

ESTRATEGIA REGIONAL Y PLAN REGIONAL DE GOBIERNO

guía metodológica

ESTEBAN SOMS GARCIA

DIVISION DE PLANIFICACION REGIONAL - MINISTERIO DE PLANIFICACION

“Por más piezas que tenga un rompecabezas, no se acerca en lo más mínimo a la complejidad del ajedrez. Mientras el primero tiene una sola solución y cada pieza una sola postura correcta, cada casillero del tablero y cada pieza del ajedrez está en relación indisoluble con los casilleros y las piezas restantes. Y como si esto fuera poco, cada movimiento de un participante - que lo hace en relación al total de sus piezas y en vistas a la posición de las contrarias - tiene como respuesta del oponente una reacción que trata de resistir o anular las acciones del adversario.

Mientras un rompecabezas tiene una sola solución, el ajedrez tiene, en la práctica, soluciones infinitas.

Construir aulas escolares, pavimentar calles en mal estado, instalar arranques de agua potable donde no los hay, equipar consultorios, etc., son acciones que se parecen más a un rompecabezas que al ajedrez.

Mejorar la competitividad regional, diversificar los mercados, compatibilizar desarrollo con medio ambiente, reducir la extrema pobreza, requieren de acciones más parecidas a los movimientos del ajedrez, y es allí donde las estrategias y planes debieran poner el acento.”¹

¹ En Martija, Mikel y Robles, Emilio. *Coherencia de los Instrumentos de Planificación Regional y Local*. MIDEPLAN - Universidad de Talca, 2002, con referencia a similar reflexión de O´Connor, Joseph y McDermott, Ian. *Introducción al Pensamiento Sistémico*. Ed. Urano SA; Madrid, 1998.

INDICE

MARCO DE REFERENCIA	
1. Antecedentes	1
2. Estrategia para el Desarrollo y Plan Regional de Gobierno.....	4
CAPITULO I	
DESARROLLO EN EL TERRITORIO	
1. Evolución del marco teórico de referencia	8
2. Los nuevos enfoques teóricos	14
CAPITULO II	
CONCEPTOS GENERALES EN LA PLANIFICACION DEL TERRITORIO	18
1. Planificación.....	18
2. Desarrollo	21
3. Territorio	23
4. Planificación del desarrollo en el territorio	25
CAPITULO III	27
PROCESO Y MÉTODO DE LA PLANIFICACIÓN	27
1. La planificación como proceso.....	28
2. La planificación como método	32
3. Perspectiva de género en la planificación estratégica	42
CAPITULO IV	49
ESTRATEGIA REGIONAL PARA EL DESARROLLO	49
1. Definición y conceptos.....	49
2. Contenido y alcance de una Estrategia Regional	51
3. Secuencia de trabajo para la Estrategia Regional.....	56
CAPITULO V	75
PLAN REGIONAL DE GOBIERNO.....	75
1. Definición y conceptos.....	75
2. Contenido y alcance de un Plan Regional de Gobierno	77
3. Secuencia de trabajo para elaborar un Plan Regional de Gobierno.....	80
CAPITULO VI	100
COHERENCIA ENTRE ESTRATEGIA Y PLAN	100
BIBLIOGRAFIA	108

INDICE DE ESQUEMAS Y CUADROS

ESQUEMA N° 1: LA PLANIFICACIÓN COMO PROCESO	31
ESQUEMA N° 2: LA PLANIFICACIÓN COMO MÉTODO	33
Cuadro N° 1: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL.....	58
Cuadro N° 2 SECUENCIA DE ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA	59
ESQUEMA N° 3: TERRITORIO, SUBSISTEMAS Y VARIABLES	65
Cuadro N° 3: PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE GOBIERNO	81
Cuadro N° 4: SECUENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE GOBIERNO	82
Cuadro N° 5: MARCO PRESUPUESTARIO PLURIANUAL.....	93
Cuadro N° 6: CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL	97
Esquema N° 4: ANÁLISIS DE COHERENCIA DE UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA.....	105

MARCO DE REFERENCIA

1. Antecedentes

Hacia fines de 1995, el Ministerio de Planificación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Programa de Apoyo al Desarrollo Regional, publicaron y dieron amplia difusión en las regiones del país al documento *“Apuntes metodológicos para la Elaboración de Estrategias y Planes Regionales”*.²

Esta guía metodológica, en lo fundamental, estaba orientada a:

- Establecer un **lenguaje de planificación** de uso común. Una terminología clara y definiciones de trabajo que contribuyan a un mejor desempeño de los equipos técnicos en regiones.
- Proponer un **esquema de forma y contenido** para las estrategias regionales, homogéneo en su estructura, pero con posibilidades de adaptación de acuerdo a las circunstancias específicas de cada región.
- Presentar **una forma de planificar** el desarrollo regional, que se ajuste a la realidad nacional, a las experiencias prácticas y los diversos avances logrados en esta materia.
- Sistematizar **procedimientos de trabajo** susceptibles de ser probados y ajustados en la práctica.

Los contenidos desarrollados en el citado documento, apuntaban a mejorar el desempeño profesional de los equipos regionales en la elaboración de instrumentos de apoyo a la gestión regional, en el contexto de la muy reciente creación (1994) y puesta en marcha de los Gobiernos Regionales. En lo fundamental, en aquella ocasión, el énfasis se colocó en los conceptos y métodos para el análisis regional, la participación ciudadana y la planificación de mediano y largo plazo.

² Soms G., Esteban. *Apuntes Metodológicos para la elaboración de Estrategias y Planes Regionales*. Proyecto PADERE, Convenio MIDEPLAN / PNUD, Andros Editores. 1995.

Desde entonces a la fecha, múltiples procesos de planificación estratégica han tenido lugar en las regiones y comunas del país. Aportes notables han surgido al interpretar las multifacéticas realidades regionales y las expectativas de desarrollo que de esas lecturas se desprenden. Hay, entonces, motivos suficientes para intentar una revisión y actualización de los métodos y técnicas de planificación, rescatando lo más significativo y permanente e innovando lo necesario en cuanto a ciertos enfoques y conceptos.

La maduración de los equipos técnicos en cada Región, la experiencia acumulada en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación, los cambios institucionales asociados al proceso de descentralización, la mayor disponibilidad de recursos de decisión regional, entre otros factores, hacen prudente y necesario el rediseño de las metodologías iniciales, adecuando algunos aspectos a las nuevas circunstancias.

Ya en el año 2002, MIDEPLAN realizó algunos estudios relacionados con la búsqueda de coherencia interna y externa en los instrumentos de planificación, reconociendo la necesidad de avanzar en la generación de diagnósticos más pertinentes, configurar adecuadamente los escenarios de futuro y hacer explícita la dimensión territorial en las propuestas estratégicas para el desarrollo regional.³

Una recomendación central surgida de esos estudios es poder contar con un instrumento complementario a la Estrategia para el Desarrollo, con características propias de un Plan Plurianual que guíe y ordene la acción de los Gobiernos Regionales. Es decir, un instrumento que permita dar expresión operativa a la Estrategia, en lo que se refiere a la acción pública en el territorio.

Posteriormente, MIDEPLAN llevó a cabo un exhaustivo análisis y sistematización de las experiencias de planificación estratégica regional obtenidas durante el periodo 1990 - 2004.⁴ Participaron en este estudio una gran cantidad de profesionales de todo el país cuya característica en común es que, en algún momento, tuvieron a su cargo la elaboración de Estrategias Regionales y/o Planes sectoriales y comunales.

³ Martija, Mikel y Robles, Emilio. Op. Cit 2002

⁴ A & C Consultorías Ltda, - MIDEPLAN. *Sistematización de la experiencia acumulada en el diseño y aplicación de instrumentos de Planificación*. Documento de trabajo, publicado en página Web www.infopais.cl, Diciembre 2004.

Dicho estudio entrega conclusiones y propuestas para mejorar tanto los instrumentos de planificación y gestión territorial en si mismos, como para la mejor articulación entre ellos.

Las más relevantes y pertinentes a este trabajo, son las siguientes:

- Realizar un esfuerzo institucional por construir un *“lenguaje metodológico común”* y poner a disposición de las regiones una amplia batería de técnicas y procedimientos de trabajo.
- Relevar el carácter estratégico del principal instrumento de planificación y gestión regional (la Estrategia Regional para el Desarrollo), poniendo especial énfasis en los elementos o factores que caracterizan un contexto social y político determinado, el compromiso de los actores y la visión de largo plazo.
- Elaborar en cada Región un Plan Regional de Gobierno, que contribuya a ordenar y coordinar la acción del Gobierno, así como a materializar las definiciones establecidas en la Estrategia Regional para el Desarrollo.
- Vincular la elaboración de las Estrategias y los Planes con la gestión del desarrollo regional y, en el marco de lo anterior, proponer que se realicen acciones que permitan su seguimiento y evaluación.
- Entregar elementos para incorporar explícitamente la dimensión territorial en la elaboración de los instrumentos de planificación, de modo de hacer más efectiva la acción gubernamental acerca de dónde y cómo intervenir.

Teniendo presentes estas consideraciones, en el 2006 y por instrucciones de la Presidencia de la República, se elaboraron por primera vez en todo el país Planes Regionales de Gobierno, en este caso, para el período 2006-2010.

En esta tarea, que involucró a más de 300 profesionales y técnicos, se establecieron bases de coordinación para la institucionalidad pública y se dio forma a un instrumento de planificación y gestión que vincula metas y acciones de gobierno a mediano plazo, con los desafíos estratégicos regionales de largo plazo.

2. Estrategia para el Desarrollo y Plan Regional de Gobierno

Los estudios analíticos antes mencionados y la reciente experiencia de los Planes Regionales de Gobierno dejaron importantes lecciones que han sido recogidas como insumo fundamental para el rediseño metodológico de los dos principales instrumentos de planificación y gestión del desarrollo regional: la Estrategia Regional y el Plan de Gobierno.

Si se acepta que la planificación estratégica es un proceso destinado a lograr acuerdos y compromisos trascendentes entre el sector público, las organizaciones sociales y la iniciativa privada, en función de objetivos compartidos, entonces, el principal desafío político y técnico del desarrollo será estimular el diálogo, buscar consensos y establecer alianzas para garantizar la acción coordinada de todos ellos.

La asimilación institucional de esta forma de asumir el desarrollo de una región, pasa por comprender que una **Estrategia Regional para el Desarrollo** es un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos. Por su parte, el **Plan Regional de Gobierno** está destinado a coordinar eficazmente las acciones del sector público en la región (Gobierno Regional y organismos desconcentrados), en un período determinado, de modo de cumplir los compromisos de Gobierno derivados de los lineamientos acordados en la Estrategia.

En su expresión más amplia, **Estrategias y Planes** entendidos como instrumentos complementarios, buscan construir futuro en base a una propuesta regional socialmente consensuada, donde se reconocen prioridades nacionales explícitas como la innovación para el desarrollo productivo, la instalación de una amplia red de protección social, la valoración de la cultura e identidad local y la protección del medio ambiente.

En cuanto a su vigencia, el **Plan Regional de Gobierno** y la **Estrategia Regional para el Desarrollo**, cada uno en su ámbito y propósito son instrumentos clave del sistema de planificación y gestión del desarrollo regional, por lo que es muy importante establecer con claridad sus alcances y vigencia en el tiempo.

El **Plan Regional de Gobierno**, sin perjuicio de la flexibilidad y posibilidades de adaptación propias de cualquier instrumento de planificación, en principio, debería permanecer plenamente vigente hasta el final de una determinada administración nacional / regional. Es decir, en las actuales circunstancias, un periodo de cuatro años de Gobierno.

La **Estrategia Regional para el Desarrollo**, sin embargo, por representar un acuerdo social amplio y de largo aliento, debería mantenerse vigente mientras el escenario de referencia no cambie en forma sustantiva, independiente de los cambios de Gobierno en la Región o en el País. En otros términos, vigente, mientras los parámetros del entorno se mantengan constantes.

Algunas circunstancias que podrían alterar el rumbo previsto por una Estrategia Regional y demandar su revisión, actualización o rediseño, son, por ejemplo:

- Situaciones positivas o negativas no previstas, relacionadas con la inserción de la Región en la economía global, derivadas de nuevos acuerdos comerciales o cambios tecnológicos.
- Evolución inusual de algunas actividades económicas y/o cambios notables en la composición de la canasta exportadora regional.
- Persistencia de problemas sociales, desempleo, pobreza, en toda la región o en algunos territorios que la integran.
- Fortalecimiento o debilitamiento del tejido social, con consecuencias directas en la gobernabilidad de la Región.
- Degradación ambiental y/o disminución de la calidad de vida.
- Acentuación de las desigualdades al interior de la Región, entre la ciudad y el campo o entre territorios.

En el documento que aquí se presenta, se establece una clara separación entre ambos instrumentos en función de su definición, propósito, horizonte, actores involucrados y grado de detalle de sus contenidos. Naturalmente, se rescatan definiciones y procedimientos de anteriores aportes metodológicos y se actualizan y/o desarrollan conceptos y procedimientos que habían sido insuficientemente tratados.

En Tabla adjunta se pueden apreciar, por comparación, las características propias de una Estrategia Regional y las de un Plan Regional de Gobierno. Más adelante, en el **Capítulo IV** y en el **Capítulo V** de esta guía se exponen, respectivamente, las secuencias metodológicas sugeridas para la **Estrategia** y del **Plan**.

ESTRATEGIA REGIONAL Y PLAN REGIONAL DE GOBIERNO

	ESTRATEGIA	PLAN DE GOBIERNO
DEFINICION	Acuerdo social acerca de los escenarios regionales a largo plazo y las iniciativas necesarias para alcanzarlos	Sistematización de las acciones y proyectos públicos en programas plurianuales
PROPOSITO	Establecer compromisos y alianzas con los principales actores sociales en torno a un proyecto común de región	Lograr una gestión coordinada y eficaz del GORE y los organismos desconcentrados, en el territorio regional
HORIZONTE	Largo plazo, más allá del período de gobierno	Mediano plazo, ajustado al periodo de Gobierno, por ej: 2006 - 2010
ACTORES	Intendente, CORE, organizaciones gremiales, sociales, empresariales, servicios públicos, universidades.	Intendente, Gobernadores, CORE, Gabinete ampliado, municipalidades
CONTENIDO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escenario referencial 2. Principales desafíos / objetivos 3. Lineamientos o ejes estratégicos 4. Posibles alianzas público-privadas 5. Indicadores de seguimiento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Metas y prioridades 2. Políticas de gobierno 3. Marco presupuestario plurianual 4. Programas y proyectos 5. Asignación de responsabilidades

Como podrá apreciarse, algunos contenidos son similares a la metodología publicada en 1995, especialmente en lo relativo a conceptos básicos, evolución del pensamiento teórico y la necesidad de entender los procesos de planificación como una búsqueda permanente de enlace entre el pensamiento y la acción.

No obstante, se amplían las explicaciones acerca del desarrollo endógeno, como principal corriente del pensamiento emergente, se pone mayor énfasis en la dimensión territorial del desarrollo, se entregan orientaciones para la incorporación de la perspectiva de género en la planificación estratégica y se destaca la importancia de velar por la coherencia interna y externa de ambos instrumentos.

Desde el punto de vista de las secuencias de trabajo y los recursos técnicos necesarios se proponen formas de trabajo que recogen gran parte de la experiencia regional reciente en estas materias.

En el contexto de estas páginas introductorias los procedimientos de la planificación regional, es importante enfatizar que tanto la Estrategia como el Plan de Gobierno, *deben asumir la realidad regional en toda su diversidad*. Es decir, ambos instrumentos, deben incorporar las dimensiones social, económica, cultural y ambiental del desarrollo, relacionándolas entre sí, pero reconociendo *su expresión concreta en cada uno de los territorios que integran la Región*.

Si el propósito superior de una Estrategia o un Plan es impulsar el desarrollo regional, tanto su diseño como instrumento, como las medidas que se adopten para su materialización, deben dar cuenta de las transformaciones sociales necesarias para una mejor calidad de vida y menor vulnerabilidad de las personas, con especial consideración por los niños, la igualdad de oportunidades para las mujeres y la protección del adulto mayor.

Desde la perspectiva de la planificación y la gestión del desarrollo, la incorporación del territorio como contexto para la apreciación sistémica de los procesos de desarrollo, a su vez, resuelve un problema operacional y político muy sensible: la siempre escasa coordinación y espacios de diálogo entre las instancias regionales y las instancias comunales de decisión. Por lo pronto, abre la posibilidad objetiva de articular las iniciativas contenidas en las Estrategias y Planes Regionales con las propuestas de los Planes Comunales.

CAPITULO I

PARADIGMAS Y MODELOS DE DESARROLLO EN EL TERRITORIO

1. Evolución del marco teórico de referencia

Para interpretar el funcionamiento de un sistema regional, proyectar tendencias, derivar conclusiones orientadoras y anticipar cursos de acción coherentes y viables, es decir, para pronunciarse sobre los aspectos medulares que interesan a la planificación regional, es necesario adoptar un marco teórico que haga posible interpretar las relaciones estructurales que rigen el comportamiento de las diversas variables asociadas al desarrollo económico y social en el territorio.

*"En lo esencial, dicho marco teórico debe referirse en forma funcional y dinámica a las vinculaciones existentes entre las diversas partes del espacio geográfico y las actividades productivas y redes sociales que en ella se localizan. En otras palabras, debe establecer, con alcance explicativo y normativo, el carácter de las interdependencias de los elementos de la estructura territorial y los de la estructura social y productiva".*⁵

Variados y relevantes aportes teóricos han surgido, desde principios del siglo pasado, como respuesta a inquietudes y problemas relacionados con la dimensión espacial o territorial del crecimiento económico, ya sea desde una visión amplia referida a conjuntos de países, a conjuntos de regiones de un país en particular, a regiones, a territorios específicos o a ciudades.

⁵ De Mattos, Carlos. *La planificación regional a escala nacional* ; ILPES; 1976.

Significativos en este sentido, han sido los aportes generados por el pensamiento económico neoclásico: desde los modelos de organización espacial de Christaller y Lösh, la teoría de los polos de crecimiento de Francois Perroux, hasta la teoría de la base de exportación de Douglas North, incluyendo los importantes trabajos de Hirshman, Myrdal, Alonso, Williamson, Friedmann y muchos otros.

Desde perspectivas diferentes es preciso destacar, asimismo, otras valiosas contribuciones a la teoría del desarrollo espacial o territorial, como las que en su momento plantearon especialistas como J. L. Coraggio, A. Probst y M. Castells.

En las últimas décadas, han comenzado a surgir interesantes aportes derivados del análisis de los efectos en los territorios de los procesos de globalización de la economía, reestructuración productiva, la revolución científico-técnica y las formas de difusión de la información y el conocimiento.

Aunque todavía no se dispone de construcciones teóricas acabadas, ya comienza a visualizarse una nueva corriente de pensamiento que introduce cuestionamientos a los enfoques tradicionales, valorizando aspectos poco explorados hasta ahora. Innegable resultado, por cierto, de las dramáticas transformaciones económicas, políticas y sociales ocurridas a nivel mundial en los últimos tiempos.⁶

Por lo general y salvo algunas excepciones, las aproximaciones teóricas más conocidas y difundidas, desarrollan sus argumentos en torno a variables de naturaleza económica, colocando particular acento en la evolución histórica de las formas de producción y en los cambios tecnológicos y sociales que dichas formas llevan aparejadas. Lo anterior, como eje interpretativo de las modalidades de apropiación y uso del territorio, así como en la forma de evaluar sus efectos en la cultura y en la organización social.⁷

⁶ Vazquez Barquero, A. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. (LC / R.1964). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. 2000.

⁷ Algunas reflexiones sobre este tema, fueron expuestas en un documento llamado "*Hipótesis preliminar acerca del proceso de poblamiento*"; Esteban Soms; Centro de Estudios del Medio Ambiente; U. A. Metropolitana, México; 1976.

En su intento por dar explicaciones integrales al crecimiento de las economías regionales y, eventualmente, a las transformaciones sociales y territoriales que dicho crecimiento trae consigo, la mayoría de las interpretaciones teóricas ponen particular atención en aquellos factores considerados **determinantes** para el desarrollo de una región o territorio. Entre ellos, por ejemplo: los que afectan las decisiones de localización de las empresas líderes; el nivel de organización social alcanzado en el medio urbano; el grado de influencia y posibilidades de actuación del Estado a través de sus políticas y programas. (*Ver recuadro*)

En determinados cuerpos teóricos se acepta también la existencia de otros factores que, sin ser determinantes para el desarrollo territorial, condicionan e imprimen rasgos característicos a este proceso. Estos factores **condicionantes**, por definición, sólo afectan aspectos secundarios de la evolución productiva y sus efectos se aprecian normalmente en la configuración espacial resultante.

Los *factores determinantes* son aquellos decisivos para el desarrollo de un territorio y la configuración de un determinado modelo de ocupación. Por lo general se asocian a las formas de producción, la distribución y consumo de bienes y servicios, la organización social dominante y los grupos de poder presentes en cada período histórico.

También pueden considerarse factores determinantes: la capacidad de gestión y regulación del territorio que puede ejercer el Estado; la existencia de organizaciones sociales intermedias creadas con ese mismo propósito; las grandes empresas mineras, turísticas, forestales, agrícolas, etc., que tienen la capacidad de inducir transformaciones significativas en la configuración del espacio regional o local.

Los *factores condicionantes*, por su parte, son aquellos que sin ser decisivos contribuyen a modelar una cierta configuración territorial. Normalmente están asociados a la distribución geográfica y calidad de los recursos naturales, la topografía, la accesibilidad interna y hacia el exterior de la región, la densidad y las características de la población.

Esta distinción entre factores **determinantes** y **condicionantes**, con diferentes nombres según autores y corrientes de pensamiento, está presente en las diversas aproximaciones teóricas interpretativas del desarrollo en el territorio, tanto en los enfoques de corte neoclásico, como en los enfoques emergentes.

En la práctica, este recurso analítico ha resultado particularmente útil para explicar diferencias en las dinámicas de crecimiento económico en territorios específicos, comprender el mapa de las desigualdades sociales e interpretar la estructura y funcionamiento de las redes de centros poblados.

Sólo con el propósito de ubicar al lector en lo que ha sido la evolución de las llamadas teorías del desarrollo regional, se ofrece a continuación una breve síntesis de los enfoques más conocidos.

Andrzej Wróbel en un artículo de 1979,⁸ propone una clasificación de los principales trabajos teóricos vinculados a la preocupación por el desarrollo territorial, agrupándolos en las siguientes cuatro categorías:

- *"Modelos del tipo base económica y modelos asociados del tipo etapas del crecimiento, diseñados para explicar cómo crece una región"*.
- *"Modelos de desigualdad regional de ingresos que buscan explicar de qué manera el crecimiento se transmite entre las diversas regiones"*.
- *"Construcciones basadas en el concepto de polo de crecimiento"*.
- *"El modelo centro periferia transformado luego en teoría del desarrollo polarizado"*.

El primer grupo de trabajos, desarrollado a partir de los aportes de D. North y C. Tiebut, es particularmente pertinente para explicar la forma en que una región pasa por sucesivas etapas de desarrollo, a partir de la explotación de un determinado bien exportable y sus efectos multiplicadores sobre la economía de la región en que se localiza la producción de dicho bien.

Tales efectos llevarán progresivamente a la diversificación de actividades productoras de bienes y servicios, tanto de aquellas relacionadas con la producción del bien exportable como las de tipo auxiliar, las residenciarias e, incluso, las independientes.

En las etapas finales, la concurrencia de recursos de inversión y fuerza de trabajo calificada hacia la región se traducirá en economías externas que contribuirán a consolidar una nueva estructura económica, asegurando al mismo tiempo las

⁸ Wróbel, Andrzej. *"Teoría y modelos de desarrollo territorial, un examen crítico"*. ILPES. 1979.

condiciones de continuidad necesarias para incrementar el proceso de diversificación productiva de la región.

La secuencia lógica de este modelo teórico permite, por ejemplo, configurar propuestas estratégicas consistentes con la etapa evolutiva en que se encuentra una determinada región, así como anticipar eventuales medidas inductivas que contribuyan a detonar las transformaciones del sistema, en la dirección deseada.

En el segundo grupo de contribuciones teóricas destacan, entre otros, los aportes de Hirschman y Myrdal, quienes hacen hincapié en la noción de que la desigualdad entre regiones es una condición inevitable del crecimiento económico y esbozan explicaciones acerca de la forma en que se transmiten en el espacio los impulsos de desarrollo. En este sentido, visualizan una conjugación en el tiempo y en el espacio de efectos centrípetos y centrifugos que son activados por las regiones más desarrolladas afectando a las regiones menos desarrolladas, en un proceso que tiende a producir un creciente desequilibrio entre ellas.

Advierten estos autores, sin embargo, que esta situación negativa se tiende a revertir a largo plazo, reduciéndose paulatinamente los desequilibrios entre regiones.

Este conjunto de planteamientos teóricos proporciona una buena base para estudiar, por ejemplo, el comportamiento histórico de sistemas constituidos por dos o más regiones; sin embargo, no está concebido para interpretar el funcionamiento de la economía de una región, individualmente considerada.

Con relación al tercero y cuarto conjunto de planteamientos teóricos, según la clasificación de Wróbel antes expuesta, es importante señalar que una de las vetas teóricas más exploradas (y explotadas) ha sido sin duda la asociada a los conceptos de *"polo de crecimiento"* y *"polarización"*. Dichos conceptos, acuñados por Francois Perroux en 1955, fueron utilizados profusamente en los años sesenta (en forma correcta o equivocada), como principios orientadores para formular una significativa cantidad de planes de desarrollo regional, en toda América Latina.

Al conjunto de elementos aportados posteriormente por múltiples especialistas, defendiendo o criticando la teoría de los polos de crecimiento y sus implicaciones prácticas (Boudeville, Kuklinski, Paelinck, Lasuén, Boisier, etc.), se suman otros

enfoques que también gozaron de cierta popularidad y reconocimiento. Entre ellos, merece ser destacado el sustentado por John Friedmann a fines de los años sesenta, quien formuló su modelo *"centro-periferia"* a partir del concepto económico y geográfico de polo de crecimiento, asociado con algunos elementos provenientes de la teoría de la dependencia, para concluir proponiendo su conocida *"teoría del desarrollo polarizado"*.

Bajo este enfoque, el crecimiento económico regional se entiende como un fenómeno inducido por el surgimiento de una actividad principal (industrial), que estructura en torno a sí el conjunto de actividades de una región, generándose relaciones de dependencia que trascienden el ámbito meramente productivo, alcanzando al sistema social, la cultura e, incluso, las formas de ejercer la autoridad.

Así, el concepto de desarrollo polarizado surge asociado a una transformación estructural del sistema regional, donde la capacidad innovadora de la industria principal y la región o ciudad donde ésta se localiza, llegan en conjunto a configurar un *"centro de cambio"* que subordina el desempeño de las *"regiones periféricas"* en todos los órdenes (social, cultural y político). Algunos de los postulados de la teoría en cuestión, fueron duramente criticados en su momento. A ello se suman voces recientes, que cuestionan la vigencia de los polos en su acepción original, en razón de las importantes transformaciones que han ocurrido en los últimos años, tanto en las formas de organización para la producción, como en materia de desarrollo tecnológico y en el campo de las comunicaciones.

Estos cambios en la base de la estructura productiva han venido favoreciendo el desarrollo de pequeñas unidades productivas altamente especializadas, adaptables a los cambios tecnológicos y las preferencias del mercado, con propensión a operar en red con otras empresas. Esta nueva estructura productiva ha desplazado a la gran industria del pasado, modificándose sustancialmente los factores que regían su localización y las formas de vinculación con su entorno.

En general, las elaboraciones teóricas que aquí se mencionan, proveen apenas de explicaciones parciales o se concentran en aspectos específicos del funcionamiento de los sistemas regionales. No obstante, han sido y siguen siendo marcos de referencia

de innegable utilidad para poder analizar diversos aspectos relativos a la evolución de las economías regionales y sus efectos en el territorio.

Como bien lo señala Carlos de Mattos: "*Estos esfuerzos buscaron incorporar en forma explícita la dimensión espacial a la teoría económica e intentaron explicar las condiciones y los factores que determinan el crecimiento regional. El cuerpo teórico que se ha ido configurando a partir de allí se encuentra aún en una etapa de incipiente desarrollo, de forma que resulta más apropiado hablar de contribuciones teóricas antes que de una teoría sistemática y totalizante*".⁹

2. Los nuevos enfoques teóricos

Entre las aproximaciones teóricas más recientes que abordan en forma explícita la dimensión territorial del desarrollo, destaca el concepto de *desarrollo endógeno*.

Como lo señalan diversos autores, el concepto mencionado surge desde un primer momento asociado al proceso de globalización, el cual se caracteriza por el surgimiento de nuevas formas de organización de la producción en base al desarrollo de sistemas de empresas y alianzas estratégicas, condicionando la dinámica económica de ciudades y territorios.

Bajo este enfoque, el proceso de desarrollo es producto de procesos de acumulación de capital en localidades y territorios específicos. Se trata de procesos de desarrollo impulsados por la capacidad de ahorro e inversión interna de las empresas y de la sociedad local, eventualmente apoyados por inversiones externas públicas y privadas.

En todo caso, se basa en el *esfuerzo local* para mejorar la posición competitiva de las empresas y desde allí, la de las ciudades, regiones o países.¹⁰

⁹ De Mattos, Carlos. Op. Cit 1976.

¹⁰ Para una revisión más detallada sobre el desarrollo endógeno y la dimensión territorial del desarrollo, consultar el Cuaderno N° 4 de la Serie Planificación Territorial: *Identificación de territorios para la planificación y gestión del desarrollo*; MIDEPLAN / Fundación Frei; Junio 2005

Una explicación breve y sencilla del concepto de **desarrollo endógeno**, citada por diversos autores, es la que da G. Garofoli ¹¹ :

"Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local".

De acuerdo a este enfoque, la "endogenización" del cambio tecnológico, la existencia de rendimientos crecientes del capital y la competencia imperfecta, favorecerían los procesos de acumulación territorial, que serían la fuente explicativa, o el origen, de desigualdades entre regiones o territorios. En esto, no se aprecia gran diferencia con las interpretaciones neoclásicas enumeradas en páginas anteriores.

El concepto de desarrollo endógeno, eso sí, concede un papel central a las empresas, las organizaciones, las instituciones locales, así como a la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

Con nombres y matices diferentes, el concepto de desarrollo endógeno está presente en otras aproximaciones teóricas. Walter Stöhr ¹², especialista de gran trayectoria en Europa y en América Latina, plantea que han venido surgiendo, en las últimas décadas, definiciones de modelos territoriales que recogen conceptos de la teoría tradicional, reinterpretándolas bajo el paradigma del desarrollo endógeno.

¹¹ Garofoli, Gioacchino. *Desarrollo económico, organización de la producción y territorio*, en A. Vázquez-Barquero + G. Garofoli (eds.) Desarrollo Económico Local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, Colecc. Economistas Libros, Madrid, España, 1995

¹² Stöhr, Walter. *"Subsidiariedad: un concepto clave para la política de desarrollo regional"*. En: Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. Ediciones Universidad del Bío – Bío/ILPES. Noviembre de 1999.

Entre ellos, los *clusters* (conglomerados), *networks* (redes de trabajo), *innovative milieux* (medios innovativos), "sistemas locales productivos", "ciudades del conocimiento", "distritos tecnológicos", "ciudades de excelencia", "ciudades tecnológicas", "tecnópolis", "parque tecnológico", "parque industrial", etc. Modelos conceptuales, muchos de ellos basados en conceptos como "polos de crecimiento" (Perroux, 1955), "centros de crecimiento" (Boudeville, 1966) y "distritos industriales" (enfoque de Marshall, recuperado por Becattini en 1980).

En términos generales todos estos conceptos se refieren a la variedad de combinaciones de tipos de externalidades, tales como economías de aglomeración y economías de escala que sólo resultan posibles en presencia de redes conformadas por unidades productivas pequeñas y muy adaptables.

Parafraseando a Vázquez Barquero,¹³ las economías locales y regionales se desarrollan y crecen, cuando:

- Se difunden las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y los territorios de tal manera que aumentan y se diferencian los productos, se reducen los costes de producción, y mejoran las economías de escala.
- La organización de los sistemas productivos es más flexible y se forman redes y alianzas para competir, que favorecen las economías internas y externas de escala y mejoran el posicionamiento competitivo de las ciudades y territorios.
- Las empresas se localizan, y se expanden, en ciudades innovadoras y dinámicas que permiten a las empresas utilizar las economías e indivisibilidades existentes en el territorio.
- Las redes de instituciones son complejas y densas lo que permite aflorar la confianza entre los actores y reducir los costos de transacción.

¹³ Vazquez Barquero, A.; *Desarrollo Endógeno*, CVG, Comunidad Virtual de Gobernabilidad; 2006

En esta perspectiva, el desarrollo territorial es un proceso que depende tanto de *variables exógenas*, impulsoras del crecimiento, como de *variables endógenas*, que son las que permitirían, propiamente, traducir dicho crecimiento en desarrollo.

Sergio Boisier, autor de numerosas publicaciones sobre el tema, sostiene: *"en el contexto de la globalización (y de alta movilidad espacial del capital) el crecimiento territorial es más y más exógeno a medida que el recorte territorial es más y más pequeño debido a que la matriz de agentes que controlan los actuales factores de crecimiento (acumulación de capital, acumulación de conocimiento, capital humano, proyecto nacional, política económica global, demanda externa) tiende a separarse más y más de la matriz social de agentes locales, siendo los primeros en su mayoría agentes residentes fuera del territorio en cuestión. Por el contrario... el desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno, debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye, sin perjuicio de ciertos efectos contraproducentes de la globalización"* ¹⁴

El principal mérito del aún discutible pero atractivo concepto de desarrollo endógeno, es haber logrado colocar en el centro del debate académico y hasta en las decisiones de política pública temas poco frecuentes como: la diversidad de modelos posibles para impulsar el desarrollo regional y local; el complejo juego dialéctico entre factores internos y externos como motor de procesos de cambio; así como, el reconocimiento explícito de la dimensión territorial de los procesos de desarrollo.

Pero además tiene el mérito de haber puesto nuevamente en el tapete la importancia de los aspectos históricos, políticos, sociales e institucionales en el análisis de los procesos de cambio y crecimiento económico en el territorio.

¹⁴ Boisier S. "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", en REVISTA EURE, # 69, P.U.C/I.E.U, Santiago de Chile, 1997.

CAPITULO II

CONCEPTOS GENERALES EN LA PLANIFICACION DEL TERRITORIO

1. Planificación

Aplicada, en general, al campo del desarrollo o, en particular, al del desarrollo regional y local, la planificación debe ser entendida como **un instrumento de trabajo** que busca anticipar acontecimientos económicos y sociales para intentar encauzarlos en una dirección determinada. Es pues, **una forma de intervención sobre la realidad** a partir de información sistematizada, procedimientos de coordinación institucional y activación de canales de participación, cuyo propósito central es lograr objetivos que interesan a toda la sociedad o a una parte de ella.

La planificación es **un ejercicio metodológico** que busca formas integradas de solución a los problemas. En esta dirección, la planificación privilegia la coherencia, tanto interna entre sus componentes, como respecto a otras normativas y planes que inciden sobre el mismo territorio.

La planificación es **un conjunto de procedimientos** para relacionar lo que se quiere lograr (*objetivos*), con la forma de lograrlo (*estrategia*) y los instrumentos de que se dispone para tales propósitos (*políticas, programas, presupuestos*). En este sentido, la planificación es un ejercicio permanente e iterativo, en tanto desarrolla sus planteamientos y propuestas a través de sucesivas aproximaciones, proponiendo, verificando y retroalimentando las proposiciones iniciales.

En otro orden de cosas, se ha dicho también -por parte de diferentes autores- que la planificación es **una dimensión importante de la capacidad de gobernar**, particularmente válida cuando se requiere desplegar esfuerzos permanentes para lograr objetivos a largo plazo.

En definitiva, cuando se desea adoptar la mejor decisión, optar entre alternativas, evaluar las posibilidades de modificar las tendencias de la economía o asegurar la

consistencia interna de los programas de inversión pública, se está recurriendo directa o indirectamente a las técnicas e instrumentos de la planificación.

Conocidos especialistas han realizado significativos aportes explicando el concepto de planificación. No obstante las comprensibles diferencias de enfoque -derivadas del marco teórico de referencia de cada uno de ellos o de su particular perspectiva disciplinaria- puede apreciarse una gran convergencia en torno a los principales elementos que caracterizan a la planificación.

He aquí algunas definiciones ilustrativas:

- *"La planificación (es un proceso que) permite aclarar el porvenir, facilita el debate económico y social y valoriza la coherencia".*¹⁵
- *"...la planificación... es un proceso de reflexión y acción humana, basada en esta reflexión".*¹⁶
- *"Asumamos, en principio, que la planificación se refiere al cálculo que precede y preside la acción"... "para que la reflexión se identifique con la planificación debe relacionarse con la acción".*¹⁷
- *"Llamaremos planificación al cálculo situacional sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción. La reflexión que es inmediatista, tecnocrática y parcial no es planificación, y tampoco es planificación la reflexión que se aísla de la acción y deviene en mera investigación sobre el futuro".*¹⁸

La planificación desde una perspectiva amplia se define como *"cualquier proceso racional de anticipación y toma de decisiones sobre acción futura"*.

¹⁵ Guillaume, Henri. *"La planification française a-t-elle encore un avenir?"*; en B. Cazes y Ph. Mioche, *Modernisation ou décadence?* 1990.

¹⁶ Chadwick, G. *"A system view of Planning"*. Oxford Pergamon Press. 1971.

¹⁷ Matus, Carlos. *"Política, Planificación y Gobierno"*. Fundación ALTADIR. Caracas, 1988.

¹⁸ Matus, C. Op. Cit 1988.

De la lectura de estas definiciones de planificación, resaltamos algunos aspectos sumamente valiosos para entender sus alcances en una planificación moderna. Entre ellos: la idea de **reflexión asociada a la acción**; el **cálculo sistemático como base para decisiones estratégicas**; la necesidad de **indagar el futuro para decidir sobre el presente**; la necesidad de **coherencia entre los objetivos y los medios** que se destinan para alcanzarlos.

En lo específico de la planificación regional: la **necesaria articulación con el funcionamiento del sistema espacial**, buscando incidir racionalmente sobre los factores que han dado como resultado la actual configuración del territorio.

En suma, la planificación debe ser entendida como un instrumento de trabajo que busca anticipar acontecimientos económicos y sociales para intentar encauzarlos en una dirección determinada. Es pues, una forma de intervención sobre la realidad a partir de información sistematizada, procedimientos de coordinación institucional y activación de canales de participación, cuyo propósito central es lograr objetivos que interesan a toda la sociedad o a una parte de ella.

No obstante lo anterior, la planificación se ha visto afectada por la escasa aceptación que ha tenido como instrumento de apoyo para la toma de decisiones, aduciendo entre otros argumentos: la ineficacia de algunos planes del pasado y su incapacidad para modificar los diseños del mercado; el voluntarismo normativo expresado en objetivos generalmente más asociados a la ansiedad por revertir situaciones problemáticas que a la posibilidad real de incidir sobre los acontecimientos.

La restauración del prestigio de la planificación, pasa por responder ciertas dudas derivadas de las transformaciones ocurridas en los últimos tiempos: *¿qué tipo de planes son posibles en el contexto actual?; ¿quién o quiénes planificar?; ¿planificación para racionalizar la inversión pública o planificación para materializar un proyecto político de gran alcance?*

Estas interrogantes, relacionadas con el estilo, orientación y propósito de una renovada modalidad de planificación, en definitiva, remiten a su capacidad como instrumento para perfilar el futuro, optar por determinados cursos de acción y, en general, hacer políticamente viables las soluciones propuestas.

2. Desarrollo

El concepto de desarrollo se asociaba en el pasado al de crecimiento económico, entendido como un *"proceso de aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, cuyo resultado es la expansión incesante de la unidad productiva"*, y se medía en función del incremento del PIB agregado y/o del PIB per cápita.

La visión tradicional del desarrollo ha hecho hincapié en la atracción y disponibilidad de recursos financieros, con el propósito de orientarlos hacia la inversión productiva. Sin embargo, se reconoce que el desarrollo depende de otros factores básicos, fundamentalmente, de la capacidad de introducir innovaciones en el tejido productivo y empresarial.

Es necesario aclarar que la innovación no solo está asociada a la modernización tecnológica o al tamaño de las empresas, ya que también es posible introducir innovaciones en los sistemas locales de empresas, así como adaptaciones sociales e institucionales que las favorecen.¹⁹

Celso Furtado abre un nuevo espacio analítico de los procesos de desarrollo, al señalar *"la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas"*.²⁰

En las últimas décadas, el concepto de desarrollo ha evolucionado progresivamente, haciendo referencia a un cambio positivo asociado a la calidad de vida de las personas, incorporando variables asociadas a la satisfacción de necesidades personales y colectivas, al progreso material y cultural, a la organización social, a la capacidad de inserción en las redes económicas, a la gobernabilidad.

¹⁹ CEPAL/GTZ. *"Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo"*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. 2001.

²⁰ Furtado, C. *"A nova dependência"*. Paz e Terra. São Paulo. 1982.

Seers en 1970, ²¹ introdujo una perspectiva diferente en el concepto de desarrollo, asociándolo a la alimentación (como una necesidad absoluta relacionada con la pobreza y al nivel de ingresos); al empleo y a la no discriminación o equidad (este último como elemento subjetivo e intangible).

En esta dimensión plural, el desarrollo económico y social aparece indisolublemente ligado al contexto territorial en que se verifica. De este modo, el concepto general de desarrollo adquiere un nuevo significado: *“como un proceso de cambio estructural... que se asocia al permanente progreso de una región, de la comunidad que habita en ella y cada individuo miembro de la comunidad y habitante del territorio”*. ²²

En el mismo sentido, se puede definir el desarrollo (regional, local) como un proceso de crecimiento y cambio estructural positivo que, mediante la utilización del potencial humano y material que ofrece un territorio, conduce al mayor bienestar de la población. Cuando la comunidad local es capaz de liderar este proceso de cambio estructural, el estilo de desarrollo se denomina *desarrollo endógeno*, concepto al cual se hizo referencia en páginas anteriores.²³

Un aporte que llama a la reflexión, es el que hace Naciones Unidas, al recoger acertadamente la complejidad del proceso y establecer cinco dimensiones del desarrollo en la sociedad moderna: **la paz** como base fundamental, **la economía** como motor del progreso, **el medio ambiente** como base para la sustentabilidad, **la justicia** como pilar de la sociedad y **la democracia** como buen gobierno. ²⁴

²¹ Seers, D. *“The Meaning of Development”*, en Revista Brasileira de Economía, Vol. 24 N° 3. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas. 1970.

²² Boisier S. Op. cit, 1997

²³ Vazquez Barquero, A. Op. Cit. 2000.

²⁴ Boisier, S. *“El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”*, en: Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. Ediciones Universidad del Bío – Bío / ILPES. Noviembre de 1999.

3. Territorio

Dependiendo de cual disciplina lo incorpore en su ámbito de análisis, el territorio puede ser entendido desde una óptica política;²⁵ administrativa;²⁶ o como reflejo de circuitos sociales y económicos.²⁷ El concepto más utilizado de territorio, desde la perspectiva del desarrollo, es aquella que lo designa como un espacio socializado, apropiado y producido por sus habitantes, independiente de su tamaño y sus límites naturales o administrativos.

Los procesos sociales se expresan de forma concreta generando concentraciones y diferencias estructurales en el territorio, que afectan directamente a quienes los habitan. Diversos autores están confluyendo hacia una comprensión integral del territorio, en la que éste no sería un factor circunstancial del análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo fundamental de los procesos de desarrollo.²⁸

A partir de la afirmación anterior, surge la visión de considerar a los territorios no sólo como contenedores de procesos económicos y sociales, sino como una red de actores que posee la capacidad potencial de incidir en sus propias posibilidades de transformación y cambio.

En el mismo sentido, el territorio puede ser entendido como *“un concepto que abarca mucho más que la noción de un espacio geográficamente delimitado y homogéneo. Son, justamente, los tejidos sociales con complejas interacciones entre los actores sociales unidos no solamente por el hecho de compartir el mismo lugar de residencia sino, también, por una base cultural común, los circuitos locales de intercambio de bienes y servicios, transversales a los distintos sectores económicos, así como la*

²⁵ Su definición pudiese ser: *“Territorio nos habla del poder sobre el espacio, al referirnos a un territorio estamos hablando de los diferentes poderes que se ejercen sobre un espacio, delimitándolo y diferenciándolo de otros espacios”.*

²⁶ Desde una perspectiva administrativa, *“Usado como término para designar una división administrativa: espacios que tienen una autoridad competente”.*

²⁷ Se refiere al territorio producido a partir del espacio geográfico, por las redes, circuitos y flujos proyectados por los grupos sociales.

²⁸ MIDEPLAN / Fundación Eduardo Frei. Catálogo de planificación territorial, Cuadernillo *“Origen y Desarrollo de la Planificación Territorial 1”*. Ministerio de Planificación. Santiago de Chile, 2005.

estructura del mercado laboral aquellos factores que dan origen a un determinado territorio. Difícilmente, éste coincide con las demarcaciones administrativas de una comuna, provincia o región".²⁹

Toda sociedad se inscribe en el espacio que ella ocupa, transformándolo en **"su territorio"**, según las prácticas individuales o colectivas de sus miembros.³⁰

Asociadas a esta forma de entender el territorio, emergen tres ideas fuerza:

- a) Los diferentes territorios se reconocen, se construyen y se transforman, a partir de la intervención de quienes los habitan. Allí se generan las redes sociales que hacen posible la colaboración entre las personas, el intercambio cultural y las facilidades para acceder a bienes y servicios.
- b) En los territorios cobra sentido real la noción de ciudadanía y, a través de las redes sociales que les dan identidad y forma, aumenta la posibilidad de encontrar respuestas colectivas a los problemas de las personas y su entorno.
- c) Como corolario, la descentralización y el traspaso a la ciudadanía de la capacidad de decisión, son procesos que requieren de un reconocimiento de la diversidad social y territorial.

De este modo, cuando se ponen en marcha acciones coordinadas para enfrentar la inequidad, asumir nuevos desafíos productivos, asegurar la gobernabilidad o fortalecer la participación ciudadana, en lo sustantivo significa que está haciendo un llamado a conciliar voluntades y esfuerzos entre los organismos públicos y las redes sociales que en dichos territorios residen.

El desarrollo regional y local, concebido como la posibilidad de articular iniciativas sociales y económicas sobre un tejido de centros urbanos, empresas, organizaciones sociales, infraestructura y recursos naturales, amerita una reflexión diferente a la tradicional.

²⁹ Göske, J. "Desarrollo Territorial en Chile. *El Proceso de Descentralización y las Oportunidades para Procesos de Asesoría Técnico-Política*". Santiago de Chile, 16 de agosto de 2001. en World Wide Web, REDEL. <http://www.redel.cl/documentos/goeske2.html> (2001)

³⁰ Arenas, F. Disponible en la Web de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política de la U. Católica de Chile. http://www.puc.cl/historia/vinculos/material_2005/f_arenas2.pdf (2005).

Está en juego el proceso de descentralización y el futuro mismo de las regiones, provincias y comunas, cuando se desperdician oportunidades de desarrollo por no contar con un esquema orientador que interprete adecuadamente las formas de producción y apropiación del espacio habitable, punto de partida para la puesta en marcha de propuestas sustentables a mediano y largo plazo.

4. Planificación del desarrollo en el territorio

Suele mal interpretarse el concepto de planificación territorial como una referencia al contexto geográfico en que se manifiestan los problemas regionales, limitada a la descripción de algunos fenómenos de distribución espacial, la accesibilidad, el grado de concentración o dispersión de la población, el tamaño y rol de los centros urbanos y/o la identificación de zonas vulnerables.

En realidad, el desarrollo regional y local, concebido como la posibilidad de articular iniciativas sociales y económicas sobre un tejido de centros urbanos, empresas, organizaciones sociales, infraestructura y recursos naturales, amerita una reflexión diferente a la tradicional.

Por ejemplo, si hay algo que debería ser característico de cualquier propuesta de desarrollo, es su expresa referencia a las limitaciones y/o ventajas que presenta la actual configuración territorial para el logro de los objetivos estratégicos.

Dicha propuesta, entre otras cosas, debería asociar la materialización de iniciativas a la configuración de un nuevo orden espacial que reconozca y de cabida a las crecientes demandas sociales, favorezca la evolución de las actividades productivas y propicie un mejor aprovechamiento del potencial económico y la puesta en valor de aquellos recursos aún no explotados.

Ente otras cosas, al incorporar la dimensión territorial, la propuesta debería proporcionar elementos de juicio y orientaciones en materias tales como:

- Las posibilidades de adaptación del sistema de centros poblados para que sea más funcional a los propósitos del desarrollo;
- La configuración territorial necesaria para establecer la red de protección social;

- Las transformaciones deseables de las redes de infraestructura en función del desarrollo productivo previsible;
- La evaluación de los impactos en el territorio de los procesos de reestructuración económica y las medidas de resguardo;
- Criterios de localización para la instalación de nuevas actividades productivas;

Sin embargo, estas materias pocas veces están presentes en los planes y estrategias regionales. Por el contrario, tanto en su forma como en su contenido, tales planes y estrategias tienden a homologarse con sus equivalentes a nivel nacional, presentando la realidad regional seccionada en temas sectoriales, normalmente acompañados de listados de iniciativas puntuales, con poca o ninguna referencia explícita a un marco territorial ordenador.

Los desafíos regionales no pueden ser abordados con formulas homogéneas. Son y serán necesarias estrategias y políticas diversas, modeladas según las particulares características de cada territorio y las problemáticas sociales y productivas que allí se manifiestan. Por tanto, cualquier intento de planificación y gestión del desarrollo o política destinada a superar las inequidades sociales, demanda una lectura inteligente de las potencialidades y limitantes de cada territorio, dando paso a propuestas integradas y ajustadas a cada realidad específica.

CAPITULO III

PROCESO Y MÉTODO DE LA PLANIFICACIÓN

"Asociar la planificación con el pensamiento sobre el futuro en general, como se ha hecho frecuentemente, es hacer tan amplio el término que pierde todo sentido práctico" (if planning is everything, maybe it 's nothing).

Henry Mintzberg

¿Qué es lo primero: la estrategia o el plan?. Ante este dilema bastante común, es necesario tener muy en cuenta la siguiente advertencia: *"Si planificar significa un procedimiento formalizado para producir resultados articulados sobre sistemas coordinados de decisiones, entonces creo que una cosa queda clara: la planificación no es un medio para crear estrategias sino para hacer operativas las estrategias creadas por otros medios"*.³¹

Bajo los actuales parámetros de la acción gubernamental en regiones, esta afirmación de Mintzberg resulta particularmente pertinente, por cuanto reconoce un entorno de intenciones, metas y propuestas, que son determinantes para la planificación pero que no se generan necesariamente como resultado de los estudios y cálculos de los planificadores.

El entorno, en el caso de la planificación regional, está generalmente definido por: acuerdos políticos; diálogos entre actores sociales; decisiones adoptadas por autoridades de distintos niveles de gobierno; decisiones del sector privado; etc.

No es de extrañar entonces, que el enfoque del presente trabajo tienda a orientarse hacia un estilo de planificación estratégica centrado en los acuerdos sociales que permitan hacer posibles los propósitos de largo plazo, así como en los procedimientos destinados a cautelar la coherencia entre dichos propósitos y los medios utilizados.

³¹ Mintzberg, Henry. *"Mintzberg y la Dirección"*. Ediciones Díaz de Santos S.A. 1991.

Lo anterior, en oposición a un estilo de planificación centrado en la regulación de las tareas propias de la tecno-estructura y el aparato administrativo, o bien, de una planificación que imagina poder disciplinar las iniciativas surgidas en el entorno político y social, en función sólo de las posibilidades de actuación del Gobierno.

De acuerdo con este enfoque y para facilitar la explicación de los temas que se verán más adelante, interesa rescatar aquí la doble naturaleza de la planificación:

- La **planificación como proceso**, interactivo y sin reglas fijas, centrado en la coordinación eficaz de múltiples instancias, en un contexto social, político y económico en permanente transformación. En dicho proceso interactúan los propósitos políticos del gobernante, el análisis de los técnicos y las cambiantes circunstancias de una realidad social dinámica.
- La **planificación como método**, en cuanto secuencia ordenada de actividades y procedimientos que permiten asegurar la coherencia interna y externa del plan, así como la viabilidad de los objetivos y de las acciones a emprender.

1. La planificación como proceso

Entendida como un proceso social interactivo y permanente, la planificación no es lineal sino que puede adoptar diversas formas y seguir diferentes caminos. Puede iniciarse formalmente, por ejemplo, a partir de la discusión de problemas y prioridades con los representantes de la comunidad organizada; desencadenarse a partir de la constatación de los impactos económicos o ambientales de algún proyecto importante o, como casi siempre ocurre, surgir como necesidad de respuesta a un conjunto de demandas sociales asociadas a políticas gubernamentales.

En cualquier caso, las operaciones y actividades propias de la planificación tenderán a inducir y ordenar los principales acuerdos entre la autoridad política y los actores sociales, según una secuencia concatenada, no lineal, de momentos analíticos y momentos propositivos, en búsqueda de una propuesta estratégica consensuada, factible y sustentable en el tiempo.

Dicho en otros términos, la planificación como proceso remite a la **gobernabilidad** de un sistema regional (capacidad de gestión, posibilidad de alianzas y disponibilidad de recursos) y a aquellos **factores de contexto** (proyecto político, demandas sociales, modelo económico) que orientan y dan sentido a una propuesta estratégica.

Una propuesta estratégica puede entenderse como *“una suma de energías orientadas a impulsar el desarrollo”*, o bien, como *“un acuerdo social amplio acerca de los objetivos a largo plazo y las iniciativas necesarias para alcanzarlos”*

Como se puede apreciar en el **Esquema No. 1** adjunto, el proceso de planificación se inscribe y está determinado por referentes exógenos, normalmente expresados como un conjunto de políticas (globales y sectoriales y territoriales) que establecen las pautas y criterios en materia de desarrollo del país y de las regiones.

Estas políticas serán determinantes para orientar dos momentos analíticos que se determinan mutuamente: el relativo a la interpretación de la estructura y forma de funcionamiento del modelo económico y el destinado a identificar y jerarquizar las demandas de la sociedad. El análisis de la estructura y funcionamiento del sistema regional debe entenderse como un esfuerzo permanente de conocimiento de la situación y tendencias de una determinada región y de comparación de ese conocimiento con las demandas y aspiraciones de la sociedad regional.

De esta manera, estos dos momentos analíticos no constituyen una simple *“lectura”* de hechos económicos y sociales, sino una interpretación y calificación de los problemas y oportunidades regionales, en función de un determinado marco conceptual y normativo.

Las demandas y aspiraciones de la sociedad regional deben ser examinadas y contrastadas con relación a las políticas nacionales que inciden en el desarrollo regional, estableciendo las correlaciones que resulten necesarias para determinar la viabilidad de los objetivos y prioridades que vayan surgiendo.

El camino entre la situación actual y la deseada nace de la revisión y estudio de los cursos de acción posibles, actividad que debe ser coherente en todos sus términos con los objetivos y prioridades surgidos del estudio de las demandas sociales.

Los cursos de acción representan opciones acerca de *qué conviene hacer y cómo hacerlo* y tienen por objeto definir *quiénes* serán los responsables y con qué recursos se cuenta para poner en marcha la opción estratégica elegida.

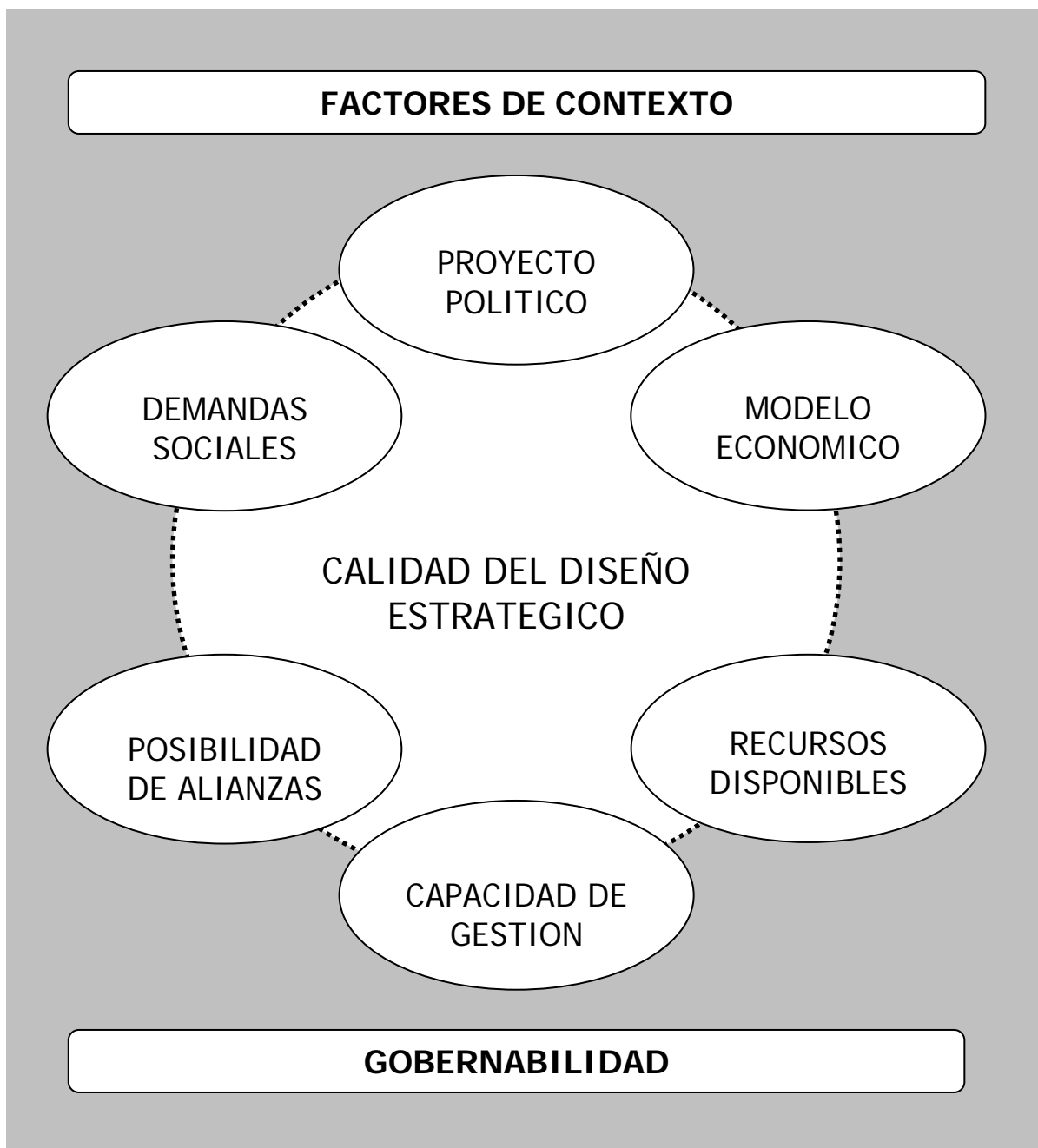
Desde esta perspectiva, el eje central para el diseño de una propuesta estratégica será lograr compromisos y alianzas con los principales actores sociales, en torno a un proyecto compartido, susceptible de ser evaluado, reconsiderado y modificado cuando las circunstancias lo ameriten. A lo anterior habría que agregar la disposición a comprometer tiempo y recursos en proyectos de largo plazo, identificando incluso el tipo de acuerdos que unos y otros estarían dispuestos a suscribir.

En definitiva, la calidad de una propuesta estratégica dependerá en gran medida del grado de aceptación y respaldo social que logre concitar en un determinado momento histórico. Esta aceptación y respaldo supone crear un ambiente propicio para el debate de propuestas alternativas, disponer de información confiable y oportuna, desarrollar la capacidad analítica y prospectiva en todos los sectores, así como perfeccionar las instancias de diálogo que favorezcan la convergencia y complementariedad de las iniciativas privadas y públicas.

En función de la solidez técnica de los planteamientos y el desarrollo de una cierta capacidad de respuesta a las principales demandas, casi siempre será posible lograr acuerdos y compromisos para actuar en forma conjunta. No obstante, por estar habitualmente condicionados por la dinámica del entorno político y económico, tales compromisos y acuerdos pueden llegar a experimentar cambios significativos a lo largo del tiempo, situación que podría complicarse considerablemente si no se han previsto, desde el inicio, cursos de acción alternativos.

Bajo estas circunstancias, como acertadamente lo destacan H. Mintzberg, C. Matus y otros expertos, las habitualmente ordenadas secuencias técnicas de análisis, suelen ser poco eficaces para reaccionar en un entorno caracterizado por reacciones sorprendidas de los agentes sociales y tendencias cambiantes en el comportamiento de las actividades económicas. En tal sentido, los compromisos adquiridos son potencialmente revisables; pudiendo dar lugar a cambios de prioridades y/o modificaciones de fondo respecto a los caminos previamente acordados.

ESQUEMA N° 1: LA PLANIFICACIÓN COMO PROCESO



2. La planificación como método

Desde la perspectiva del equipo técnico encargado de elaborar estrategias y planes regionales o comunales, la secuencia metodológica sigue un orden de razonamiento deductivo que va desde la prefiguración del futuro deseado, a la formulación de los mecanismos que lo harán posible (políticas, programas y otros instrumentos).

El proceso de planificación, se presenta así como una secuencia de decisiones y acciones relativa a los factores que permitirán alcanzar la situación futura deseada (o imagen objetivo), incluyendo su expresión territorial, de manera de generar políticas orientadoras y coordinar eficazmente las iniciativas y proyectos que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

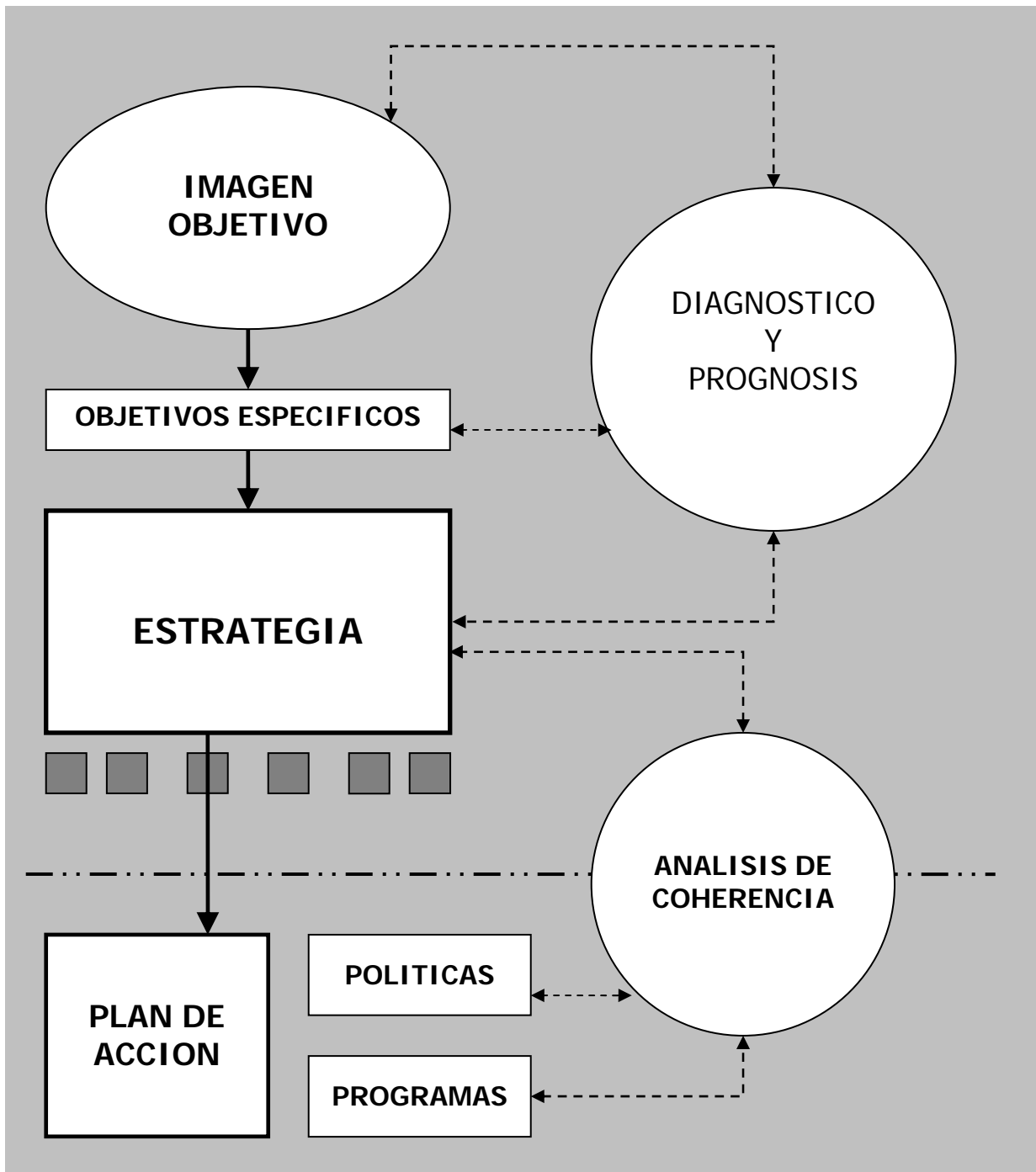
La destreza del equipo técnico, se medirá en función de su capacidad para ubicar y caracterizar *en qué momento, dónde y cómo* -metodológicamente hablando- tienen lugar los cálculos y apreciaciones del diagnóstico, la construcción de escenarios futuros, la definición de objetivos, el enunciado de las políticas, la priorización de proyectos y, en términos más amplios, el perfilamiento del conjunto de instrumentos que habrán de desplegarse para su materialización.

El ***Esquema No. 2***, es una versión modificada para los propósitos de este trabajo, del esquema propuesto por Carlos de Mattos en 1976. El esquema sugerido, permite visualizar las principales etapas de la secuencia metodológica de la planificación.

Como se puede apreciar, desde esta perspectiva, el acento está puesto en la *coherencia entre los distintos componentes*, verificada en todo momento a través del proceso de diagnóstico y prognosis. Así, interesa alcanzar la plena congruencia de: i) los objetivos específicos en relación a la imagen-objetivo; ii) los objetivos entre sí; iii) la propuesta estratégica en relación a los objetivos; iv) El plan de acción en relación a la estrategia; v) las políticas y los programas entre sí.

El diagnóstico - prognosis y los análisis de coherencia complementarios se entienden, a este efecto, como procedimientos para la verificación de problemas, interpretación de tendencias a futuro y exploración de posibilidades de acción, de modo de hacer viables las propuestas del plan.

ESQUEMA N° 2: LA PLANIFICACIÓN COMO MÉTODO



a) El diagnóstico - prognosis

El diagnóstico no es una simple descripción de la realidad. 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 o territorio.

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 sólo conjunto de actividades.

"El diagnóstico plantea el análisis y la evaluación de la situación actual del fenómeno o entidad a planificar y de su evolución histórica en un determinado período del pasado; su propósito fundamental es detectar los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de la situación postulada por la imagen, e identificar las potencialidades que podrían contribuir a lograrla. De tal forma, el diagnóstico constituye un instrumento para probar la viabilidad de la imagen futura, pudiendo incluso conducir a su ajuste o reformulación.... Desde que estos análisis constituyen un elemento necesario para respaldar la efectividad de las diversas acciones de planificación, el diagnóstico configura una actividad permanente que se va desarrollando y completando a lo largo del proceso de toma de decisiones que caracteriza a la planificación" ³²

Se ha elegido la definición anterior, por su acertada definición del diagnóstico como una actividad que *"acompaña"* al proceso de planificación en todas sus fases, en contraposición al difundido concepto de diagnóstico como una actividad *"previa"* a la definición de objetivos, la formulación estratégica, las políticas y los programas.

La prognosis, compartiendo la función del diagnóstico en el proceso de planificación, busca anticipar escenarios completos o eventos específicos de modo de tomar

³² De Mattos, Carlos. Op. Cit 1976.

decisiones en el presente que aseguren los resultados esperados o rectifiquen situaciones no deseadas.

La percepción y toma de conciencia respecto de las limitaciones y capacidades con que se cuenta, unido a la aproximación al "*deber ser*" permitirá, al momento de diseñar la estrategia, proyectar sobre bases realistas nuevos caminos y cursos de acción.

*"El propósito de la planificación no es el futuro sino el presente. El cálculo sobre el futuro sólo es un medio para darle racionalidad al cálculo sobre las decisiones presentes. Ambos cálculos se complementan. El cálculo sobre el futuro es dominante en el plano de la eficacia direccional; el cálculo sobre el presente es dominante en el plano de la acción concreta que cambia las situaciones. Así podremos rescatar el sentido práctico de la planificación".*³³

Para identificar, por ejemplo, los rasgos fundamentales de una determinada configuración territorial será necesario realizar un análisis interpretativo del proceso evolutivo considerando aspectos clave tales como: las tendencias de concentración y/o dispersión de la población, la organización y distribución espacial de las actividades productivas, los principales flujos y las situaciones críticas más evidentes de la infraestructura disponible.

Todo diagnóstico-prognosis debe basarse en datos confiables y en un conjunto de hipótesis acerca del probable comportamiento futuro del sistema en estudio. El reconocimiento de que existe un abanico de interpretaciones posibles, naturalmente puede conducir a poner en tela de juicio la pertinencia de los enfoques y cursos de acción elegidos.

No es raro, en estas circunstancias, que al evaluar comportamientos y tendencias se llegue incluso a cuestionar las bases teóricas que se tuvieron en cuenta al formular las hipótesis iniciales de trabajo.

³³ Matus, Carlos, Op. Cit 1988.

b) La imagen - objetivo

La *imagen-objetivo* o *escenario normativo*, remite al conjunto de ideas principales de lo que se quiere lograr y se caracteriza por expresar en términos globales las intenciones que mejor reflejan la situación deseada a largo plazo. El término imagen-objetivo es usado con frecuencia tanto en la planificación clásica, como en la planificación estratégica situacional. Con algunas diferencias, en la terminología del método de escenarios, equivaldría al llamado escenario normativo. En la planificación estratégica corporativa se usa, por lo general, el término *visión*, asociado al propósito orientador que guía las decisiones de una determinada empresa o negocio.

Desde una perspectiva temporal, la imagen-objetivo es entendida en muchas ocasiones como la situación a lograr dentro del plazo de vigencia del plan. No obstante, para la mayoría de los especialistas dicha imagen-objetivo se ubica siempre en el largo plazo (independiente de la duración del plan), como guía para definir objetivos específicos y caminos a seguir en el corto y mediano plazo: *"Imagen-objetivo es la situación general escogida como un objetivo de referencia que está más allá del horizonte de tiempo del plan"*.³⁴

Una imagen-objetivo no es la simple anticipación de un buen panorama económico y mejores condiciones de vida para la población. Debe incluir además: la organización social deseada, la evolución del contexto cultural, las futuras estructuras institucionales, así como todos aquellos elementos que permiten describir integralmente el futuro deseado, incluidas las transformaciones territoriales.

Como se puede apreciar, la imagen-objetivo surgirá del pensamiento político dominante y del modelo de desarrollo económico y social que éste preconiza. Su validación, en cambio, es una tarea que corresponde al planificador, en cuanto a él corresponderá asegurar la consistencia de la imagen-objetivo con las tendencias de crecimiento a futuro y su factibilidad en función de los medios disponibles.

En razón de que la imagen-objetivo constituye un compromiso social de largo alcance, deberá reflejar los principales puntos de acuerdo y prioridades de los principales actores sociales de la región.

³⁴ Matus, Carlos, Op. Cit 1988.

c) Los objetivos específicos

Los objetivos describen los propósitos de un determinado plan. Responden a lo que se pretende lograr en las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, cultural, territorial, ambiental, etc.), teniendo como referencia el marco general de intenciones que proporciona la imagen-objetivo. Son, por así decirlo un "desglose" de la imagen-objetivo, con fines operacionales.

Como tales, los objetivos de un plan no surgen en forma completa y definitiva al inicio del proceso de planificación, sino que se van configurando poco a poco, en la medida que se cuenta con información detallada acerca de los intereses sociales y se van constatando nuevas demandas y problemas.

Los objetivos, como declaración de propósitos específicos, deben tener un grado intermedio de generalidad. Ni tan amplios que no contribuyan a establecer prioridades; ni tan puntuales que no permitan orientar procesos.

En cualquier circunstancia, lo importante es ir estableciendo en cada momento la relación lógica entre problemas, objetivos y opciones de solución, identificando de paso tanto las inconsistencias de la propuesta, como los criterios técnicos, las prioridades y premisas de gobierno que más adelante serán utilizados para la selección entre cursos alternativos de acción.

Si para un objetivo se establece el tiempo en que se habrá de cumplir y/o alguna medida específica del logro, se está hablando propiamente de metas. En el lenguaje de la planificación del desarrollo, a diferencia de los objetivos, las metas comprometen magnitudes y plazos.

En todo caso, cabe aclarar, la diferencia no está dada sólo por la generalidad o especificidad de los enunciados declarativos, sino por la "medida" (en términos cuantitativos y/o en el tiempo) en que se espera lograr los resultados.

d) La formulación estratégica

No existe consenso entre los especialistas respecto al proceso mediante el cual se genera una estrategia para el desarrollo. Para aquellos que trabajan dentro de los esquemas de la llamada planificación tradicional, la estrategia es el resultado de un proceso técnico derivado del diagnóstico y la prospección de las tendencias evolutivas de las principales variables.

Para los que trabajan con los métodos de la planificación estratégica (corporativa o situacional), la estrategia nace de un esfuerzo creativo inicial, que deberá ser revisado y perfeccionado a través de posteriores análisis.

En el primer caso, la formulación estratégica puede llegar a entenderse como una actividad separada de la definición de objetivos, debiendo probar en su momento, su consistencia con tales objetivos y realizar los ajustes que resulten necesarios. En el segundo caso, en cambio, la estrategia aparece íntimamente asociada con una determinada imagen-objetivo a largo plazo y, por ello, considera al tema de la determinación de objetivos como parte del trabajo mismo de formulación estratégica.

Pero las diferencias y matices conceptuales no se limitan sólo a la forma de vincular la estrategia con los objetivos, sino que se extienden a toda la compleja relación entre formulación estratégica y proceso de planificación.

Sin perder de vista los aspectos comentados, a continuación se transcriben algunas definiciones que contribuyen a aclarar su sentido y alcances.

Para Ackoff una estrategia es fundamentalmente un conjunto de criterios para encarar situaciones, en un contexto relativamente conocido: *"Una estrategia es una regla que dicta el curso de acción a tomar en el caso de cada situación posible"*.³⁵

Por su parte, S. Boisier afirma: *"una estrategia es una manera de actuar, de enfrentar la realidad (que no es un medio puramente físico e inanimado, sino por el contrario, un medio social) que implica un intento de anticipación a las reacciones que desata una acción dada, y por tanto se supone un conocimiento acerca del patrón de*

³⁵ Ackoff, R.L. *"Scientific Method: optimising applied research decision"*. New York, John Wiley & Sons, 1964.

conducta (pasado, presente, futuro) de quien reacciona, sea un individuo, una empresa, una colectividad o un Estado." ³⁶

Para F. Ordóñez *"Una estrategia... (es)... una secuencia general y flexible de acciones a implementar para conseguir un conjunto dado de objetivos"*. ³⁷

Desde una perspectiva algo diferente, Brian presenta la estrategia como un todo estructurado, que incluye las metas, la programación de acciones y el conjunto de elementos necesarios para hacerla viable, aún frente a reacciones inesperadas del entorno: *"En el campo de la administración, una estrategia, es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes"*. ³⁸

Destaca en la definición anterior un elemento de gran importancia, la necesidad de que cualquier propuesta estratégica anticipe posibles reacciones de oponentes que, en su momento, defenderán sus propios intereses y objetivos. Es decir, una formulación estratégica flexible que permita tomar decisiones oportunas y consistentes, considerando las reacciones del sistema afectado.

Diversos autores insisten sobre este mismo punto, la existencia de oponentes activos que se sumarán, intentarán modificar o resistirán con fuerza las acciones propuestas (Ver: Gilbaud, Boisier, Matus, Mintzberg, etc.), agregando que las estrategias deberán ser formuladas de manera tal, que sea posible adaptarlas a un amplio rango de circunstancias sin perder de vista la orientación general previamente acordada.

³⁶ Boisier, Sergio. *"Ideas básicas para el desarrollo estratégico regional"*. Documento de trabajo). Santiago, ILPES". 1990.

³⁷ Ordóñez, Fernando. *"Bases metodológicas para la formulación de estrategias de desarrollo regional"*. Santiago, ILPES, 1976.

³⁸ Brian Q., James. *Estrategias para el Cambio en "El Proceso Estratégico"*, Prentice Hall, 1993.

He aquí algunos ejemplos:

"Estrategia es la teoría del movimiento hacia el objetivo, donde el criterio de decisión de cada movimiento es obtener el máximo de libertad de juego después de cada decisión y respuesta del oponente" (Gabor, 1970).³⁹

Comentando esta última definición, Carlos Matus anota un aspecto crucial que no puede ignorar una estrategia: *"el encadenamiento de movimientos, acciones, encuentros u operaciones eficaces para ganar más libertad de acción que el oponente y en base a ese desbalance, alcanzar el objetivo"*.⁴⁰

Por el contrario, no correspondería hablar de estrategia cuando se enfrenta a un oponente pasivo, como la naturaleza, o cuando se programan las actividades rutinarias de instituciones o empresas. Esta última afirmación podría ser matizada, cuando independientemente de la pasividad o actividad de los actores, *"no existen caminos únicos para resolver los problemas"*⁴¹ y, en consecuencia, se requiere de una visión de conjunto de las posibilidades y limitantes para poder optar por el camino más conveniente.

Matus, ahondando en el carácter flexible de la estrategia, incorpora la noción de que los problemas sociales -y por tanto las soluciones- jamás podrán ser totalmente estructurados y determinados, no existen reglas fijas ni se puede anticipar los resultados. Al respecto señala: *"En el sistema social las reglas del juego son flexibles y modificables, los problemas que enfrentan los jugadores son cuasi estructurados, las soluciones no son conocidas ni aceptables para todos, no existe fecha de comienzo y término del juego pues se trata de una continuidad histórica y el final del juego está abierto a muchas posibilidades porque los jugadores pueden crear nuevos elementos capaces de generar la diferencia entre la victoria y la derrota"*.⁴²

³⁹ Gabor, D. "Open Ended Planning, en Perspectives of Planning", OECD, 1970.

⁴⁰ Matus, C. Op. Cit 1988.

⁴¹ Boisier, S. Op. Cit. ILPES.1990

⁴² Matus, C. Op. Cit 1988.

e) El Plan de Acción

Así como la estrategia se asocia, en términos generales, con *qué conviene hacer* a largo plazo, el Plan de Acción remite al *cómo hacerlo* en un período dado. En este intento el Plan recurre a las **políticas** en cuanto *pautas* que habrán de orientar las acciones públicas y privadas y a los **programas**, que específicamente resolverán *quién* realizará las acciones propuestas, *cuándo* y *con qué* recursos.

En la definición del método de trabajo y la forma en que se irá estructurando el Plan, deberán cumplirse las siguientes premisas básicas:

- Correcta interpretación de las políticas nacionales que se vinculan con el desarrollo de la región, de manera que se establezca, desde el inicio, una clara y congruente relación entre ambos niveles de decisión.
- Definición, desde las primeras etapas de trabajo, de un conjunto de instancias y procedimientos que responda adecuadamente a las necesidades de coordinación del equipo de Gobierno y que, en forma simultánea, constituyan una guía para ordenar y garantizar la participación ciudadana.
- Generación de un flujo permanente de información acerca de los antecedentes técnicos, las propuestas estratégicas y los acuerdos y compromisos que se vayan logrando, de modo de favorecer la interacción de los actores involucrados.
- Análisis de componentes claves que caracterizan las propuestas gubernamentales, entre ellas: innovación tecnológica y desarrollo productivo, protección social, protección a la infancia y al adulto mayor, rescate de la identidad y la cultura.

El Plan de Acción obliga a coordinaciones y definiciones de cursos de acción específicos, según los compromisos adquiridos con la comunidad al momento de las definiciones estratégicas. Al Gobierno Regional corresponderá plasmar los compromisos adquiridos en políticas y programas operativos con alcance y plazo preestablecido. Tal instrumento, Plan de Acción o Plan Regional de Gobierno es, entonces, un conjunto estructurado y viable de políticas y programas, destinado a regular y coordinar la actuación institucional durante un periodo preestablecido y en función de metas conocidas y susceptibles de evaluación.

3. Perspectiva de género en la planificación estratégica⁴³

Como instrumentos de gestión, las Estrategias y Planes Regionales se basan en un diagnóstico de la situación actual, escenarios prospectivos e instancias de participación y validación, análisis que sientan las bases para definir las políticas, programas y proyectos necesarios para mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo de una Región.

Nada asegura, sin embargo, que las propuestas de desarrollo se traduzcan en similares oportunidades para los hombres y mujeres que habitan en dicha Región. Sin entrar en detalles, lo que aquí se quiere destacar es que el concepto de *“equidad de género”* debe estar siempre presente en el proceso y método de la planificación, desde el análisis de la realidad actual hasta el momento de la asignación de recursos.

3.1 Fase de diagnóstico

La recolección y análisis de datos estadísticos sin diferenciación por sexo, ha llevado en el pasado a una escasa visibilidad de las necesidades e intereses de mujeres. Un buen uso de los datos demostraría la existencia de una cantidad significativa de brechas, la mayoría de ellas factibles de corregir mediante políticas públicas.

Las fuentes estadísticas más utilizadas en los diagnósticos para la planificación estratégica regional son los Censos y las Encuestas de Hogares (CASEN). La información allí contenida permite incorporar consideraciones de género, pues establece diferencias por sexo de las características individuales de los miembros del hogar, estructura de edad, fecundidad y mortalidad, migraciones, índices de masculinidad e, indirectamente, permite estimar la esperanza de vida.

Los Censos de Población, en particular, sirven para analizar las migraciones, donde se destaca la mayor propensión de la mujer joven a migrar de zonas rurales a urbanas. La desagregación de los Censos permite diferenciar la distribución espacial de

⁴³ Elaborado a partir de documento preparado por SERNAM, como contribución a esta guía metodológica; 2007.

hombres y mujeres en unidades geográficas pequeñas, muy útil cuando se presentan diferencias significativas por sexo en la población residente.

Otro antecedente proveniente de fuentes secundarias es la fecundidad, la cual puede tener marcadas diferencias en la Región por grupos de edad existiendo una tendencia de incremento de la fecundidad adolescente, situación que puede configurar un grupo de alta vulnerabilidad.

Existen disponibles publicaciones sobre estadísticas diferenciadas por sexo, que incluyen nomenclatura y definiciones operacionales. El compendio más global es la publicación Estadísticas de Género de CEPAL,⁴⁴ donde se describen tanto las bases analíticas como operacionales de estadísticas relevantes de género en América Latina, producto de un esfuerzo interregional que recopila la información disponible, desagregada por sexo, en cada uno de los países.

También son útiles a este efecto, los datos de la Infoteca de SERNAM⁴⁵ relativos a población, hogares, participación, pobreza, trabajo, adolescentes, salud, educación y violencia. Asimismo, los datos desagregados por regiones del Censo y otras fuentes secundarias. Indirectamente relacionadas con género son las estadísticas de diversas fuentes publicadas por Instituto Nacional de Estadísticas (INE),⁴⁶ que agrupan información nacional y regional diferenciada por sexo, como también los cuadros estadísticos diferenciados por sexo del Sistema INFOPAIS de MIDEPLAN.⁴⁷

El diagnóstico para la planificación estratégica debe identificar factores de riesgo que hacen de las mujeres un posible grupo vulnerable. Situaciones de este carácter son la jefatura femenina de hogar, embarazo adolescente y la adultez mayor femenina sin protección social.

El adecuado diseño de una Estrategia o un Plan con equidad de género hace recomendable establecer indicadores apropiados, desde un inicio. Dichos indicadores

⁴⁴ (<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/default.htm>)

⁴⁵ (<http://www.sernam.cl/basemujer/index.htm>)

⁴⁶ (<http://www.ine.cl/22-género/i-mujeresregio.htm>)

⁴⁷ (<http://infopais.mideplan.cl>)

de género pueden ser parte de un sistema global de indicadores de seguimiento de procesos y cumplimiento de acciones operativas.

Los indicadores deben permitir evaluar el logro de los objetivos de equidad de género y permitir modificaciones durante la aplicación de la estrategia o plan. Deben, además, reflejar avances en las brechas de género y tener relación directa entre las acciones administrativas y las modificaciones de las brechas de equidad.

Los indicadores de género deben cumplir en lo posible tres requisitos: a) *que sean representativos de las principales dimensiones en las que se expresa la desigualdad de género* (sociales, económicas e infraestructura); b) *que sean comparables entre regiones*, y, c) *que reflejen la situación actual*, con información estadística reciente, validada por organismos especializados, como SERNAM.

En lo posible que sean indicadores de resultado, es decir, reflejan las desigualdades que se reproducen como consecuencia del comportamiento de los factores estructurales que están en la base de las relaciones de género.

3.2 Participación ciudadana

Los diagnósticos cualitativos y el análisis de posibles cursos de acción son un recurso frecuente en planificación regional. Para ello se recurre, usualmente, a dinámicas de grupo con organizaciones ciudadanas, asociaciones gremiales, empresariales y/o en consulta con expertos.

Siempre es posible aplicar perspectiva de género en el grupo convocado. En los grupos es enriquecedora la inclusión de mujeres ya que permite una expresión diversa de los problemas de la región. En particular se debe estimular la presencia de microempresarias y de representantes de la economía informal.

La participación ciudadana es una gran oportunidad para incorporar la noción de equidad de género en la sociedad civil. Para ello se hace necesario un conocimiento del perfil de los participantes ciudadanos, el mero equilibrio por sexo para garantizar un enfoque de género puede ser engañoso, dado las diferentes necesidades, expectativas e intereses que se expresan a lo largo del ciclo vital y grupos de edad.

Baste recordar las diferentes necesidades y expectativas de las mujeres adolescentes, de aquellas que se encuentran en la edad activa.

También es necesario hacer una clara distinción entre aquellas mujeres que se encuentran en la fuerza de trabajo y las que están en las actividades hogareñas. Del mismo modo, entre las mujeres se pueden producir diferencias significativas según su origen étnico, su condición de habitante rural o urbano, factores que pueden afectar sus intereses y motivaciones.

Para una representación adecuada de las organizaciones de mujeres, se debe evitar reducir las convocatorias sólo a aquellas mujeres asociadas a roles reproductivos y de adscripción social, como Centros de Madres u organizaciones similares. Por el contrario, se debe estimular la representación de organizaciones asociadas a los roles estratégicos de autonomía económica, de representación política y empresarial.

Se debe establecer una metodología que implique entrenamiento de género en los moderadores. Buena parte del éxito de los Talleres de participación ciudadana depende de la calidad y experticia de los moderadores para interpretar las aspiraciones de las mujeres y saber captar sus intereses inmediatos o estratégicos.

Con sentido práctico, se debe tener en cuenta los horarios y localización de talleres de participación ciudadana, por cuanto pueden ser limitantes para la participación femenina. Debe recordarse que la mujer dispone de un horario para actividades públicas más reducido y controlado que los varones. Sus desplazamientos son más complejos y la presencia femenina en talleres de participación puede ser complicada para organizaciones o líderes de zonas rurales donde hay menor autonomía económica y mayor control de padres o parejas.

Otro instrumento de participación ciudadana son las Encuestas al conjunto de la población, con diferenciación por sexo de las respuestas de los encuestados. En este caso, la mera diferenciación de las variables por sexo no es suficiente, si no es acompañada por un análisis de género en el sentido de aplicar categorías interpretativas que den sentido a las brechas entre sexos.

3.3 Fase prospectiva

La planificación trabaja con pronósticos de mediano y largo plazo. Para la construcción de escenarios de futuro con perspectiva de género, probablemente será necesario incluir experticia externa en esta materia, de modo de relevar las variables relacionadas con la situación actual y futura de las mujeres. Una modalidad posible es instruir a los jefes de grupos y encargados de la elaboración de escenarios, en las técnicas prospectivas con inclusión de género

Un aspecto importante en la prospectiva es la estimación futura del crecimiento de las ramas de actividad económica. Sin embargo, dicho crecimiento sectorial puede ser mal apreciado si no se incluye una perspectiva de género. Por ejemplo, las actividades terciarias en un escenario normal, suelen ser las más dinámicas, pero es en ellas donde se manifiesta con más fuerza la precarización de la mujer.

Además, la presencia femenina en la economía rural familiar, con frecuencia resulta también poco visible por el sesgo urbano de la mayoría de las convocatorias y las dificultades de traslado que enfrentan estas mujeres desde sus lugares de origen.

3.4 Fase de las políticas y lineamientos programáticos

Las estrategias y planes regionales, en general, están orientadas a lograr una inserción internacional exitosa. Se trata de aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización para potenciar las ventajas comparativas de cada Región.

Pero también la globalización genera oportunidades específicas para la mujer, ya que el incremento de la capacidad exportadora significa posibilidades de inserción en áreas como la agroindustria, los servicios y el comercio.

Es indudable que los lineamientos de política de todo instrumento de planificación para la gestión del desarrollo deben enmarcarse en las Convenciones Internacionales que Chile ha suscrito, en las cuales la equidad de género es una prioridad. Entre otras, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra

la Mujer, ratificada por Chile en 1989,⁴⁸ y posteriormente en 1985 la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, China.⁴⁹

A estos compromisos internacionales, se agregan expresiones de voluntad política del gobierno nacional y de los gobiernos regionales. En las actuales circunstancias, son referencia obligada los dos Planes de Igualdad de Oportunidades 1994 - 99 y 2000 - 2010⁵⁰, así como el Instructivo Presidencial para la Igualdad de Oportunidades de Hombres y Mujeres de Agosto de 2000.⁵¹

El Plan de Igualdad de Oportunidades vigente (2000-2010) desarrolla políticas, programas y reformas legislativas que consideran específicamente la situación de las mujeres y sus diferencias con los hombres en la distribución de beneficios y tareas sociales. La expresión en las Regiones se establece mediante la constitución de Comités Regionales de Seguimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades.

3.5 Articulación con otros instrumentos de planificación

La planificación estratégica regional, por las características de la institucionalidad actual, debe ser compatible con la planificación sectorial y la territorial. En los instrumentos sectoriales hay marcados desequilibrios entre organismos públicos sobre la sensibilidad al enfoque de género.

Al respecto, la experiencia del PMG de equidad de género va a significar un cambio de importancia en los instrumentos de planificación sectoriales. La sola diferenciación por sexo en la caracterización de los destinatarios de estos instrumentos, permitirá una mejor focalización de las iniciativas de inversión y la aplicación de políticas que reflejen adecuadamente los intereses de mujeres y hombres.

⁴⁸ (<http://www.anfitrion.cl/actualidad/relacion/alegisla/tratados/b00019.htm>)

⁴⁹ (<http://www.eclac.cl/cumbres/getProd.asp?xml=/cumbres/2/32/P32.xml&xsl=/cumbres/phistoriaf.xsl>)

⁵⁰ (http://www.sernam.cl/plan_igualdad/plan_igualdad.htm)

⁵¹ (http://www.dipres.cl/control_gestion/PMG/Instructivo_Presidencial_N15_ano_2000.html)

Los organismos públicos definen en sus instrumentos grupos objetivos en base a categorías funcionales (división en grupos etáreos), pero sin enfoque de género.

Sin embargo, como se ha comentado anteriormente es posible complementar estos instrumentos con estadísticas diferenciadas por sexo.

A la fecha ya se cuenta en varios instrumentos sectoriales la aplicación de enfoque de género:

- En educación, en instrumentos pedagógicos como los textos escolares que excluyen las estereotipias de género.
- En salud, sensibilización a la violencia intradoméstica, al embarazo adolescente y enfoques diferenciados en la salud mental.
- En vivienda y urbanismo, una flexibilización a las tipologías habitacionales y de equipamiento social, para incorporar intereses de mujeres.

Pero posiblemente donde más se ha avanzado es en las agencias orientadas a acciones centradas en el ámbito rural como INDAP y a grupos vulnerables como FOSIS.

CAPITULO IV

ESTRATEGIA REGIONAL PARA EL DESARROLLO

1. Definición y conceptos

Advertencias y consideraciones sobre la naturaleza de una Estrategia, como las mencionadas en el apartado **2 d** del capítulo anterior, sin duda, constituyen temas de reflexión y análisis al interior del equipo encargado de la formulación estratégica.

Sin embargo -atendiendo al propósito del presente documento en cuanto herramienta de apoyo para las tareas de planificación- es preciso rescatar algunos elementos que caracterizan y definen los rasgos principales de una estrategia para el desarrollo:

- Su obligada referencia a una **visión de largo plazo**, en el marco de las orientaciones que emanan de la autoridad política;
- Su **propósito integrador**, que busca armonizar y potenciar múltiples propuestas;
- Su **flexibilidad y versatilidad** para adaptarse a los cambios ocurridos en el entorno social, político y económico;
- Su carácter de **instrumento de negociación** con los diferentes agentes sociales.

En general, una propuesta estratégica está destinada a conciliar intereses y voluntades, creando las condiciones mínimas necesarias para que los actores públicos y privados puedan: identificar oportunidades, calcular riesgos, promover alianzas, estimar los resultados que pudieran derivarse de sus decisiones, superar deficiencias de todo tipo y prevenir situaciones adversas que amenacen el logro de los objetivos propuestos.

En tal sentido, una Estrategia para el Desarrollo Regional, no debe quedar reducida a solo un documento formal donde se sintetizan sus principales objetivos y lineamientos.

Por el contrario, será necesario prever múltiples formas de expresión destinados a estimular diálogos, compromisos y alianzas entre actores sociales.

Por ejemplo, podría ser muy útil sistematizar y difundir información relativa a los desafíos y oportunidades de negocios en la región, con el propósito de interesar a inversionistas locales o externos; generar programas de trabajo destinados a convocar universidades e institutos de investigación para explorar posibilidades de desarrollo y aportar a la innovación tecnológica.

También, distribuir folletos de divulgación para estimular a las organizaciones sociales en torno a un proyecto común de largo alcance, motivando a la ciudadanía para que se sume a un gran proyecto colectivo, participando activamente en la construcción de un futuro mejor para la región, sus territorios, ciudades y barrios.

La importancia de la Estrategia Regional, como instrumento de gestión, puede resumirse en las siguientes afirmaciones:

- ❖ En cuanto **propuesta global**, favorece la coordinación de iniciativas de diferentes actores sociales para lograr objetivos que les son comunes, dejando abierta la posibilidad de variaciones motivadas por cambios situacionales no predecibles.
- ❖ Como **instrumento de gestión**, una propuesta estratégica permite proyectar aquellas iniciativas o conjuntos de iniciativas de mayor significación, valorizando las contribuciones y aportes de los actores involucrados.
- ❖ La definición de objetivos y lineamientos programáticos claros y precisos, contribuye a perfilar adecuadamente tanto los Planes Regionales como los Sectoriales y Comunales, proporcionando un **marco de referencia insustituible para la toma de decisiones de corto y mediano plazo**.

2. Contenido y alcance de una Estrategia Regional

En el contexto actual se requieren formas modernas y dinámicas de gestión, las que incluyen una frecuente y activa participación ciudadana. Esta participación no se limita solamente a compartir un determinado diagnóstico o identificar convergencias en torno a ciertos objetivos generales de desarrollo, sino al desarrollo mismo del plan y de las acciones que de él se derivan.

En realidad, el punto central que interesa resolver de común acuerdo con diversos actores sociales, es el relativo a la caracterización de los compromisos que están dispuestos a suscribir en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo.

Tales compromisos darán lugar a alianzas estratégicas, convenios y acuerdos de cooperación mutua, que habrán de reflejarse en la programación de actividades, en la asignación de recursos e, incluso, en la definición técnica, diseño y alcance de cada proyecto en particular. Pero, además, la programación de actividades derivadas de una propuesta estratégica consensuada, debe ser coherente con aquellos programas y proyectos promovidos desde el nivel nacional, regional y local por diversas instancias sectoriales y territoriales.

Como guía de trabajo para los encargados de elaborar una Estrategia Regional, en las siguientes páginas se propone el contenido y alcance mínimo deseable para cumplir con sus propósitos. No obstante, más allá del documento base, siempre será posible imaginar formas de expresión y comunicación diversas, con el propósito de dar a conocer sus lineamientos a toda la ciudadanía y convocar a los diferentes actores sociales según sus particulares intereses.

Más adelante, en el apartado **3** de este mismo capítulo, se sugiere una secuencia de trabajo, acorde con los contenidos mínimos aquí mencionados y con el proceso de revisión, validaciones y retroalimentación que incluye las instancias formales del Gobierno Regional y los eventos de participación ciudadana y de diálogo con actores sociales específicos.

En cuanto a su contenido, una Estrategia Regional para el Desarrollo, debería incluir como mínimo:

- a) Situación actual y perspectivas del desarrollo**
- b) Escenario referencial.**
- c) Principales desafíos regionales (u objetivos)**
- d) Lineamientos estratégicos.**
- e) Posibles alianzas público-privadas.**
- f) Indicadores de Seguimiento.**

a) Situación actual y perspectivas del desarrollo

Corresponde a una etapa de investigación exploratoria que usualmente se desarrolla en forma previa al análisis prospectivo y la determinación de escenarios y desafíos.

Sin embargo, por las características de la planificación en la actualidad y los rápidos cambios en el entorno nacional y global, esta actividad no termina aquí. Por el contrario, debe entenderse como un punto de partida para fundamentar los lineamientos estratégicos propuestos, teniendo en claro que dará lugar a un proceso continuo de análisis de la situación actual y perspectivas de la región, que acompaña la gestión del desarrollo regional, previendo la posibilidad de revisión de prioridades y actualización de contenidos esenciales.

Teniendo en cuenta lo señalado, conviene recordar que en todos los territorios existen dinámicas complejas que son difíciles de interpretar, sintetizar y proyectar a futuro. Una forma de aproximación a estas complejidades territoriales es a través de un enfoque estructural que permita visualizar los principales subsistemas que dan cuenta de la forma de funcionamiento de la región y su particular configuración territorial, entregando argumentos valiosos acerca del comportamiento de las principales variables y relaciones de dependencia.

Estas variables y relaciones estructurales de dependencia serán de suma utilidad para interpretar el pasado reciente, explicar el presente y prefigurar los escenarios de futuro. También son fundamentales para valorar la importancia de las líneas de acción a largo plazo que vayan siendo analizadas durante el proceso de diseño de la propuesta estratégica.

b) Escenario referencial

Parte importante en el método para elaborar la Estrategia Regional, dice relación con el ejercicio de anticipación necesario para identificar el escenario de referencia más probable para la región.

Sin perjuicio de las exploraciones tendenciales que habrán de realizarse para asegurar la viabilidad de la estrategia, se estima imprescindible activar un ejercicio colectivo de prefiguración de una imagen futura normativa, que active un proceso amplio de reflexión acerca del sentido último de la estrategia y el tipo de compromisos que de ella se derivan. El conjunto de hipótesis que se elaboren, según la trayectoria estimada de las principales variables económicas, sociales y territoriales, permitirá visualizar el escenario referencial de largo plazo más probable.

Dicho escenario de referencia, constituye un aporte de gran importancia para elevar el nivel de debate de la simple identificación de problemas contingentes y demandas sociales insatisfechas, a la confrontación de expectativas realistas acerca de las posibilidades de desarrollo de la región.

c) Principales desafíos regionales (objetivos)

Por la naturaleza misma de una Estrategia Regional, destinada a consensuar intereses públicos y privados en torno a un proyecto de largo plazo, el concepto clásico de *“objetivo”* puede asimilarse al concepto de *“desafío regional”*. Lo anterior, en razón de que, en el largo plazo, es muy importante definir lo que se pretende lograr, pero también lo es tener muy en claro el grado de dificultad que ello conlleva y las responsabilidades que asumen los diversos actores sociales involucrados.

En esta dimensión, la correcta identificación de los mencionados *objetivos-desafíos*, es un eslabón necesario entre el escenario referencial y los lineamientos estratégicos.

En lo formal, los objetivos no son una simple expresión de buenos propósitos, sino una muy meditada decodificación del escenario referencial en compromisos específicos de largo plazo.

d) Lineamientos Estratégicos

En una propuesta regional que incorpora en forma explícita la dimensión territorial, las decisiones estratégicas son aquellas que establecen la orientación general del desarrollo económico y social en un espacio determinado.

Estas decisiones son las que permitirán delinear los límites dentro de los cuales se habrá de operar, considerando las potencialidades, restricciones y oportunidades de la región o localidad y aquellas derivadas de la política nacional de desarrollo. En definitiva, tales decisiones condicionan el uso de los recursos que la región habrá de destinar a los principales programas y proyectos, así como el tipo de políticas que deberán ponerse en práctica para asegurar los resultados esperados.⁵²

e) Posibles alianzas público-privadas

La identificación de convergencias de intereses en torno a los objetivos (desafíos) y lineamientos de acción constituyen un potencial sinérgico esencial para la materialización de una propuesta estratégica.

Más allá de la simple declaración de intenciones por parte de los actores sociales (*inversionistas, organizaciones sociales, universidades, gobierno*) el diseño estratégico debe reconocer y/o generar mecanismos de gestión del tipo convenios, coordinaciones operativas y agendas comunes de trabajo.

⁵² Op. cit. E. Soms. Convenio MIDEPLAN / PNUD. 1995

A modo de ejemplo, si en una región se pretende poner en valor un determinado territorio en base a su potencial turístico, los empresarios hoteleros podrán estudiar posibles inversiones en su campo de acción, los institutos de capacitación organizar cursos en gastronomía, artesanía u otros, el gobierno prever eventuales normas para el uso del suelo y asegurar la realización de obras necesarias para alcanzar el propósito principal.

f) Indicadores de Seguimiento

Por tratarse de un proyecto compartido y de largo plazo, la estrategia regional debe identificar indicadores de seguimiento relacionados con el cumplimiento de los objetivos generales, pero muy flexibles en lo que se refiere a los procedimientos. Se trata de medir los avances significativos de una propuesta estratégica y no el cumplimiento de un calendario de obras.

Siguiendo con el ejemplo anterior, se trata de verificar en qué medida el territorio aludido está recibiendo un mayor flujo turístico y si existe una apreciación positiva por parte de los visitantes, no interesa necesariamente llevar la cuenta del volumen de recursos financieros o el avance físico de alguna obra en particular.

Evidentemente no se descarta que, en ocasiones, una determinada obra pueda ser el detonante de una cadena de sucesos positivos y en tal circunstancia si aplica el criterio de seguimiento específico de dicha obra en particular.

3. Secuencia de trabajo para la Estrategia Regional

En las páginas siguientes se describen dos secuencias -complementarias entre sí- para ordenar los procedimientos y eventos que tienen lugar durante el proceso de elaboración de una Estrategia Regional para el Desarrollo.

En la primera secuencia (*Ver cuadro N° 1*), se destacan las principales acciones y decisiones que coordinadamente deberán llevarse a efecto por parte de: i) el equipo encargado de la formulación técnica de la estrategia; ii) el Intendente de la región y su Gabinete; iii) los integrantes del Consejo Regional; iv) los representantes de la comunidad organizada.

En la segunda secuencia (*Ver cuadro N° 2*), se describen las diferentes actividades a desarrollar, señalando para cada una de ellas la forma de trabajo, los participantes y el resultado esperado.

El *Cuadro N° 1* puede leerse de dos maneras: *verticalmente*, como la sucesión temporal de acciones y decisiones que corresponde a cada instancia, y, *horizontalmente*, como el proceso interactivo que tiene lugar entre las diferentes instancias y participantes.

Como podrá apreciarse, el grupo técnico principalmente: *"propone..."*, *"somete a consideración..."*, *"analiza..."*, *"elabora alternativas..."*, *"prepara pautas..."*. Su misión, por consiguiente, es entregar antecedentes y elementos de juicio al Gobierno Regional -y en particular al Intendente- ayudando a construir la base teórica y práctica que hará posible una bien informada toma de decisiones, en las instancias que corresponda.

Por su parte, el Intendente y su Gabinete *"recomienda..."*, *"define acuerdos..."*, *"asigna responsabilidades..."*, *"evalúa posibilidades de acción..."*, *"establece prioridades..."*, *"propone al Consejo..."*, etc. Es decir, toma decisiones propias y somete al Consejo aquéllas que la ley establece.

El Consejo Regional, en cumplimiento de sus atribuciones, *"emite opinión..."*, *"aprueba o modifica la propuesta estratégica"*, especialmente los programas de inversión. Los actores sociales, a su vez, *"se informan..."*, *"plantean demandas..."*, *"promueven iniciativas"*, y, a través de los canales permanentes de participación: proponen enfoques

alternativos, proporcionan valiosos antecedentes de diagnóstico y aportan sugerencias para lograr una más eficaz acción conjunta de los sectores público y privado.

Por su parte, la secuencia de trabajo sugerida en el *Cuadro N° 2* no es la única posible ni puede ser interpretada como una sucesión lineal de actividades. Por el contrario, en cada región y de acuerdo al contexto en que se realice el proceso de elaboración de la estrategia, será necesario configurar un programa de trabajo específico, eliminando algunas etapas o reforzando otras.

El éxito de un ejercicio de esta naturaleza, en último término, dependerá de factores tales como:

- La disponibilidad de información y antecedentes sobre la situación regional, la que puede variar considerablemente de una región a otra, incidiendo negativa o positivamente en la calidad de los cálculos y pronósticos que se realicen;
- La experiencia de los conductores del proceso de elaboración de la estrategia, que se reflejará en la mayor o menor capacidad para llegar a establecer acuerdos y compromisos de acción a futuro;
- El nivel de involucramiento de los participantes en cada actividad, desde aquellos que se suman por primera vez a un ejercicio de este tipo, hasta quienes están en condiciones de aportar una larga y rica experiencia en la materia;
- El diferente grado de sintonía, conflicto o indiferencia que pueda existir en las relaciones de trabajo al interior del gabinete o en las relaciones entre el Intendente y el Consejo Regional.

No siempre es predecible el tiempo y esfuerzo que serán necesarios para elaborar una estrategia. En todo caso, resulta más fructífero a largo plazo, un ejercicio prolongado y muy participativo, que uno breve y excluyente.

Con ello se contribuye a la legitimidad social de la propuesta estratégica, a la transparencia en la gestión y, en términos más amplios, se aporta a la sustentabilidad de las propuestas y a la gobernabilidad regional.

Cuadro N° 1
PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL

EQUIPO TÉCNICO	INTENDENTE / GABINETE	CONSEJO REGIONAL	ACTORES SOCIALES
Pone en marcha actividades previas a la formulación de la Estrategia, definiendo su estructura y plan de trabajo			
	Examinan el contexto nacional y regional, identificando limitaciones y oportunidades de desarrollo para la región		
Identifica los "grandes temas regionales" y escenarios posibles, como marco orientador de la Estrategia			
Somete temas y escenarios a la consideración del Intendente y del Gabinete	Analiza el planteamiento del equipo técnico; recomienda prioridades y objetivos; define acuerdos de trabajo y responsabilidades	Se informa y emite opinión acerca de los temas, objetivos y prioridades que orientarán la Estrategia	Se informan, participan e interactúan para priorizar demandas e iniciativas
Analiza demandas sociales, propuestas e iniciativas	Evalúa capacidad de acción del Gobierno para establecer los alcances y límites de la propuesta estratégica		
Elabora alternativas y propone cursos posibles de acción		Aprueba en general o modifica, la propuesta estratégica del Intendente	

Cuadro N° 2
SECUENCIA DE ACTIVIDADES
PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

ACTIVIDADES	FORMA DE TRABAJO	PARTICIPANTES	RESULTADO ESPERADO
A. ACTIVIDADES PRELIMINARES			
A.1 Motivación	Dinámica de grupo	Equipo técnico	Compromiso con la tarea
A.2 Conceptos básicos	Charla o cursillo	Equipo técnico	Base conceptual común
A.3 Características del "producto final"	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Estructura y contenido
A.4 Organización del trabajo	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Responsables y plazos
B. FORMULACION DE LA PROPUESTA ESTRATEGICA			
B.1 Análisis del contexto nacional y regional	Seminario o Panel	Consejo Regional	"Situarse" en el momento político
B.2 Construcción de escenarios	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Marco para la definición de objetivos
B.3 Identificación de los "grandes temas"	Trabajo de Grupo	Gabinete	Temas clave en que se debe actuar
B.4 Definición de objetivos	Sesiones de trabajo	Equipo técnico	Acuerdos de trabajo
B.5 Dimensión territorial de la estrategia	Trabajo de Grupo	Gabinete	Prioridades por áreas territoriales
C. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA			
C.1 Presentación de objetivos y temas	Reunión	Consejo Regional	Prioridades y acuerdos de trabajo.
C.2 Consulta ciudadana sobre objetivos, prioridades y temas	Foros, M. Redondas	Actores sociales	Activación procesos de consulta ciudadana
C.3 Análisis de demandas, propuestas e iniciativas	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Maduración del "Proyecto Regional"
C.4 Opciones estratégicas y cursos posibles de acción	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Abanico de posibilidades
C.5 Evaluación de la capacidad de acción del Gobierno	Sesiones de trabajo	Gabinete	Alcances y límites de la estrategia
C.6 Presentación del esquema de desarrollo previsto	Reunión	Consejo Regional	Viabilidad política proyecto regional

A. ACTIVIDADES PRELIMINARES

Abarca el *conjunto de tareas previas que debe desarrollar el equipo técnico*, las cuales involucran desde la revisión de conceptos básicos y procedimientos a seguir, hasta la formalización del itinerario de trabajo y la asignación interna de responsabilidades.

A.1 Motivación

Tratándose por lo general de una tarea especial, no rutinaria, donde participan personas que en lo cotidiano desempeñan labores individuales, resulta de gran importancia generar una cierta sensibilidad y compromiso de equipo, visualizando los objetivos del trabajo y las dificultades que podrían surgir en el camino.

Con este propósito, es conveniente realizar algunas sesiones de dinámica grupal o un ciclo de discusiones, amenas, plurales y poco pautadas, sobre las características y posibilidades de la región; la capacidad de acción del Gobierno Regional; los posibles aliados circunstanciales o permanentes con que se cuenta, y otros temas similares. A estas sesiones podrían incorporarse personas que no forman parte del equipo técnico, pero que estarán vinculadas al proceso de formulación de la estrategia.

A.2 Conceptos básicos

Como una forma de unificar criterios y enfoques, es importante socializar y debatir al interior del equipo técnico, la definición y sentido operativo de ciertos conceptos de uso habitual, que no siempre son manejados correctamente. Entre ellos, los conceptos de: *diagnóstico, escenarios, objetivos, dimensión territorial del desarrollo, políticas, programas*, así como las diferentes variantes del *concepto de estrategia*.

Dichos conceptos deben ser analizados en conjunto, con apoyo de buena bibliografía, bajo la modalidad de un curso breve o ciclo de charlas acerca de la secuencia lógica y método de la planificación. En un ambiente profesional poco familiarizado con estos temas, se sugiere incorporar, al inicio, conceptos asociados a corrientes de pensamiento y teoría del desarrollo regional.

A.3 Características del "producto final"

Aún cuando parezca prematuro, resulta extraordinariamente útil como elemento de orientación, anticipar el probable índice o guión del documento final, anticipando su contenido a grandes rasgos. La discusión de estos aspectos permite hacer claridad en el equipo técnico acerca de la orientación que tendrá cada uno de los trabajos subsiguientes.

Evidentemente, el esquema propuesto debe adaptarse a las características de cada región y/o a situaciones especiales que se presenten. Así es posible que resulte conveniente abrir la temática por subespacios territoriales o bien articular el documento en torno a un aspecto dominante, un sector específico o una prioridad política que permita articular todo el documento.

A.4 Organización del trabajo

La asignación de responsabilidades al interior del equipo técnico es de vital importancia por cuanto condiciona los resultados del trabajo. Una distribución de tareas por áreas o subregiones geo-económicas permite una mayor cercanía con la comunidad y sus problemas; sin embargo se corre el riesgo de no poder integrar la "visión regional" de la propuesta estratégica, quedando reducida a una simple sumatoria de iniciativas de alcance local. Una distribución por sectores (minería, pesca, turismo, salud, etc.), por su parte, permite llegar a resultados bien fundamentados y coherentes en cada uno de los sectores; pero, a su modo, también inhibe la construcción de una estrategia global que priorice entre sectores.

Es deseable, en consecuencia, una organización de tipo matricial *por tareas y sectores*, integrando grupos de trabajo ad hoc (intersectoriales), para definir y elaborar entre otras cosas: el marco general de objetivos regionales, el diagnóstico de cada territorio y el paquete de políticas y de programas.

Dichas tareas deben estar perfectamente acotadas en cuanto a plazo, enfoque y nivel de profundidad requerido. No obstante, debe mantenerse una conducción permanente del proceso para asegurar el cumplimiento del calendario trazado y servir de interlocutor principal, en estas materias, con el Intendente y el Consejo Regional.

De común acuerdo con la autoridad regional deberán fijarse los plazos y calendarios de elaboración y discusión de la estrategia. Esto último considerando el tipo de participación prevista de parte de los actores sociales más relevantes.

La formulación de una Estrategia para el Desarrollo presupone una fluida interacción con los agentes sociales que intervendrán en distintos momentos del proceso que se pretende desencadenar. Esta interacción no puede quedar restringida a la simple discusión de objetivos generales e intenciones programáticas. Por el contrario, es necesario inducir diálogos y encuentros de puntos de vista a lo largo de todo el proceso, los cuales se construyen progresivamente a partir de una secuencia lógica que debe ser comprendida y asumida por los distintos participantes.

La riqueza de una determinada concepción estratégica se mide tanto por los consensos logrados, como por los temas que deja abiertos para el impulso de nuevas iniciativas. Un proyecto "cerrado" y excluyente tiende a frustrar la razón de ser de la estrategia, al negar posteriores innovaciones.

B. FORMULACION DE LA PROPUESTA ESTRATEGICA

Incluye el *conjunto de actividades necesarias para definir las orientaciones y criterios que normarán la propuesta estratégica*. En función de las tendencias históricas recientes y el potencial de desarrollo, en esta fase corresponde analizar desde las oportunidades y amenazas que se visualizan para la región en el corto y mediano plazo, hasta la definición de los objetivos de desarrollo que se consideran más pertinentes.

B.1 Análisis del contexto nacional y regional

El diagnóstico en la planificación regional, supone analizar tanto la región en si misma como en el contexto de la realidad nacional. En el plano estrictamente técnico, rescatar los elementos más valiosos que arrojan las experiencias pasadas así como encontrar los factores que permitan reducir la incertidumbre del futuro.

Estos elementos constituyen las referencias fundamentales para descubrir *lo posible dentro del amplio espectro de lo deseable*, sin ignorar las señales que se derivan del proyecto político nacional y del modelo económico vigente.

El resultado esperable de un análisis de esta naturaleza, es la **identificación de los problemas y desafíos** que involucra una determinada propuesta para lograr el desarrollo regional, respondiendo a preguntas tales como: *¿Qué hacer?, ¿cuándo y quiénes habrán de actuar para inducir un proceso sostenido de desarrollo?*

Para ello, una posibilidad es recurrir a la sistematización de información y puntos de vista, mediante la identificación de las llamadas *fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas*. Es decir, realizando un Taller tipo FODA, al interior de equipo técnico, pero consultando la opinión de expertos.

Las *fortalezas y debilidades* se refieren a la capacidad de la organización regional (*institucionalidad pública y organizaciones del sector privado*) para conducir a la región hacia una situación deseable. Las *oportunidades y amenazas*, a su vez, representan factores del entorno que escapan al control de quienes pretenden conducir el proceso, pero respecto a los cuales es posible tomar medidas para prevenir (*amenazas*) o sacar provecho social y económico (*oportunidades*).

En una matriz de doble entrada, el cruce de fortalezas institucionales y oportunidades de desarrollo sugiere temas y líneas prioritarias de acción estratégica. Por su parte, las oportunidades que ofrece el entorno relacionadas con las debilidades institucionales, ponen una voz de alerta respecto a la necesidad de superar rápidamente dichas debilidades. Fortalezas y debilidades relacionadas con potenciales amenazas del entorno económico o naturales, sugieren la necesidad de tomar medidas de prevención y control.

Este ejercicio y otros equivalentes como el Árbol de Problemas o los que proporciona la Planificación por Objetivos, contribuyen a ordenar el análisis buscando relaciones de causa y efecto asociadas a lo que pretende lograr la Estrategia.

Como se puede apreciar, se trata de un análisis estructural completamente distinto a los tradicionales diagnósticos descriptivos que poco contribuyen a la definición posterior de objetivos y líneas de acción estratégicas.

B.2 Construcción de escenarios

La actividad anterior, ofrece una visión de los principales problemas regionales, basada en la interpretación de información del presente y del pasado reciente. Una mirada prospectiva de dichos problemas permitirá dimensionar con mayor precisión los desafíos estratégicos relacionados con los propósitos de desarrollo que se pretenden alcanzar (**imagen-objetivo**).

Nuevamente -como en la fase analítica- para caracterizar e interpretar las transformaciones posibles a mediano y largo plazo, el eje o hilo conductor del análisis prospectivo será necesariamente la forma en que, se presume, habrán de evolucionar las actividades regionales, principalmente las productivas.

Una tarea compleja como la que aquí se menciona, supone la adopción de instrumentos que permitan pronosticar el comportamiento de los subsistemas y variables que determinan o condicionan el desarrollo regional y elaborar hipótesis de futuro. Para este tipo de análisis se sugiere la aplicación del denominado **método de escenarios**,⁵³ instrumento originado en Francia y ampliamente difundido en todo el mundo, por sus grandes ventajas como método prospectivo.

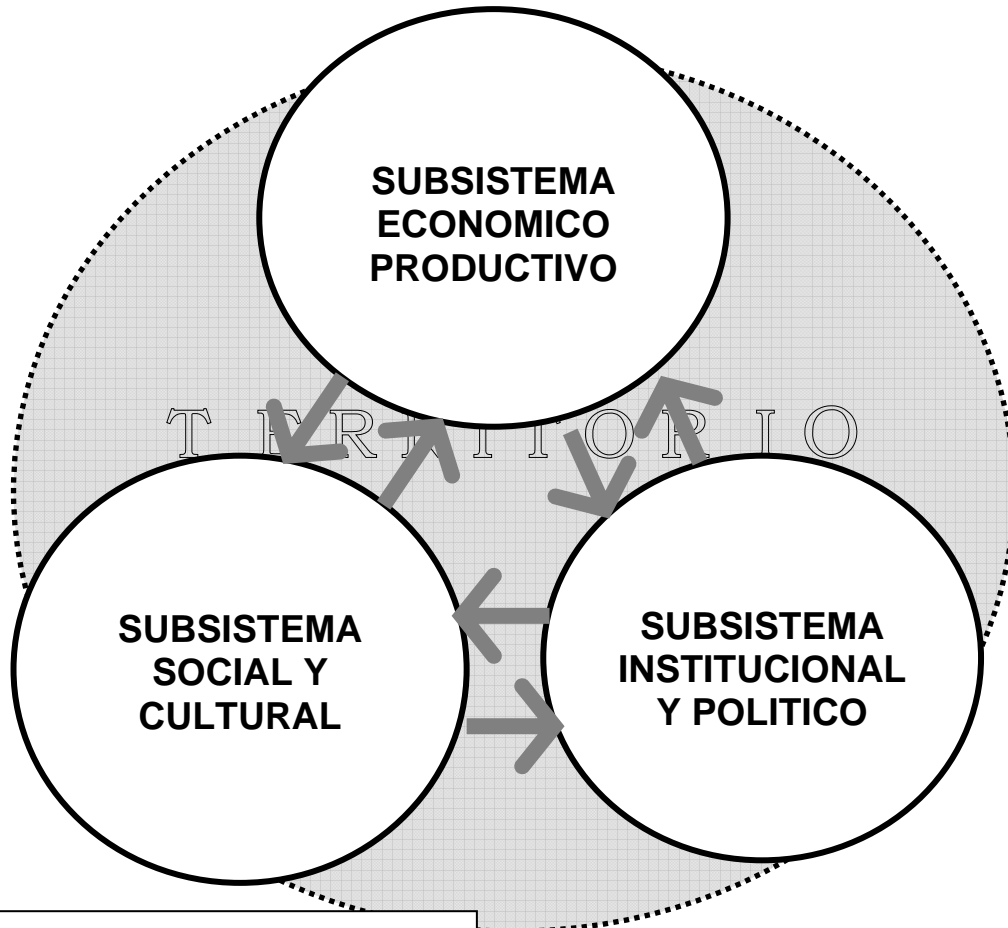
El método para construir futuros posibles, en esencia, remite a la secuencia: *análisis estructural - exploración de tendencias - estrategia de actores - elaboración de escenarios*. Se trata de anticipar escenarios centrados en la posibilidad de aprovechamientos más eficientes del potencial regional y local, un equitativo despliegue territorial de los procesos productivos, modernización de los sistemas de enlace, consolidación del sistema de centros urbanos y una mejor integración con regiones vecinas.

A modo de ejemplo, para interpretar la estructura y forma de funcionamiento de una determinada región y sus manifestaciones y tendencias en el territorio, se sugiere en el **Esquema N° 3**, estudiar tres subsistemas claramente interrelacionados (*económico-productivo, social y cultural e institucional y político*), proponiendo algunas variables genéricas, útiles para la exploración del futuro.

⁵³ Para mayor información, consultar autores como Michel Godet, J. Gaviña, Gavigan, Medina Vazquez, Miklos y otros destacados en la Bibliografía, al final de este libro.

ESQUEMA N° 3 TERRITORIO, SUBSISTEMAS Y VARIABLES

VARIABLES: Crecimiento (PIB) y cambios en la estructura; Evolución del empleo y desempleo; Cambios en la estructura empresarial (sector y tamaño); Articulación entre empresas (encadenamientos y cadenas de valor); Mercado del trabajo; Evolución de las exportaciones; Inversión pública y privada



VARIABLES: Modos de vida y costumbres de la sociedad; Migraciones y cambios poblacionales; Pobreza e indigencia; Indicadores de salud y educación; Percepciones sobre seguridad ciudadana. Presencia de instituciones intermedias (fundaciones; sindicatos, organizaciones sin fines de lucro, clubes, organizaciones gremiales).

VARIABLES: Organización institucional: redes ciudadanas; normas y valores compartidos que favorecen la gobernabilidad; Inscripción electoral; Preferencias políticas.

Es importante recordar que la exploración del futuro tiene, desde la lógica de la planificación, los siguientes propósitos metodológicos:

- Establecer hipótesis de futuro, a partir del probable comportamiento de las principales variables motrices en los ámbitos social, económico, político-institucional y cultural.
- Prefigurar escenarios a largo plazo y seleccionar la mejor opción de desarrollo, analizando ventajas, desventajas y grados de dificultad, entre las alternativas más razonables.
- Caracterizar el escenario referencial más probable (imagen objetivo) y sus eventuales consecuencias territoriales.
- Poner en discusión las decisiones estratégicas que involucra la opción elegida, acompañando cada una de ellas con una estimación global de los recursos que serán necesarios y de los beneficios que es dable esperar.
- Consensuar las iniciativas clave que deberán impulsarse para alterar la tendencia histórica y poder inducir los cambios deseados en el sistema territorial.

Para conciliar en el tiempo y el espacio la evolución del conjunto de variables principales, llamadas *motrices* o *portadoras de futuro*, será necesario explorar los alcances e implicaciones de algunas hipótesis de trabajo:

- a. La primera, se limita a vaticinar e imaginar las consecuencias de los procesos actualmente en marcha y su evolución en el tiempo, de no ocurrir cambios significativos. Asume la situación resultante como un referente obligado para valorar las alternativas resultantes de las dos hipótesis siguientes.
- b. La segunda, trabaja sobre las tendencias dominantes conocidas, estudiando el grado de dificultad que implica modificar algunas de ellas y los resultados que podrían lograrse, al intentar prevenir situaciones no deseadas y/o generar alternativas más consistentes con los propósitos estratégicos.
- c. La tercera, sitúa la visión de futuro en el plano de las configuraciones deseables, anticipando las dificultades que se presentarían al intentar forzar los acontecimientos sociales y económicos en función de un modelo ideal.

Las dos primeras hipótesis de trabajo son exploratorias del comportamiento de las principales variables, en tanto que la tercera es, sin duda, más voluntarista. Probablemente, ninguna de ellas podrá ser asumida como el escenario normativo deseable (*o imagen-objetivo*), sin consultar la opinión de expertos.

El escenario normativo con propósitos de planificación estratégica de largo plazo, será resultado de alguna combinación lógica y prudente de factores y de las tendencias de las variables motrices, utilizando para ello elementos de las tres hipótesis consideradas.

B.3 Identificación de los "grandes temas" regionales

Para conocer puntos de vista alternativos acerca de la situación regional y sus perspectivas de desarrollo a futuro, así como para evaluar la sensibilidad respecto a los problemas que aquejan a la Región, es importante activar un diálogo fluido con los miembros del Consejo Regional y otros representantes de la comunidad.

Dicho diálogo puede iniciarse a través de eventos organizados tales como seminarios, talleres, mesas redondas o paneles, de los cuales probablemente derivarán otras formas de actuación conjunta como comisiones de trabajo por temas y/o giras en terreno. En el fondo, se busca dar la partida formal al proceso de formulación estratégica y establecer un estilo de trabajo, caracterizado por el diálogo abierto y la construcción progresiva de acuerdos y compromisos.

Sobre la base de la información y experiencia acumulada por el equipo técnico, enriquecida por las opiniones y criterios vertidos por los consejeros regionales y otros representantes de la comunidad, podrán llegar a perfilarse los ejes centrales de la propuesta estratégica. Es decir, los "**grandes temas**" que permitirán proponer y jerarquizar objetivos y ayudarán a configurar las políticas y los programas.

La determinación de dichos ejes centrales o grandes temas, no es pues un asunto banal en la medida que compromete la estructura completa del planteamiento estratégico regional. Deben cubrir toda la problemática regional, pero sin que se pierda la noción de cuáles son temas principales y cuáles secundarios.

Asimismo, deben reducirse a un número manejable: ni tan pocos que lleven a expresar el universo de problemas regionales a través de unas cuantas generalidades, ni tantos que no permitan discernir cuáles son los aspectos en que se pondrá un énfasis mayor.

B.4 Definición de objetivos

La indagación sobre las posibilidades de desarrollo regional a largo plazo y la identificación de los principales ejes o temas estratégicos, colocan la formulación de objetivos en un contexto diferente al que resulta del tradicional y fácil recurso de derivar objetivos directamente de los problemas del presente: *"baja productividad..... elevar la productividad"*; *"mala atención de salud..... mejorar la atención de salud"*, *"escasa conectividad..... buena conectividad"*, etc.

A partir del escenario referencial o imagen-objetivo, los objetivos adoptan la forma de propósitos específicos que deben ser alcanzados, para conseguir las transformaciones globales deseadas. En este sentido, es necesario tener siempre presente cuatro características de los objetivos estratégicos:

- Los objetivos deben tener un nivel intermedio de generalidad, es decir, ser lo suficientemente específicos como para decidir cursos de acción; pero, al mismo tiempo, ser lo suficientemente generales como para permitir la exploración de múltiples formas de abordar las soluciones.
- Los objetivos deben ser realistas y pertinentes al contexto específico de la región, reconociendo la naturaleza y complejidad de su problemática. Esto significa que los objetivos deberán tener una clara relación con lo que es deseable lograr, pero limitado a las posibilidades reales de alcanzar resultados.
- Los objetivos deben referirse a procesos de cambio más que a estados finales. Dado el carácter dinámico del entorno social, económico y político, los objetivos deberían comprometer la voluntad de avanzar en una determinada dirección, sin convertirlos en una norma forzosa e inmutable, que no da cabida a los cambios que naturalmente irán ocurriendo en la sociedad.

- Los objetivos describen situaciones deseables en materias específicas como: *evolución esperada de las actividades productivas; superación de situaciones deficitarias; transformaciones del espacio urbano y rural; etc.* Pero también pueden referirse a valores que se desea implantar y/o desarrollar, como: *mayor participación en las decisiones; inserción nacional o internacional de la región, mejor calidad de vida; nuevos horizontes para la juventud; etc.*

B.5 Dimensión territorial de la estrategia

Una de las críticas más frecuentes a las Estrategias Regionales, es que sus postulados generales no dan una idea clara de su significado en el territorio, es decir no incorporan las ventajas, oportunidades, restricciones o condicionantes que surgen del medio geográfico y de las redes sociales y económicas que allí se establecen.

En forma simultánea con la identificación de los grandes temas regionales y la definición de objetivos, será necesario determinar la expresión territorial que tendrá la estrategia (*por provincias, por territorios, por subsistemas polarizados por las principales ciudades u otros*). Con tal propósito, se requiere un método que permita una apreciación sistémica de los fenómenos que contribuyen a la configuración del territorio, mostrando las interrelaciones que se dan entre ellos. Bajo esta perspectiva, la línea analítica deseable sería aquella que reconoce la malla de relaciones en que se sustentan las principales dinámicas territoriales.

En cierto modo, esta forma de análisis tiende a privilegiar el estudio de las redes funcionales de interconexión, por sobre la geografía de usos en el territorio. Es decir, el predominio de la *"geografía de flujos"* por sobre la *"geografía de lugares"*.

Aunque los antecedentes utilizados para esta actividad son distintos a los requeridos para la identificación de problemas, existe una estrecha vinculación entre ambas tareas técnicas, al punto que las conclusiones de una pueden afectar a la otra. Encontrar una salida correcta a estas dos tramas analíticas, es quizás el principal desafío que enfrentará el equipo técnico para dar consistencia y credibilidad al planteamiento estratégico.

Desde el punto de vista de los procedimientos, corresponderá al equipo técnico exponer el conjunto de los trabajos elaborados (*escenario normativo; grandes temas; objetivos; territorios*), en sesiones de Gabinete donde se analizarán estos antecedentes y la propuesta de objetivos hasta llegar a acuerdos que permitan pasar a la etapa siguiente de definición de temas y principales cursos de acción.

C. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA REGIONAL

Incluye el *conjunto de actividades destinadas a evaluar las posibilidades concretas de llevar a la práctica la propuesta estratégica para el desarrollo regional*. Dicha evaluación supone cotejar los objetivos y prioridades preestablecidos, con los que sustentan los consejeros regionales y los representantes de organizaciones sociales; pero también implica evaluar los cursos de acción (*opciones estratégicas*) y analizar las reales capacidades del Gobierno Regional para impulsar las principales iniciativas.

C.1 Presentación de objetivos y temas

El proceso seguido hasta el momento, sin perjuicio de eventuales consultas a los actores sociales y autoridades políticas, es de naturaleza esencialmente técnica, poniendo en primer plano la preocupación por la confiabilidad de la información, la coherencia de los planteamientos y el apego a métodos específicos de análisis y prospección.

En esta fase corresponde *contrastar la visión lograda con las percepciones sociales y políticas de otros agentes*, comenzando por los integrantes del Consejo Regional en cuanto órgano máximo de representación en la región. Lo deseable es que en las reuniones de trabajo que tengan lugar, se llegue a acuerdos de coordinación que faciliten el desempeño del equipo técnico en las etapas subsiguientes.

No existen recetas respecto al formato de las reuniones con el Consejo Regional, pero sí algunos criterios básicos como: presentación clara y detallada acompañada de los documentos de apoyo que sean necesarios; diseño que permita una fluida participación; generación de canales para posteriores explicaciones o integración de propuestas.

En tal contexto, la pertinencia y oportunidad de las iniciativas de desarrollo, deberán ser temas obligados de discusión, en la medida en que remiten a los aspectos más sensibles de una propuesta estratégica: su coherencia, su flexibilidad, su adaptabilidad a los cambios que ocurran en el entorno económico y social, su capacidad de inducir inversiones públicas y privadas y, por supuesto, su viabilidad política y técnica.

C.2 Consulta ciudadana sobre objetivos, prioridades y temas

Orientada hacia los grupos y representantes de diversas organizaciones sociales, esta actividad tiene propósitos y alcances similares a la anterior. Quizás el único elemento distintivo es la necesidad de ordenar la exposición y consulta en función de cada auditorio específico. Es decir, no corresponde por ejemplo, situar la discusión a un nivel demasiado general ante un grupo con intereses específicos, o pedir pronunciamiento u opinión sobre temas ajenos a su experiencia o áreas de interés.

C.3 Análisis de demandas, propuestas e iniciativas

Un momento complejo y trascendente del proceso de formulación estratégica, corresponde a la sistematización y análisis de las demandas, propuestas e iniciativas sociales, surgidas durante la presentación pública de los objetivos de desarrollo. El abanico de demandas adicionales y propuestas seguramente desbordará lo previsto y obligará al equipo técnico a reconsiderar algunos aspectos y delimitar nuevamente el marco de referencia inicial.

Existen métodos sencillos como las **matrices de subordinación**, que permiten recoger y ordenar el conjunto de demandas y propuestas. Los conceptos y procedimientos de tales matrices provienen de la llamada Teoría de Gráficas.⁵⁴ En lo principal se trata de establecer las relaciones de dependencia (o subordinación) de cada iniciativa respecto a todas las demás, como insumo para poder construir el llamado "*árbol de relevancia*" el cual permite visualizar en una gráfica sencilla las relaciones existentes entre las diferentes iniciativas.

⁵⁴ Teoría de Gráficas: trata de la explicación de secuencias y fenómenos complejos, utilizando representaciones, conceptos y operaciones que hacen posible la descripción e interpretación de sus principales componentes e interrelaciones.

Debe tenerse presente, sin embargo, que el propósito final de este ejercicio, es evaluar la capacidad de respuesta del Gobierno y definir qué problemas pueden ser resueltos más eficazmente por los propios actores o por la empresa privada regional.

C.4 Opciones estratégicas y cursos posibles de acción

Esta fase de evaluación y propuesta de los cursos de acción a futuro, está orientada básicamente a *definir pautas y lineamientos programáticos para el desarrollo regional*, lo que significa ponderar las diferentes opciones estratégicas, sus ventajas y desventajas, de modo de proponer y desarrollar la más adecuada y viable. Dichas pautas y lineamientos programáticos constituirán la base del posterior debate en torno a la viabilidad institucional (*con el Gabinete Regional*) y política (*con el Consejo Regional*) de la Estrategia.

La definición de los cursos posibles de acción que se derivan de la opción o modelo de desarrollo elegido, implica decisiones estratégicas bien fundamentadas.⁵⁵ A modo de ejemplo, son decisiones estratégicas las siguientes:

- Ante una eventual reconfiguración del escenario productivo regional, se requiere decidir qué sector o sectores de actividad conviene impulsar; qué repercusiones tendrá esto en determinadas zonas y/o cuales áreas geográficas o centros poblados resultarán más favorecidos; qué medidas se adoptarán para mejorar la competitividad de las cadenas productivas presentes en la Región; cómo se debe abordar la reconversión productiva de las zonas atrasadas.
- En lo que se refiere a la conformación de una estructura territorial de servicios que permita una mejor atención de las necesidades sociales, será necesario pronunciarse sobre el grado de concentración y/o dispersión de las unidades de servicio, las áreas de atención prioritarias, las soluciones posibles a eventuales problemas de accesibilidad.
- Con relación a los flujos de personas, bienes e información (en concordancia con las decisiones adoptadas en los dos puntos anteriores), se deberán impulsar

⁵⁵ Estas deberán ser resueltas por la autoridad política regional, en consulta con el Consejo y apoyada en los antecedentes proporcionados por el equipo técnico.

iniciativas que contribuyan a una mayor integración interna y externa de la Región. En especial, decidir prioridades en materia de enlaces y redes (carreteras y puentes, energía, agua potable, telefonía); prioridades en cuanto a equipamiento regional (puertos, aeropuertos, obras de riego, hospitales, centros educativos, espacios recreativos).

- Relacionadas con la reorganización del sistema de centros urbanos, decisiones estratégicas asociadas a la regulación del crecimiento de las grandes ciudades, el impulso y consolidación de los poblados emergentes y ciudades medias, la urbanización del medio rural.
- Respecto a la preservación del medio natural y la regulación de usos en zonas de riesgo, deberán adoptarse decisiones sobre qué áreas serán protegidas y qué tipo de normativa regirá en cada caso.

Una vez discutidas y acordadas las pautas, lineamientos y prioridades de la propuesta estratégica, resulta relativamente sencillo deducir los proyectos clave y las medidas que deberán impulsarse para alcanzar los objetivos sociales y económicos que inspiraron dicha propuesta.

En lo que se refiere al crecimiento demográfico, la distribución de funciones en el sistema de centros urbanos y las restricciones al uso del territorio, más que derivar en proyectos específicos, lo que realmente interesa es poder llegar a establecer pautas que guíen las decisiones de los actores sociales y apoyen la toma de decisiones de los organismos públicos en cada una de esas materias.

La meta a cumplir en esta fase es poder identificar, con todos los argumentos sobre la mesa, la mejor opción posible respecto al camino a seguir, delineando los elementos centrales, compromisos y prioridades que se derivan de tal opción.

C.5 Evaluación de la capacidad de acción del Gobierno

Las posibilidades de acción del Gobierno no sólo están determinadas por las atribuciones y funciones que le asignan los ordenamientos legales o por la disponibilidad de recursos financieros. No es raro que intervengan otros factores como la falta de información para tomar decisiones adecuadas, alguna crisis momentánea que desvía la

atención de las preocupaciones y prioridades permanentes, conflictos políticos que paralizan iniciativas, etc. O bien, en un sentido positivo, una particular sintonía de intereses que potencia las acciones emprendidas más allá de las expectativas originales; algún proyecto importante que modifica el escenario previsto; un cambio favorable en los mercados para los productos locales, etc.

Es deseable, por tanto, una ponderada evaluación de lo que el Gobierno Regional puede realizar directamente y/o cómo puede apoyar al sector privado para que éste logre materializar sus iniciativas. Esta es una tarea que debe realizar el Intendente y su Gabinete, teniendo como documento base la propuesta estratégica elegida. El resultado esperado es la definición del alcance y los límites de la estrategia, previa a su presentación al Consejo Regional.

C.6 Presentación del esquema de desarrollo previsto

En el transcurso de la secuencia que se describe, ya hubo dos encuentros clave con el Consejo Regional: el primero para avanzar en la construcción de acuerdos parciales en cuanto a la evaluación del momento político, y el segundo, para definir una estructura preliminar de los objetivos de desarrollo. En este tercer encuentro, el propósito es *lograr la aprobación de los contenidos esenciales de la propuesta estratégica* que se ha venido elaborando.

Con esta aprobación previa, el equipo técnico podrá abocarse a redactar el documento definitivo, según pauta sugerida en el apartado 2 de este mismo capítulo. Es decir: *a) Situación actual y perspectivas; b) Escenario referencial; c) Principales desafíos regionales (u objetivos); d) Lineamientos estratégicos; e) Posibles alianzas público-privadas; f) Indicadores de Seguimiento.*

El formato de las reuniones con el Consejo debe diseñarse conjuntamente, ya sea como mesas redondas o talleres, culminando en una reunión solemne del Consejo. Las decisiones y acuerdos que allí se tomen, son fundamentales para resolver acerca de los contenidos esenciales que habrán de expresarse en el documento final de la Estrategia Regional para el Desarrollo.

CAPITULO V

PLAN REGIONAL DE GOBIERNO

1. Definición y conceptos

Un Plan Regional de Gobierno debe entenderse como *un conjunto estructurado de iniciativas que reflejan los propósitos de la autoridad política y su forma de actuación para un periodo definido de Gobierno*, anticipando los contenidos temáticos y prioridades que guiarán la gestión pública durante ese periodo.

He aquí dos definiciones interesantes relativas a la planificación regional:

- *"El proceso de planificación regional se presenta como una secuencia de decisiones y acciones que debe incidir sobre los factores que determinan la conformación del espacio de manera de lograr la configuración requerida para el cumplimiento de determinados objetivos".*⁵⁶
- *"Un conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial".*⁵⁷

La planificación de la actuación del sector público en una región, en general, se refiere a procesos racionalmente organizados, dirigidos desde el Gobierno Regional para alcanzar propósitos previamente definidos. El horizonte de planificación, es decir las *previsiones acerca de las consecuencias y resultados de las iniciativas propuestas en el Plan*, se sitúa más allá (uno o dos años) del plazo o periodo de su vigencia como tal.

⁵⁶ De Mattos, Carlos. *"La Planificación Regional a escala Nacional"*. ILPES, 1976.

⁵⁷ Boisier, 1975.

Lo anterior, por razones estrictamente técnicas, como la posibilidad de evaluar el cumplimiento de las metas previstas y apreciar la efectividad de las políticas aplicadas durante el periodo de vigencia del Plan. Pero además, por la sencilla razón de que el siguiente Plan de Gobierno, al inicio de una nueva administración, requerirá de algunos meses de preparación y resolver acerca de la continuidad o modificación de los arreglos de coordinación institucional necesarios para su puesta en marcha.

Desde el punto de vista de la organización para la gestión, la planificación regional de corto y mediano plazo se asocia con los conceptos de *eficiencia y eficacia*, de *coordinación de acciones* y de *control de gestión*.

No obstante, dado el margen de incertidumbre siempre presente en todo esfuerzo de anticipación, la planificación debe también relacionarse con el criterio de *flexibilidad*, es decir, con la posibilidad de actuar sobre aquello que no es previsible y adoptar oportunamente las medidas correctivas que resulten necesarias.

Un Plan Regional de Gobierno se expresa, fundamentalmente, a través de **políticas, programas y proyectos**, incluyendo los arreglos institucionales necesarios para su materialización:

- Las **políticas** definen las pautas específicas que habrán de guiar la acción pública y orientar las decisiones privadas.
- Los **programas y proyectos**, por su parte, establecen *quién* realizará las acciones propuestas, *cuándo* y *con qué* recursos.

Por último, en lo que se refiere al *proceso de toma de decisiones*, un plan regional opera como un conjunto coherente de criterios y orientaciones que permiten evaluar resultados parciales, perseguir responsabilidades, hacer modificaciones a las propuestas originales cuando es necesario, elegir entre alternativas y generar soluciones innovativas a problemas específicos no previstos inicialmente.⁵⁸

⁵⁸ Mideplan / Fundación Eduardo Frei. Catalogo de Planificación Territorial. "Glosario de Términos para la planificación territorial". División de Planificación Regional, Mideplan. Marzo de 2005.

2. Contenido y alcance de un Plan Regional de Gobierno

El propósito del Plan Regional de Gobierno es lograr una gestión eficaz y acción coordinada de los organismos públicos en la región (*Gobierno Regional y órganos desconcentrados del nivel central*). Su contenido y sus alcances, por definición, están en directa relación con los objetivos y lineamientos establecidos por la Estrategia Regional para el Desarrollo, en la medida en que esta última refleja los grandes acuerdos sociales de largo plazo para la región en su conjunto.

Gran parte de los cálculos, definiciones y acuerdos realizados para elaborar una Estrategia Regional, constituyen insumos importantes para elaborar el Plan de Gobierno, en especial, en lo que se refiere al diagnóstico de la situación actual, la elaboración del escenario normativo, la determinación de objetivos a largo plazo y la definición de lineamientos estratégicos y prioridades de acción.

En otras palabras, si la Estrategia continúa vigente, la elaboración del Plan se simplifica de manera considerable. En caso contrario, mediante métodos simplificados, el equipo técnico regional deberá suplir lo necesario para dar forma a esta herramienta de gestión, que permite expresar en acciones operativas los lineamientos de las Estrategias y situar las decisiones anuales de inversión en una perspectiva plurianual de mayor amplitud y alcance.

Los siguientes son los componentes mínimos de un Plan Regional de Gobierno:

- a) **Metas y prioridades**
- b) **Políticas de Gobierno**
- c) **Marco presupuestario plurianual**
- d) **Estudios, programas y proyectos**
- e) **Asignación de responsabilidades**

a) Metas y Prioridades

En un Plan Regional de Gobierno, la definición de metas y prioridades presupone la verificación de compromisos políticos adquiridos, la ponderación y sistematización de las demandas sociales y la evaluación de las posibilidades reales de acción del sector público en una región determinada.

No todas las metas son iguales y es allí donde se requiere establecer prioridades según el programa general del gobierno y las particularidades de la región. Metas y prioridades, para ser aceptadas y reconocidas por los actores, deben hacer referencia explícita al contexto territorial y a las condiciones mínimas deseables para su cabal cumplimiento.

b) Políticas de Gobierno

Las políticas están destinadas a constituirse en guía orientadora para la gestión pública y para la toma de decisiones del sector privado. Así, las políticas para el desarrollo regional deberán ser fiel expresión de la voluntad y compromiso del Gobierno, en el marco de los lineamientos y prioridades programáticas nacionales y regionales.

Como sucede en toda propuesta social, las políticas abren espacios de decisión, valorizando determinadas posibilidades de acción y desestimando otras, lo que obliga a definir los **alcances** y **límites** de cada una de ellas, para que adquieran pleno sentido en cuanto guías para la acción pública y privada. Una formulación de política demasiado amplia o indefinida en cuanto a sus alcances, no ayuda a la toma de decisiones y, por tanto, no es propiamente una política. Al contrario, una política que no abre un abanico de posibilidades de decisión y/o se limita a pronunciarse sobre un tema específico, se acerca más a la definición de una norma.

c) Marco Presupuestario Plurianual

Una vez configurado el conjunto de políticas y, como se verá más adelante, una vez definida la cartera de programas y proyectos de inversión, corresponderá al Gabinete Regional pronunciarse acerca de la viabilidad de las propuestas y proceder a establecer los acuerdos que sean necesarios para asegurar una gestión coordinada y eficiente.

Es en este sentido, que se estima indispensable contar con una apreciación realista acerca de los recursos financieros de que se dispone para la ejecución del Plan. Tal apreciación es lo que se denomina Marco Presupuestario Plurianual. Su estructura (*plurianual y por fuentes de financiamiento*), constituye la restricción a aplicar durante la elaboración del Plan Regional de Gobierno, en cuanto obliga a seleccionar programas y proyectos, solamente hasta copar la disponibilidad presupuestaria prevista para cada año de ejecución.

d) Programas y Proyectos

Este componente del Plan, incluye las principales acciones que habrán de llevarse a cabo, especificando responsables, plazos y recursos involucrados. Su expresión formal es un listado de iniciativas de inversión, para las cuales se proponen las etapas y las condiciones que será necesario considerar, para evaluar avances en el cumplimiento de las metas. En razón de lo anterior, su elaboración requiere de un análisis de los problemas que se pretende resolver, y de un diseño cuidadoso del conjunto de operaciones involucradas, asignación de responsabilidades e instancias de coordinación.

e) Asignación de Responsabilidades

Tras la elaboración y aprobación del Plan Regional de Gobierno, se inicia un proceso de organización para la gestión gubernamental que culmina en la programación detallada de acciones y proyectos, definiendo responsables, costos, plazos y condiciones para la ejecución. Su objeto es sistematizar los compromisos del Plan, regular el cumplimiento de los acuerdos de coordinación adoptados y, en su caso, adoptar oportunamente las medidas correctivas que sean necesarias para lograr las metas propuestas.

Dicho proceso no está exento de dificultades, ya que implica definir un modelo de gestión y coordinación de iniciativas que compromete a todos los organismos públicos con sede en la región, no sólo al Gobierno Regional. Este modelo deberá basarse en los lineamientos programáticos acordados, traduciendo en acciones concretas de cada organismo, el conjunto de compromisos adquiridos con la ciudadanía, antes y durante el proceso de formulación del Plan.

3. Secuencia de trabajo para elaborar un Plan Regional de Gobierno

La elaboración de un Plan Regional de Gobierno, supone la designación de un equipo técnico con profesionales que posean un grado razonable de experiencia en materia de planificación, un buen dominio acerca de la organización del aparato público regional y conocimientos probados en todo lo relacionado con programación de recursos financieros y el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones.

De manera similar a lo sugerido como proceso lógico para la elaboración de una Estrategia, en las páginas siguientes se proponen dos secuencias que describen los procedimientos y eventos que habrán de involucrar a las distintas instancias regionales durante la elaboración del Plan de Gobierno. La primera se refiere al **proceso de validación y aprobación** del Plan y la segunda, en concreto, al **método de trabajo**.

En la primera secuencia (*Ver cuadro N° 3*), se destacan las principales acciones y decisiones que coordinadamente deberán llevarse a efecto por parte de: i) el equipo encargado de la formulación técnica de la estrategia; ii) el Intendente de la región y su Gabinete; iii) los integrantes del Consejo Regional; iv) los representantes de la comunidad organizada.

El *Cuadro N° 3* puede leerse de dos maneras: *verticalmente*, como la sucesión temporal de acciones y decisiones que corresponde a cada instancia, y, *horizontalmente*, como el proceso interactivo que tiene lugar entre las diferentes instancias y participantes.

En la segunda secuencia (*Ver cuadro N° 4*), se describen las diferentes actividades a desarrollar, señalando para cada una de ellas la forma de trabajo y el resultado esperado. Si bien la secuencia de trabajo sugerida en el *Cuadro N° 4* no es la única posible, las etapas y actividades allí descritas han demostrado, en la práctica, ser las más adecuadas para formular correctamente un Plan Regional de Gobierno, en plazos relativamente breves.

Cuadro n° 3
PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE GOBIERNO

EQUIPO TÉCNICO	INTENDENTE / GABINETE	CONSEJO REGIONAL	ACTORES SOCIALES
Solicita antecedentes a los organismos públicos sectoriales y regionales y los sistematiza			
	Define las políticas de Gobierno y establece prioridades de gasto público		
Prepara pautas de trabajo y elabora propuesta preliminar de metas, programas y proyectos			Consultas directas a organizaciones y representantes de la comunidad organizada
	Propone propuesta preliminar al Consejo		
Elabora el documento del Plan Regional de Gobierno ajustado al marco presupuestario estimado		Aprueba o modifica la propuesta preliminar de metas, programas y proyectos estratégicos	
		Aprueba el Plan o presenta alternativa equivalente	
	Asigna responsabilidades y formaliza compromisos sectoriales y regionales		Se informan y aportan propuestas para optimizar las acciones del Gobierno Regional

Cuadro N° 4
SECUENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE GOBIERNO

ACTIVIDADES	FORMA DE TRABAJO	PARTICIPANTES	RESULTADO ESPERADO
A. ACTIVIDADES PREVIAS			
A.1 Análisis del territorio	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Base territorial del Plan
A.2 Caracterización nudos críticos	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Enfoque y temas del Plan
A.3 Perfil del documento final	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Estructura y contenido
A.4 Organización del trabajo	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Responsables y plazos
B. PRIORIDADES Y METAS			
B.1 Compromisos programáticos	Taller o Seminario	Gabinete	Prioridades de gobierno
B.2 Metas por territorio y área temática	Taller o Seminario	Gabinete	Metas para el periodo de gobierno
B.3 Políticas de gobierno	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Pautas para orientar la toma de decisiones
C. MARCO OPERACIONAL DEL PLAN			
C.1 Análisis territorial de la cartera de estudios, programas y proyectos	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Preselección de iniciativas viables
C.2 Marco presupuestario plurianual	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Disponibilidad de recursos para cada año
C.3 Programación de la inversión pública para el periodo	Comisiones de trabajo por temas	Equipo técnico / Gabinete	Plazos, recursos, responsabilidades
D. COORDINACIÓN Y GESTION DEL PLAN			
D.1 Matriz de corresponsabilidad institucional	Comisiones de trabajo por temas	Equipo técnico / Gabinete	Bases para el seguimiento y evaluación del Plan
D.2 Convenios y acuerdos institucionales	Comisiones de trabajo por temas	Equipo técnico / Gabinete	Compromisos institucionales
D.3 Instrumentos para la acción	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Viabilidad técnica del Plan
D.4 Elaboración de documento síntesis	Trabajo de Grupo	Equipo técnico	Aprobación final y divulgación del plan

A. ACTIVIDADES PREVIAS

Conjunto de actividades indispensables para poner en marcha el proceso de elaboración del Plan Regional de Gobierno. Incluye desde la recopilación y sistematización de información para el análisis territorial y la caracterización de nudos críticos, hasta la organización del trabajo del equipo técnico, definiendo tareas, responsables y plazos.

A.1 Análisis del territorio

Para sistematizar los antecedentes que requiere la formulación de un Plan y sus definiciones territoriales, en especial si no se dispone de estudios recientes sobre la realidad regional, será necesario recurrir a ciertos subconjuntos temáticos que faciliten la interpretación de datos, el análisis de tendencias, la apreciación de carencias sociales, las limitaciones al desarrollo productivo y los potenciales conflictos entre diferentes modalidades de ocupación del territorio.

Una sistematización posible de la información disponible, de probada validez y utilidad, es la siguiente:

a) Estructura y funcionamiento de las actividades económicas en el territorio.

Se refiere a los antecedentes relacionados con la propiedad, tipo de explotación y tamaño de las empresas; su localización en el territorio; el origen de las materias primas y destino de la producción; eslabonamiento de las actividades productivas, y demás elementos que se perciban como necesarios para comprender la estructura, forma de funcionamiento y organización espacial de la economía regional o local.

b) Estructura territorial para la atención de las necesidades sociales.

Incluye aquellos elementos de análisis que permiten visualizar la red territorial de prestaciones sociales (salud, educación, deportes, saneamiento, etc.), entre ellos: la información relativa a la capacidad de atención, nivel, calidad y cobertura espacial de los servicios; tendencias a futuro; dificultades de acceso.

c) *Flujos y redes de bienes, personas y servicios.*

Conjunto de antecedentes y estimaciones acerca de la intensidad de los diferentes flujos de bienes, personas y servicios; a la capacidad de las redes que los alojan; al estado de conservación de la infraestructura de apoyo; a los problemas de conectividad y cuellos de botella que podrían presentarse en el futuro.

d) *Crecimiento demográfico y modalidades de ocupación del territorio.*

Incluye: tendencias a la concentración y dispersión en el espacio geográfico, movimientos migratorios internos y externos, formas de asentamiento poblacional, segregación social en el territorio (intraurbana y urbano- rural).

e) *Sistema de centros urbanos.*

Antecedentes acerca del tamaño de los centros urbanos de la Región, capacidad y nivel de las funciones urbanas, rol económico y/o de servicios de cada centro, calidad de vida, área de influencia y condiciones de accesibilidad.

f) *Restricciones territoriales.*

Identificación de barreras naturales, áreas protegidas, áreas de riesgo y otros elementos que inciden directa o indirectamente en la configuración del actual modelo de ocupación territorial.

Se entiende que los subconjuntos temáticos señalados están normalmente muy articulados entre sí. Así, por ejemplo: el *sistema de centros urbanos* suele ser el reflejo de la *organización territorial de la economía regional* y lugar donde se aloja el equipamiento necesario para responder a las demandas sociales de comercio y servicios; los *flujos de intercambio* y el uso de las redes de circulación son, generalmente, una fiel expresión de la *dinámica de las actividades productivas* de la Región; las *restricciones al uso del suelo* pueden incidir negativa o positivamente en el desarrollo futuro de algunas actividades productivas o en la expansión urbana.

No obstante lo anterior, la agrupación temática propuesta permite poner en común al interior del equipo técnico, una imagen completa de las oportunidades y también de los problemas que enfrenta la región y los diferentes territorios que la integran.

A.2 Caracterización de nudos críticos

Utilizando la misma subdivisión temática sugerida en el punto anterior, el equipo técnico podrá identificar los *"nudos críticos"* o problemas claves que afectan a la región y sus habitantes. Así, podrán detectarse problemas en materia de infraestructura para la producción, equipamiento social, conectividad, vulnerabilidad social, calidad de vida y otros, todos ellos referidos a lugares, territorios y centros poblados específicos.

Demás está señalar, que esta forma de interpretar la realidad es muy diferente al tradicional enfoque de análisis *"por sectores"*, donde se examinan por separado y para toda la región el tema de la salud, la educación, la infraestructura vial, la agricultura, la pesca, etc.

El enfoque analítico *"por territorios y temas"* que aquí se propone, en cambio, recoge la problemática económica y social de cada sub espacio regional, permitiendo realizar diagnósticos integrales y proponer soluciones coherentes, donde se ve reflejado y puede dialogar el ciudadano común.

El territorio es el lugar donde ocurren y se localizan todas las actividades de la vida humana; en él se desarrollan y materializan la mayoría de las acciones, planes y proyectos, individuales y colectivos. En otras palabras, se puede afirmar que el territorio posee una naturaleza concreta y manejable para la población permitiendo la integración de los distintos elementos o sistemas que concurren en un espacio determinado.

El enfoque propuesto, en definitiva, permite dar cuenta y resolver favorablemente una persistente tendencia de la planificación regional actual, que sólo ofrece respuestas para la región en su conjunto, sin distinguir contextos específicos. Esto, entre otras consecuencias por todos conocidas, dificulta la articulación entre el Plan Regional de Gobierno y los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS). Además limita seriamente la participación ciudadana, por cuanto las personas difícilmente se ven reflejadas en las iniciativas fragmentadas que ofrece un Plan regional ordenado *"por sectores"*.

A.3 Perfil del documento final

Como una forma efectiva de organizar y orientar al equipo técnico encargado de la elaboración del Plan Regional de Gobierno, es muy importante adelantar un perfil o guión tentativo del contenido esencial del documento final.

Esto permite consensuar con el Gabinete Regional las características que tendrá dicho Plan, definir sus alcances, solicitar información a las dependencias y servicios públicos regionales, asignar tareas a las comisiones de gobierno e, incluso, dar a conocer a la comunidad los alcances del trabajo en curso.

Seguramente, los principales apartados del documento serán los mismos que se muestran en el recuadro al inicio de este capítulo, es decir: *a) Metas y prioridades; b) Políticas de Gobierno; c) Marco presupuestario plurianual; d) Estudios, programas y proyectos; e) Asignación de responsabilidades.* No obstante, la particular forma de destacar las prioridades gubernamentales, las divisiones por temas y territorios y otros aspectos a considerar, determinaran un perfil particular en cada región.

En el entendido que, al proponer el perfil o guión del documento del Plan ya se cuenta con algunos resultados de la fase previa, antes descrita, de *análisis territorial e identificación de nudos críticos*, es conveniente instalar en el seno del Gabinete algunos temas de reflexión sobre la problemática regional.

Con ello, se va creando un entorno favorable para mayores requerimientos de información y, especialmente, para la cercana discusión acerca de los compromisos gubernamentales, políticas institucionales, metas a lograr y cursos de acción posibles.

A.4 Organización del trabajo

Se refiere al conjunto de decisiones relacionadas con la elaboración del Plan, es decir, establecimiento de los plazos parciales y total, designación de responsables, disponibilidad de recursos necesarios, previsión de instancias de participación y validación, aprobación parcial y final del documento y otras que se estimen necesarias a este efecto.

B. PRIORIDADES Y METAS

Esta etapa de elaboración del Plan Regional de Gobierno tiene como propósito establecer los criterios y orientaciones centrales que habrán de caracterizar dicha propuesta para el desarrollo regional. Incluye tanto los compromisos programáticos, como las metas y logros que se pretenden para el periodo y las políticas de gobierno que serán aplicadas.

B.1 Compromisos programáticos

Los llamados compromisos programáticos son la expresión de la voluntad del Gobierno de actuar en determinados campos, interpretando las demandas sociales y políticas expresadas por la comunidad regional, en forma directa o a través de sus organizaciones. Como tales, los compromisos regionales, deben estar en sintonía con la propuesta programática nacional del Gobierno y los principales ejes o líneas de acción que de ella se derivan.

De este modo, para evaluar y jerarquizar los compromisos regionales, deberán analizarse los lineamientos contenidos en el Programa de Gobierno Nacional y en la Estrategia Regional, así como los compromisos de campaña, las prioridades del Intendente, las demandas sociales explícitas y toda aquella información que permita entregar una visión clara de lo que se pretende abordar en el periodo de gobierno.⁵⁹

Esto incluye materias tan diversas como: innovación tecnológica, apoyo a la pequeña empresa, requerimientos de infraestructura, seguridad ciudadana, protección social, identidad y cultura, conectividad, calidad ambiental y otras. Pero también temas étnicos, de igualdad de género, de discapacidad, de la niñez y del adulto mayor.

⁵⁹ En síntesis, el reconocimiento de compromisos como principal referente del Plan de Gobierno, apunta a conjugar el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico, según el potencial y características de cada territorio.

B.2 Metas por territorio y área temática

Una meta es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, de tal forma que permite medir la eficacia en el cumplimiento de un plan o programa. Por asociación, la forma en que se expresa una meta ayuda a comprender la dirección en la que se orienta dicho plan.

En un Plan Regional las metas remiten a los efectos sociales, económicos o territoriales que se pretenden, no al resultado directo de una obra o iniciativa en particular. A modo de ejemplo, si el Plan contempla la construcción de un embalse de regadío, la meta asociada no podrá ser *“iniciar el llenado del embalse... en tal fecha”*, ni siquiera *“regar x hectáreas del secano costero”* sino *“incrementar en un % la productividad de 200 campesinos del secano costero, regulando el riego de x hectáreas, en un plazo no superior a tres años”*.

En el otro extremo, no se debe confundir las metas con los objetivos que las sustentan. Ejemplo no sería una meta *“lograr una mayor equidad de género”* sino *“Lograr en cuatro años, la incorporación demujeres al mundo laboral, con ingresos equivalentes a los hombres”*.

OTROS EJEMPLOS DE METAS, VINCULADAS A OBJETIVOS:

Objetivo: Erradicar la pobreza extrema

- Meta 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos monetarios sean inferiores a pesos mensuales
- Meta 2: Incorporar nuevas familias a los programas solidarios antes del 2010

Objetivo: Reducir la mortalidad infantil

- Meta 3: Reducir en % la tasa de mortalidad de los niños menores de 1 año

Objetivo: Apoyar a los micro y pequeños empresarios

- Meta 4: Aumento de las ventas del sector en un%, al final del periodo.
- Meta 5: Incremento de%, en el número de trabajadores vinculados a la micro y pequeña empresa

Una meta bien formulada compromete **magnitudes y plazos**. Debe ser **medible** y **susceptible de verificar** a partir de un diseño apropiado de los indicadores de seguimiento; **alcanzable** en el horizonte de planificación, **pertinente** a las materias que aborda el Plan, **clara y específica** de modo que cualquiera pueda entenderla y saber lo que se pretende lograr

B.3 Políticas de gobierno

Se ha insistido, en capítulos anteriores de esta misma guía metodológica, que las políticas de desarrollo deben expresar los propósitos del Gobierno Regional, ser coherentes con las correspondientes políticas nacionales y, por definición, deben estar asociadas con los *"grandes temas"* que preocupan a la comunidad regional.

Las políticas regionales, individualmente y en conjunto, deben ser consistentes con el programa nacional y la agenda de gobierno, por cuanto deben ilustrar acerca del enfoque y prioridades que inspiran la gestión pública. Asimismo, las políticas regionales deben ser coherentes con los objetivos y lineamientos de la Estrategia Regional, con los cuales interactúa en forma dinámica, no sólo al momento de la formulación del Plan, sino durante su ejecución, seguimiento y evaluación.

Las políticas operan a distintos niveles según su especificidad. Algunas veces se orientan a definir el curso a seguir en decisiones de contingencia y suelen estar asociadas a temas muy específicos o propósitos de coordinación operativa. Así por ejemplo: *"la postulación al fondo especial..... deberá cumplir con tales requisitos"*. Sin embargo este tipo de políticas, aunque son fundamentales para el acompañamiento de acciones y para optimizar la gestión, no pueden considerarse como pautas o guías para decisiones estratégicas.

Sólo aquellas políticas asociadas con los principales objetivos, pueden llamarse propiamente políticas estratégicas, por ejemplo: *"El Gobierno apoyará mediante tales o cuales franquicias, toda aquella iniciativa que conlleve innovación tecnológica y facilite la inserción de nuevos productos en los mercados externos"*, o bien, *"a igualdad de costos, se dará prioridad a aquellas iniciativas que contribuyan a superar la extrema pobreza"*.

C. MARCO OPERACIONAL DEL PLAN

Incluye el conjunto de actividades destinadas a concordar las iniciativas susceptibles de llevar a cabo en el periodo de vigencia del Plan. Ello incluye desde la revisión de la cartera de estudios, programas y proyectos, hasta la configuración de un programa plurianual viable de inversión pública para la región.

Estas actividades, en lo posible deben desarrollarse paralelamente a la elaboración de las políticas y concurrir simultáneamente a la discusión en el seno del Gabinete Regional, con el objeto de lograr los acuerdos programáticos que sean necesarios para perfilar adecuadamente el marco operacional del Plan.

C.1 Análisis territorial de la cartera de estudios, programas y proyectos

Esta secuencia de actividades necesarias para la elaboración del Plan en su dimensión más operativa, no sólo se refiere a los proyectos de infraestructura y demás obras físicas, sino además los programas sociales y de protección de los grupos vulnerables, de innovación y fomento productivo, de modernización de la gestión pública. Además debe abarcar otras iniciativas, como los estudios de preinversión, la prospección del potencial regional, los instrumentos para la regulación de los usos del suelo y para la protección del medio ambiente.

La sistematización de los principales programas y proyectos, en curso o sugeridos para iniciar en los años venideros, incluye una mínima explicación de sus características, objetivos que persiguen, costos involucrados y una referencia explícita a sus probables efectos sociales o económicos en el territorio.

La Ley de Gobierno y Administración Regional permite que el Gobierno Regional tenga autonomía de decisión respecto a: recursos propios; recursos que dispone anualmente para la región el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y aportes fiscales para el funcionamiento eficiente de los servicios públicos regionales. Además, la Ley contempla la participación del Gobierno Regional en la asignación de recursos sectoriales y los que se pacten en los Convenios de Programación con los correspondientes ministerios.

La cartera de proyectos a analizar es, en consecuencia, mucho más amplia que el listado tradicional de proyectos FNDR.

Si bien el análisis de los proyectos debe tener como marco las normas y procedimientos establecidos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones, corresponde aquí promover una reflexión general acerca del impacto previsible de los proyectos y su pertinencia respecto a los propósitos del Plan, en cuanto propuesta general para el desarrollo de la región.

Es decir, más allá de la muy necesaria evaluación específica de los diferentes proyectos, se pretende examinar sus eventuales efectos desde una perspectiva global y de mediano plazo, comparando la importancia relativa de las iniciativas y proyectos, analizando sus efectos combinados y relacionando dichos efectos con los objetivos estratégicos y las metas del Plan.

El resultado esperado de este análisis es un conjunto de criterios y prioridades para la asignación de recursos y la formalización posterior de programas de acción.

En tanto un Plan Regional de Gobierno, como instrumento operativo de la Estrategia Regional, busca la convergencia de acciones públicas y privadas en función de objetivos compartidos, resulta de extraordinaria importancia evaluar los impactos probables de los principales proyectos privados.

Suele suceder que cierto tipo de proyectos privados terminan por constituirse en factores impulsores o articuladores de procesos de cambio, como es el caso de grandes explotaciones mineras, desarrollos turísticos, plantaciones frutales, forestales, etc.

Su materialización puede llegar a transformar completamente "el mapa" de las inversiones públicas en infraestructura vial, portuaria, de regadío. Quizás influir también en el desarrollo de algunos centros urbanos e inducir nuevas concentraciones de servicios de apoyo a la población o a la producción.

En tales circunstancias, los resultados de este análisis de impactos probables de la inversión privada, deberán ser considerados al priorizar programas y proyectos públicos, por lo que se recomienda que tal análisis sea realizado por el mismo equipo técnico.

C.2 Marco presupuestario plurianual

Independiente de los procedimientos y métodos que se utilicen para su elaboración, el Plan Regional de Gobierno no puede dejar de incluir un balance del comportamiento de la inversión pública en los últimos años, los principales desafíos que se visualizan a futuro en esta materia y las expectativas en cuanto a disponibilidad de recursos presupuestarios.

El análisis de la evolución de la inversión pública en la Región no sólo constituye una fuente de información estadística para efectuar proyecciones a mediano plazo, sino un antecedente necesario para verificar la coherencia de las decisiones adoptadas en el pasado reciente y evaluar sus repercusiones e impactos en el desarrollo económico, social y territorial de la Región. En lo que se refiere a las proyecciones de la inversión pública, se deben analizar como mínimo dos hipótesis: una, donde se mantienen los ritmos históricos de crecimiento de la inversión pública regional, y otra más optimista, en donde se identifique el máximo posible de crecimiento de la inversión, en función de la situación general del país y su tendencia a mediano plazo.

Las proyecciones deberán estar siempre referidas a situaciones posibles, considerando las restricciones que se perciben para articular iniciativas regionales y sectoriales, lo cual depende entre otras cosas de la voluntad política de los principales actores inversores. Resulta sencillo proyectar los aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los compromisos acordados en Convenios de Programación, ya que todos ellos dependen de las instancias de decisión regional. Mayor dificultad presenta la estimación de la Inversión Sectorial, tanto por el importante volumen de recursos que ella representa, como porque responde a decisiones centrales que la Región no controla.

La herramienta para sistematizar los resultados de las proyecciones de la inversión pública es el **Marco Presupuestario Plurianual** (*Ver Cuadro N° 5*).

En la literatura especializada, se ha definido el marco presupuestario plurianual, como la intersección de tres subconjuntos: el de las políticas nacionales y sectoriales, el de la planificación estratégica regional y el de programación presupuestaria. Así, se le suele definir como el elemento de ajuste entre los grandes lineamientos de la política nacional, los límites y restricciones financieras y macroeconómicas, y, desde la base, el

costo agregado que involucran las acciones necesarias para alcanzar las metas propuestas en el Plan Regional.

La importancia del Marco Presupuestario Plurianual en el proceso de elaboración del Plan, es que establece los límites anuales y para todo el periodo, que deberán ser respetados al decidir acerca de las posibilidades financieras de llevar a cabo los programas y proyectos.

Es conveniente, a partir de las hipótesis utilizadas para proyectar la inversión pública, estimar posibles incrementos al marco presupuestario probable, producto de eventuales situaciones de bonanza. Esto permite generar el llamado Marco de Expansión, que ofrece la posibilidad de anticipar reprogramaciones de los programas y proyectos considerados o incluir nuevos proyectos.

Cuadro N° 5
MARCO PRESUPUESTARIO PLURIANUAL

Fuente de financiamiento	2006	2007	2008	2009	2010
REGIONAL					
o FNDR					
o Convenios					
o Otros					
SECTORIAL					
o MOPTT					
o MINVU					
o Otros Ministerios					
TOTAL					

Las sesiones de gabinete que tengan lugar para la validación del Marco Presupuestario, deberán programarse de modo de permitir el análisis exhaustivo de las propuestas del equipo técnico, culminando con la definición de prioridades estratégicas, compromisos institucionales y la disposición a revisar los programas y políticas de cada servicio, particularmente en lo que se refiere a proyectos de inversión.

C.3 Programación de la inversión pública para el periodo

Desde la perspectiva de la planificación estratégica situacional, Carlos Matus define el concepto de programa en los siguientes términos: *"Es el conjunto orgánico de proyectos estratégicos, operaciones, acciones, etc., que aplicados sobre la situación inicial alterarán a ésta en la dirección de la situación-objetivo, con un grado aceptable de correspondencia y probabilidad. Es la expresión coherente del diseño normativo"*.⁶⁰

Es preciso recordar que, desde el punto de vista de los procedimientos establecidos, los programas y proyectos representan el camino más adecuado para establecer la coherencia temporal entre las acciones previstas en un horizonte de mediano o largo plazo y las acciones operativas de corto plazo.

Para todos los efectos prácticos los programas y proyectos deben entenderse como un conjunto ordenado de acciones que impliquen coordinación en el tiempo de personas, instituciones y recursos de cualquier tipo. Pero también los programas son propuestas político-técnicas que facilitan y hacen posible sumar fuerzas en torno a objetivos compartidos y, en este sentido, su consistencia, coherencia y viabilidad son requisitos indispensables para respaldar los compromisos que se vayan configurando durante su preparación, ejecución y posterior evaluación de resultados.

Programar implica concertar acciones en el tiempo, previendo los recursos que serán necesarios en cada momento y distribuyendo responsabilidades, tanto en lo que se refiere a estudios previos, como a la ejecución de obras y la puesta en operación de los diferentes proyectos. El programa plurianual incluye los principales proyectos públicos, independientemente de la fuente de financiamiento (FNDR, Sectorial, Convenios). Se reitera que esta programación constituye un marco general que compromete la asignación anual de recursos, pero sin llegar a definirla completamente, ni siquiera para el primer año.

En base al análisis de la cartera de proyectos públicos y privados, el Gabinete Regional deberá confirmar o rectificar las prioridades propuestas por el equipo técnico, en materia de inversiones. Esta actividad forma parte de la misma serie de reuniones del

⁶⁰ Matus, Carlos: Política, Planificación y Gobierno; Caracas, Fundación ALTADIR, 1988.

Gabinete Regional prevista para definir el marco operacional del Plan (descrito anteriormente).

Parece oportuno aclarar que las prioridades en cuestión se refieren a aquellos proyectos de inversión de carácter estratégico (transformadores del territorio y/o con efectos a largo plazo sobre la economía regional y la condiciones de vida de sus habitantes). Lo que se busca es establecer un marco de acuerdos fundamentales que, entre otras cosas, servirá para orientar la toma de decisiones generales y específicas. En lo inmediato, los acuerdos de Gabinete permitirán configurar el programa plurianual de inversiones y definir los grandes compromisos institucionales.

Por último, no hay que olvidar que el presupuesto de inversión del primer año de una administración, en su contenido específico se resuelve en el año anterior, atendiendo a la forma en que opera el Sistema Nacional de Inversiones y el calendario para programar el gasto público que, cada año, fija la Ley de Presupuesto.

D. COORDINACIÓN Y GESTION DEL PLAN

Las últimas cuatro actividades de la secuencia que se describe en estas páginas son bastante evidentes y muy necesarias para asegurar el éxito de las acciones a futuro. Se trata, en pocas palabras, de formalizar los acuerdos, criterios y prioridades ya adoptados en momentos anteriores de la formulación del Plan. Incluye: elaboración de la Matriz de Corresponsabilidad Institucional, preparación de las bases para acuerdos y convenios, sistematización de los instrumentos necesarios para la materialización del Plan, elaboración del documento síntesis del Plan.

D.1 Matriz de corresponsabilidad institucional

El instrumento sugerido en este caso, es un conjunto de planillas que, bajo el nombre genérico de **MATRIZ DE CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL (Ver Cuadro N° 6)**, permiten ordenar los antecedentes e información necesarios y periódicamente verificar el normal desarrollo de los programas y proyectos.

La primera de estas planillas está destinada a registrar qué tipo de instituciones nacionales, regionales, comunales están directa o indirectamente involucradas en cada proyecto estratégico, permitiendo una visión completa de los compromisos que se derivan del Plan Regional.

Con el objeto de llevar un control más riguroso de las actividades que se desarrollan en la Región, podría elaborarse una planilla complementaria para registrar los demás proyectos (no estratégicos). Sin embargo esto no será necesario si el propósito es dar seguimiento sólo a las iniciativas estratégicas.

Las demás planillas, de similar formato, están destinadas al registro actualizado y consulta periódica de aspectos específicos asociados a cada programa y proyecto, anotándose en el casillero correspondiente de cada una de ellas, datos tales como:

- Descripción del compromiso específico que asume cada institución;
- Calendario de actividades de cada institución, asociado al calendario general del proyecto y/o programa (programado y real);
- Flujo de recursos materiales y financieros (programado y real);
- Datos de las fichas técnicas de proyectos que resulten pertinentes (ficha EBI del Banco Integrado de Proyectos y las otras dos fichas sugeridas anteriormente);
- Documentación de respaldo: actas, acuerdos institucionales, resoluciones, compromisos de aportes presupuestarios, etc.

Las planillas deben ser actualizadas -semana a semana o mes a mes- por las instituciones responsables, de modo que constituyan realmente un instrumento para el seguimiento y evaluación de desempeño en apoyo a la toma de decisiones de las autoridades del Gobierno Regional.

Otra posibilidad interesante sería vincular el conjunto de planillas regionales mencionado, con otras semejantes elaboradas por cada comuna bajo la responsabilidad de las correspondientes Municipalidades. Esto facilitaría considerablemente el diálogo entre estos dos niveles de gestión, colocando oportunas señales de alerta acerca de retrasos, paralizaciones, incumplimientos y/o perjuicios ocasionados en el desarrollo de los diferentes proyectos.

**Cuadro N° 6
CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL**

COMPROMISO PROGRAMÁTICO	GOBIERNO CENTRAL						G. REGIONAL				MUNICIPIO	EMPRESAS PUBLICAS
	AGR	MIN	VIV	SLD	EDC	MOP	SRM	SPB	DIV	OTR		

INTEGRACIÓN												
PR 1	O					O						O
PR2			O		O		O				O	
POBREZA												
PR3					O			O		O		O
PR4			O	O		O			O		O	
INNOVACION												
PR5					O			O				O
PR6	O					O			O			O
PR7			O	O		O			O		O	
CALIDAD DE VIDA												
PR8		O			O			O				O
PR9												
PR10	O					O			O	O		O
PR11			O	O		O					O	
XXXXXXXXXXXXX												
PR12		O			O			O				O
PR13	O			O			O		O		O	
PR...		O	O		O			O		O		
PR N			O		O		O				O	

AGR	Min. Agricultura	SLD	Min. Salud	SRM	S. Regionales Ministeriales
MIN	Min. Minería	EDC	Min. Educación	SPB	Servicios Públicos
VIV	Min. Vivienda	MOP	Min. Obras Públicas	DIV	Divisiones Gobierno Regional
				OTR	Otros organismos G. Regional

D.2 Convenios y acuerdos institucionales

La matriz de corresponsabilidad dejará en evidencia la necesidad de suscribir acuerdos formales al interior del sector público regional, para garantizar el cumplimiento de las tareas programadas, tanto en lo relativo a los recursos comprometidos por cada organismo, como a los plazos de ejecución y calidad de las acciones a realizar.

A este efecto, el instrumento adecuado, son los Convenios de Programación, definidos como instrumentos financieros plurianuales de articulación región / sector en el área de la inversión, orientados a definir acuerdos de inversión con distintos ministerios, en la búsqueda de hacer más eficiente el uso de los recursos y aumentar las tasas de rentabilidad social de la inversión nacional.

Una alternativa menos específica y detallada, pero igualmente válida, son los acuerdos suscritos al interior del Gabinete Regional, en sesiones especialmente convocadas para tal efecto.

Pero también es posible establecer acuerdos y convenios entre regiones para programas y proyectos que lo ameriten, o, entre el Gobierno Regional y todas o algunas Municipalidades de la Región. Eventualmente, podría ser necesario, además, suscribir convenios con organizaciones sociales o gremiales, con empresas individuales o agrupaciones de empresas.

D.3 Instrumentos para la acción

Las políticas y programas sólo serán eficaces en el cumplimiento de las metas y propósitos del Plan, si se cuenta con instrumentos apropiados y la región se moviliza en pos de un uso más intensivo y/o eficiente de tales instrumentos. La materialización del Plan está directamente vinculada con la calidad de los instrumentos de que se dispone para inducir o regular la actuación de los agentes públicos y privados.

En el conjunto de instrumentos disponibles hay varios que son de carácter general y que se administran centralmente, sin admitir criterios o variaciones entre regiones. Hay otros que, siendo administrados centralmente pueden ser utilizados de manera variable por cada región según sus propias capacidades y necesidades.

Hay instrumentos que son de responsabilidad propia de cada región. Esta variedad de instrumentos constituye un potencial de apoyo considerable a cada una de las regiones del país, pero también es tarea de cada región obtener de esos instrumentos el mayor provecho posible.

Entre los diversos instrumentos con que se cuenta actualmente, destacan:

- i. Los legales, que otorgan facultades y atribuciones al Gobierno Regional y a las administraciones comunales.
- ii. Los de planificación, programación y evaluación, que permiten velar por una correcta asignación de los recursos y concurrir eficazmente a la solución de los problemas regionales.
- iii. Los de fomento productivo, relacionados con la innovación tecnológica, la capacitación laboral y empresarial, la promoción de exportaciones, el financiamiento de inversiones, etc.
- iv. Los destinados a la protección social y el resguardo de los intereses de los grupos vulnerables (infancia, adulto mayor, discapacidad, mujeres, pueblos originarios).
- v. Los de protección del patrimonio natural, histórico y cultural.

La revisión de las posibilidades de ampliar la cobertura o perfeccionar el uso de los instrumentos existentes constituye un paso importante y necesario para una mayor eficacia de las políticas y programas estratégicos.

D.4 Elaboración de documento síntesis del Plan

Entendido como instrumento de divulgación de los propósitos, los lineamientos de política y los principales proyectos que han sido acordados por el Gobierno Regional, el Plan, en su expresión final, debe ser redactado en forma sencilla y clara. Sin perjuicio de lo anterior deberán existir documentos complementarios con los antecedentes suficientes para suscribir alianzas y acuerdos con actores sociales específicos, como es el caso de probables inversionistas privados u organizaciones sociales.

CAPITULO VI

COHERENCIA ENTRE ESTRATEGIA Y PLAN ⁶¹

Existen a lo menos dos tipos de análisis para verificar la coherencia de una estrategia o un Plan de Desarrollo. El relativo a la coherencia interna del instrumento de planificación y el destinado a constatar su coherencia externa.

El primero, **análisis de coherencia interna**, implica verificar la consistencia de la propuesta en sus componentes esenciales, como la relación entre programa de gobierno, demandas sociales y objetivos. O bien, entre los objetivos propuestos, las metas, las políticas y los proyectos.

El segundo, **análisis de coherencia externa**, se refiere a la consistencia de la estrategia o plan propuesto, en relación con otros instrumentos de planificación que aplican en el mismo territorio. La verificación de la coherencia entre Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno remite, principalmente, a este tipo de análisis.

La mayoría de las técnicas para este tipo de análisis, en especial para los de coherencia interna, giran en torno a la indagación de las tendencias más probables, su traducción a objetivos específicos y una medición lo más certera posible de los impactos esperados de cada proyecto o agrupación de proyectos.

Desde la perspectiva del pensamiento estratégico, el análisis de coherencia se apoya en un razonamiento de tipo dialéctico que asocia objetivos, propuestas, decisiones de actores sociales y resultados prácticos, en un todo analítico en que los diferentes elementos se condicionan mutuamente y con la certeza -además- de que cada uno de ellos experimentará modificaciones significativas a través del tiempo.

Para el análisis global o parcial de este tipo de relaciones, se han desarrollado diversos métodos inspirados, entre otros, en la teoría de gráficas, la teoría de los

⁶¹ Adaptación, para esta guía metodológica, del documento II B en: Soms, E., *Herramientas para el análisis de la Cartera de Proyectos Regionales*; PADERE; Convenio PNUD / MIDEPLAN; 1997.

juegos o el razonamiento a partir de matrices que vinculan entre sí los diversos factores. Uno de ellos, que ha servido como referencia a muchos otros, es el llamado método MACTOR (Matriz de Alianzas, Conflictos, Tácticas, Objetivos y Recomendaciones), desarrollado por Michel Godet.⁶²

Utilizado en la planificación por escenarios, pero perfectamente válido para el análisis de coherencia este método, en lo fundamental, se basa en la siguiente secuencia:

- a) Análisis de la estrategia de los actores, identificando sus finalidades, objetivos, proyectos, preferencias, motivaciones, limitaciones y medios de que disponen.
- b) Identificación de los desafíos estratégicos, a partir del análisis de las convergencias y divergencias en los objetivos de los diversos actores, confrontación de intereses, posibles alianzas tácticas o estratégicas, etc.
- c) Posición de los actores frente a cada objetivo estratégico, grado de involucramiento de cada actor, objetivos conflictivos, etc.
- d) Juego de alianzas y conflictos, conformación de grupos de actores en torno a objetivos comunes, posibilidades y limitaciones para llevar adelante determinadas iniciativas.
- e) Evaluación de las relaciones de fuerza entre actores (análisis de fortalezas y debilidades) y formulación de recomendaciones estratégicas.
- f) Posibilidades de evolución de las relaciones de colaboración y conflicto: estudio prospectivo destinado a construir los escenarios posibles a largo plazo.

Por lo general, en los análisis de coherencia se recurre al uso de planillas o matrices que ayudan a visualizar, de dos en dos, el tipo de relación existente entre: actores x objetivos; actores x propuestas; objetivos x propuestas.

Para verificar la coherencia interna de una Estrategia o Plan, es común el uso de matrices cuadradas de relación o de subordinación, del tipo: actores x actores; objetivos x objetivos; propuestas x propuestas.

⁶² Godet, Michel. *La Méthode MACTOR. Stratégique*, revista de la Fundación para los Estudios de la Defensa Nacional. Junio de 1990

La matriz actores x objetivos, como en el método de Godet, está destinada a registrar las motivaciones e intereses de los diferentes actores y/o qué objetivos son mayormente compartidos y cuáles no.

La matriz actores x propuestas, permite analizar la capacidad de acción de los actores regionales, así como el grado de concordancia o discordancia con los propósitos regionales de desarrollo.

La matriz objetivos x propuestas, mide la posibilidad de alcanzar los objetivos regionales a partir de las iniciativas que ya están o podrían estar en marcha a corto y mediano plazo.

Las matrices actores x actores y objetivos x objetivos, según sean de relación o de subordinación, ilustran acerca de situaciones probables de cooperación, indiferencia o conflicto, o bien, acerca de cómo se estructuran y jerarquizan los intereses, motivaciones y objetivos que están en juego en una determinada propuesta estratégica o plan.

Por último, la matriz de subordinación que relaciona propuestas x propuestas, permite visualizar redes de proyectos y contribuye eficientemente al ordenamiento y programación en el tiempo de diferentes iniciativas. Esta última, inevitablemente, se vincula con la matriz actores x propuestas al momento de asignar responsabilidades y asumir compromisos de acción.

En todo caso, el conjunto de planillas y matrices mencionado es sólo un recurso instrumental, sin perder de vista que el fin último de este tipo de ejercicio es construir y posteriormente verificar la coherencia interna de una propuesta para el desarrollo regional.

Por su parte, en lo que se refiere a la **coherencia externa** de una Estrategia o un Plan Regional, el procedimiento recomendable a seguir consiste en realizar estudios comparativos -componente por componente- que permitan identificar concordancias y desajustes entre los planes, tanto globales como sectoriales, que aplican en un mismo territorio, incluyendo aquellos instrumentos regulatorios del uso del territorio como son los de protección de cuencas, áreas protegidas o los planes reguladores urbanos.

De este modo:

- a) Al comparar el *diagnóstico* de la propuesta estratégica con los correspondientes diagnósticos de otros planes, deberá examinarse, por ejemplo: la información básica utilizada; la interpretación que se hace de dicha información; los supuestos sobre los que se apoya el análisis; las técnicas prospectivas; el balance de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades, así como los principales desafíos estratégicos que cada uno visualiza.
- b) En lo que se refiere a los objetivos propuestos por los diferentes planes, mediante el uso de matrices "*objetivos x objetivos*" se podrán identificar situaciones de compatibilidad, incompatibilidad, neutralidad o indiferencia. En particular, en el caso de objetivos francamente incompatibles, deberá primero revisarse su real importancia estratégica para la Región y, en su caso, promover la revisión conjunta de los planes que corresponda.
- c) Particular atención merece el análisis de coherencia de las políticas e instrumentos de política que proponen los distintos planes. Las discordancias y contradicciones en materia de políticas, constituyen un problema de planificación mucho más serio que las diferencias que pudieran existir en las apreciaciones de diagnóstico, en la formulación de objetivos contrapuestos e incluso en las distintas prioridades asignadas a programas y proyectos. Corresponde, en consecuencia, realizar una acuciosa revisión de dichas políticas e instrumentos asociados, rescatando el propósito que las inspira, el grado de complementariedad entre ellas, el campo de posibilidades que ofrecen y los límites que las circunscriben.
- d) Finalmente, el tipo de análisis de coherencia con el que la mayoría de los técnicos está bastante más familiarizado es el que se refiere a los programas y proyectos estratégicos. La práctica de evaluación proyecto a proyecto y la forma institucionalizada de negociar recursos sector por sector, han ido generando todo un bagaje de técnicas y recursos metodológicos para compatibilizar iniciativas y proyectos. No obstante, será necesario también usar otros procedimientos analíticos que permitan dilucidar problemas de prioridad y secuencia temporal de acciones en función de fines estratégicos y no sólo en virtud de argumentos exclusivamente técnicos.

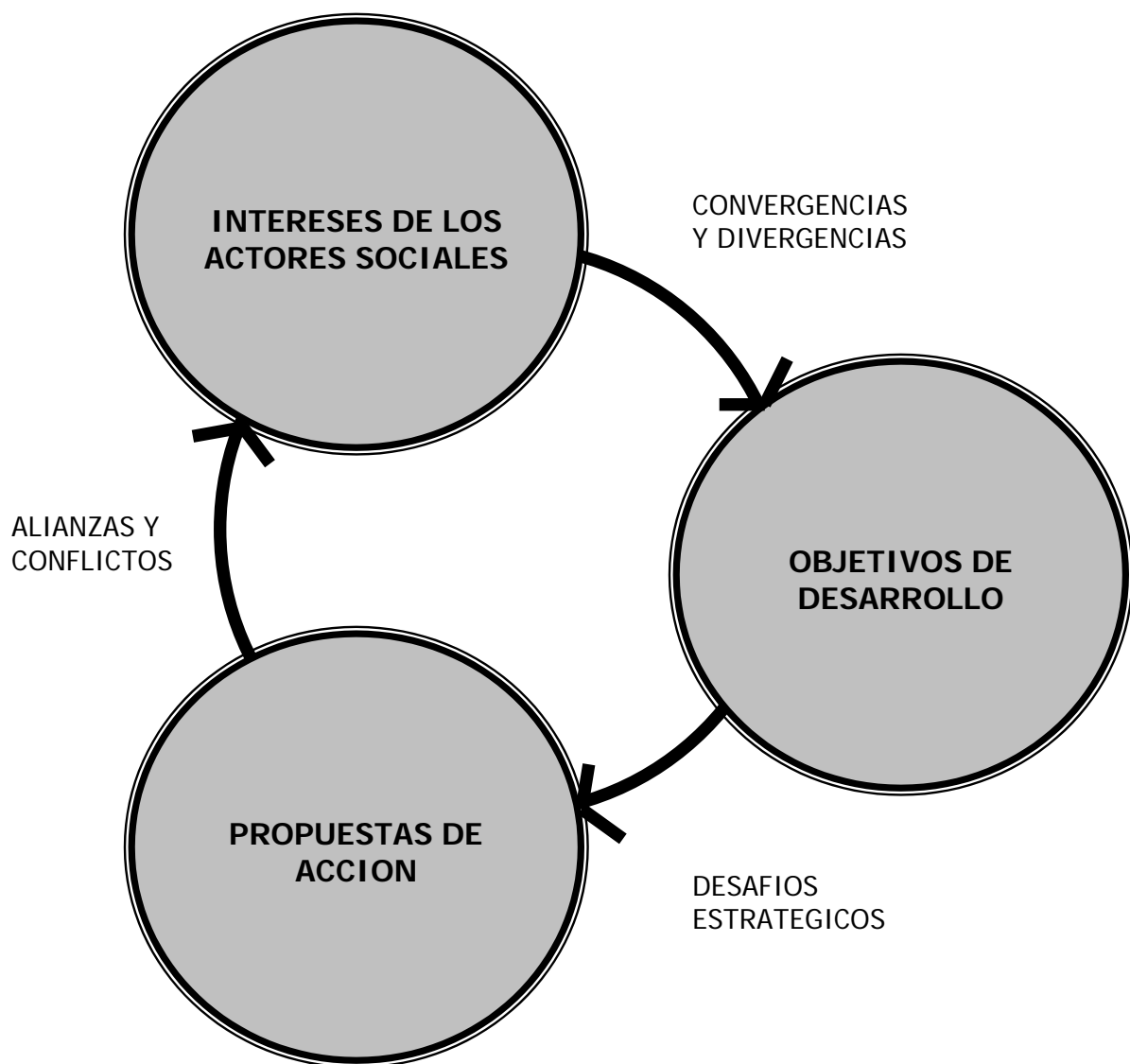
La revisión componente por componente debe ser un trabajo a ejecutar por parte de los equipos técnicos, en consulta con las autoridades regionales y eventualmente con participación de representantes de los principales actores sociales.

De lo expuesto hasta este momento, se deduce que la búsqueda de coherencia está básicamente referida a:

- La compatibilidad de los objetivos estratégicos con los intereses, motivaciones y aspiraciones de los actores sociales. No se puede esperar que exista plena concordancia entre ellos, pero resulta imprescindible conocer desde un principio las convergencias y divergencias más evidentes para, entre otras cosas, anticipar eventuales alianzas, complementariedad, neutralidad y puntos de confrontación.
- La concordancia entre los objetivos estratégicos y las propuestas de acción que se estimen fundamentales para desencadenar o consolidar el proceso de desarrollo regional. El análisis de coherencia entre objetivos y propuestas es básico para identificar los temas y situaciones donde será necesario desplegar el máximo de energía para asegurar el cumplimiento de los propósitos del Plan, es decir, para identificar los desafíos estratégicos que ella conlleva.
- El grado de articulación y compromiso que se percibe entre las propuestas de acción estratégicas y los intereses y motivaciones de los actores sociales. En este caso, se pretende evaluar las posibilidades reales de interacción, detectando probables alianzas en torno a determinadas propuestas, posiciones de neutralidad o indiferencia y eventuales conflictos.

Como se puede apreciar en el **Esquema N° 4** que se adjunta, los elementos que están en juego en la construcción y verificación de una propuesta estratégica se determinan mutuamente en una secuencia de causalidad circular que tiene su origen y su respuesta final en las aspiraciones, intereses y motivaciones de los actores sociales. De allí que una Estrategia o un Plan para el desarrollo regional sean considerados ante todo como proyectos políticos, esencialmente negociables, cuya materialización implica la adopción de métodos y estilos de trabajo de alta gestión.

Esquema N° 4
ANÁLISIS DE COHERENCIA DE UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA



Un aspecto crucial en la secuencia circular que se describe es la identificación de los llamados desafíos estratégicos, es decir, de aquellos grandes temas, preocupaciones y prioridades que deben ser discutidos y resueltos por los actores sociales de la región, previo a cualquier decisión sobre proyectos y acciones específicas.

A diferencia de los objetivos, que sólo expresan en forma un tanto subjetiva qué se pretende lograr en la región, los desafíos estratégicos sitúan la discusión en el terreno más tangible (y comprometido) de *quiénes, cómo y cuándo* se habrán de involucrar para poner en marcha las principales iniciativas.

Una forma sencilla de inducir la discusión de los desafíos estratégicos es elaborando una matriz: *objetivos x propuestas de acción* y una planilla complementaria. Ambos instrumentos de trabajo permiten reunir información fundamental para responder a las interrogantes anteriormente mencionadas. La matriz permitirá mostrar debilidades y fortalezas del conjunto de iniciativas y proyectos, en función de su consistencia o inconsistencia con los objetivos estratégicos previamente definidos. La planilla, por su parte, permitirá descubrir indefiniciones, desajustes en el tiempo, problemas de recursos y otras limitaciones, las cuales deberán ser entendidas y asumidas por los actores sociales, antes de proceder a decidir sobre acciones específicas.

MATRIZ: OBJETIVOS X PROPUESTAS

	obj 1	obj 2	obj 3	obj 4	obj 5	obj 6	obj...	obj n
Pr 1								
Pr 2		Pertinencia de las propuestas de acción; mayor o menor contribución al logro de los objetivos; insuficiencias y/o duplicaciones de las propuestas; etc.						
Pr 3								
Pr...								
Pr N								

PLANILLA COMPLEMENTARIA:

Iniciativa	Descripción	Importancia estratégica	Actores involucrados	Recursos necesarios	Oportunidad de ejecución
Pr 1					
Pr 2					
Pr 3					
Pr...					
Pr N					

El llenado de la matriz es un trabajo lento y en su revisión deben participar activamente los principales actores de la región. El análisis debería concluir con la caracterización de un reducido número de propuestas, muy congruentes con los propósitos de desarrollo, técnicamente bien fundamentados y respaldados por quienes adquieren el compromiso de poner en marcha dichas propuestas.

BIBLIOGRAFIA

- A & C Consultorias Ltda, - MIDEPLAN. *Sistematización de la experiencia acumulada en el diseño y aplicación de instrumentos de Planificación*. Documento de trabajo, publicado en página Web www.infopais.cl, Diciembre 2004
- Ackoff, R.L.: *Scientific Method: optimising applied research decision*, New York, John Wiley & Sons, 1964.
- ACUÑA, H e I. KONOW. *Métodos y Técnicas de Investigación Prospectiva para la toma de decisiones*. Fundación de Estudios Prospectivos. Planificación Estratégica y Decisiones de Alto Nivel de la Universidad de Chile – FUNFUTURO, 1990. 113 p.
- Andrews, Kenneth: *El concepto de estrategia cooperativa*, en *El Proceso Estratégico*, Prentice Hall 1993.
- Arenas, Federico: *Ideas claves: del espacio al territorio*. Disponible en la Web de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política, U. Católica de Chile. (2005) http://www.puc.cl/historia/vinculos/material_2005/f_arenas2.pdf.
- Berger, G. 1964. *Phénoménologie du temps et prospective*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Boisier et al. (1981): *Planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica* (con F. Cepeda, J. Hillhorst, S. Riffka, F. Uribe-Echevarría), ILPES /S IAP, Santiago de Chile.
- Boisier Sergio. *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*, en *REVISTA EURE*, # 69, P.U.C/I.E.U, Santiago de Chile, 1997.
- Boisier Sergio. *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2001
- Boisier, Sergio. *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*, en: *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Ediciones Universidad del Bío – Bío / ILPES. Noviembre de 1999.
- Boisier, Sergio. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL. Santiago de Chile, 1999.
- Boisier, Sergio: *Ideas básicas para el desarrollo estratégico regional*. Santiago, ILPES (documento de trabajo), 1990.
- Boisier, Sergio: *Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano*; Doc. 93/07; ILPES
- Brian Q., James: *Estrategias para el Cambio* en *El Proceso Estratégico*, Prentice Hall, 1993.
- Bruno, Michael: *Equity and Growth in Developing countries: Old and new perspectives on the policy Issues*, World Bank, USA (con Martin Ravallion y Lyn Squire);1996.
- Bunge, Mario: *Predicción y Planeamiento*; tomado de *Teoría y Realidad*; Ed. Ariel, Barcelona, 1972.
- Capriati M.: *Las ventajas y los retos en la aplicación de métodos de prospectiva en las regiones menos desarrolladas*. 2004. En: <http://www.jrc.es/pages/iptsreport/vol59/spanish/FR2S596.htm>

- Cardoso, Fernando Henrique: *Más allá de la economía. Interacciones de la política y desarrollo económico*, Revista de la CEPAL N° 83; CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- Cea Egaña J. L.: *El sistema constitucional de Chile*, FCJS, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 1999
- CEAL, UCV: *Manual de Gestión Regional*; Universidad Católica de Valparaíso - PNUD - Intendencia V Región; Valparaíso, 1994.
- CEPAL / GTZ. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. 2001.
- CEPAL /IPEA /PNUD; *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y El Caribe*, Libros de la CEPAL 70, febrero de 2003, Santiago de Chile.
- Chadwick, G.: *A system view of Planning*, Oxford Pergamon Press, 1971.
- Crozier, M. et Friedberg, E. *L'acteur et el système*. Editions du seuil, París. 1977
- Coper, Susana. et al. *Análisis Prospectivo de la Provincia de Valdivia al año 2020*. Universidad Austral. 2004
- Cuadrado - Roura J-R. *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas*, en REVISTA EURE, # 63, PUC / IEU, Santiago de Chile, 1995
- De Jouvenel, H.. *Prospective, l'anticipation pour l'action* en "Futuribles", hors série, janvier 1999
- De Mattos, Carlos: *La Planificación Regional a escala Nacional*, ILPES, 1976.
- De Mattos, Carlos: *Planes versus Planificación en la experiencia Latinoamericana*; ILPES, 1979.
- De Venanzi, A. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UCV. Caracas. Venezuela 2000
- Dror, Yehezkel: *Gobernabilidad, Participación y Aspectos Sociales de la Planificación*; Coloquio sobre nuevas orientaciones para la planificación en Economías de Mercado; Santiago, 1986.
- FIDERCO. *Resultado del Ejercicio de Prospectiva del desarrollo de la Región Centro Occidente de México*. 2004. En <http://www.centrooccidente.org.mx>
- Friedmann John: *Planning the Transition*, en *Regional Development Policies in Areas in Decline*, J. del Castillo, (ed.). University of the Basque Country, EADI-BOOK SERIES 9, San Sebastián, España, 1989.
- Friedmann, John: *La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo*; Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. III, N1 9-10, Caracas, 1969.
- Furtado, Celso. *A nova dependencia*. Paz e Terra. São Paulo. 1982.
- Gabor, D.: *Open Ended Planning*, en *Perspectives of Planning*, OECD, 1970
- Garofoli, Gioacchino. *"Desarrollo económico, organización de la producción y territorio"*, en A. Vázquez-Barquero + G. Garafoli (eds.) Desarrollo Económico Local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, Colecc. Economistas Libros, Madrid, España, 1995
- Gavigan P. J. y F. Scapolo. *La prospectiva y la visión del desarrollo regional a largo plazo*. 2004. En: <http://www.jrc.es/pages/iptsreport/vol56/spanish/MET1S496.htm>
- Godet Michel, *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*, 4ª edición, España, 2000.

- Göske, J. *El Proceso de Descentralización y las Oportunidades para Procesos de Asesoría Técnico-Política*. Santiago de Chile, 2001. En <http://www.redel.cl/documentos/goeske2.html> (2001)
- Guillaume, Henri: *La planification française a-t-elle encore un avenir?*, en B. Cazes y Ph. Mioche, *Modernisation ou décadence?*; 1990
- Hermansen, Tormod: *Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional*; documento ILPES, Santiago, 1970.
- Hirschman, Albert: *La estrategia del desarrollo económico*; Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- Ley N1 18.989, que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, publicada en el Diario Oficial el 19/ 07/ 90.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175, publicada en el Diario Oficial el 11/ 11/ 92.
- Martija, Mikel y Robles, Emilio. *Coherencia de los Instrumentos de Planificación Regional y Local*. MIDEPLAN - Universidad de Talca. 2002
- Matus, Carlos: *Política, Planificación y Gobierno*; Caracas, Fundación ALTADIR, 1988.
- Medina Vásquez, Javier: *La función de pensamiento a largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Seminario de alto nivel sobre las funciones de planificación, CEPAL / ILPES, Santiago de Chile. (1999)
- MIDEPLAN / Fundación Eduardo Frei: *Catálogo de Planificación Territorial. Glosario de Términos para la planificación territorial*. Impresión Grafica Funny S.A.; Santiago de Chile, 2005.
- MIDEPLAN / Fundación Eduardo Frei: *Catálogo de Planificación Territorial. Cuadernillo "Origen y Desarrollo de la Planificación Territorial*. Impresión Grafica Funny S.A.; Santiago de Chile, 2005.
- MIDEPLAN / Fundación Eduardo Frei. *Cuadernos 1, 2, 3 y 4, Serie Planificación Territorial*, División de Planificación Regional. Impresión Grafica Funny S.A.; Santiago de Chile, 2005.
- MIDEPLAN. *Informe Final. Estudio Prospectivo de la Región de Aysen para el Plan de Ordenamiento Territorial*. Secretaría Ministerial de Planificación y Coordinación de Aysen. 2003.
- Miklos, T. *La Prospectiva como Alternativa para la Construcción Social de Futuro*. En: Memorias del IV Encuentro de Estudios Prospectivos Región Andina: Sociedad, Educación y Desarrollo (Medellín – Colombia). 2000. En <http://www.esumer.edu.co/prospectan.html>
- Mintzberg, Henry: *Mintzberg y la Dirección*. Ediciones Díaz de Santos S.A. 1991.
- North, Douglass: *La Teoría de la Localización y el Crecimiento Económico Regional*. Artículo en Journal of Political Economy (1955).
- Ordóñez, Fernando: *Bases metodológicas para la formulación de estrategias de desarrollo regional*, Santiago, ILPES, 1976.
- Paelinck, Jean: *La Teoría del Desarrollo Regional Polarizado*; doc. ILPES, tomado de la "Revista de Economía Latinoamericana", año III N19, Caracas, 1963.
- Ramírez J.: *Futuros diversos: Corazón de la prospectiva*. Revista Universidad de Guadalajara. Futuro y Prospectiva. N°26. 2002-2003. En: <http://www.revista.universidad de guadalajara.mx/>

- Razcynski, D. y Serrano, C.: *Descentralización. Nudos críticos*, CIEPLAN / Asesorías para el Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 2001
- Rofman, Alejandro: *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*; Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974.
- Seers, D. *The Meaning of Development*, en Revista Brasileira de Economía, Vol. 24 N° 3. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas. 1970.
- Soms G., Esteban. *Estudio de competitividad en sistemas Urbanos*. Presentación en V Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad. Querétaro, México. 2004.
- Soms G., Esteban. *Apuntes Metodológicos para la elaboración de Estrategias y Planes Regionales*. Proyecto PADERE, Convenio MIDEPLAN / PNUD; Andros Editores. 1995.
- Soms G., Esteban, *Herramientas para el análisis de la Cartera de Proyectos Regionales*; Proyecto PADERE; Convenio PNUD / MIDEPLAN; Andros Editores 1997.
- Soms G., Esteban: *Previsión, coherencia y gestión democrática*; 91 Congreso de la Sociedad Mexicana de Planificación, México, 1992.
- Stöhr W.y D.R.F.Taylor *Development from ABOVE or BELOW?*, John Wiley and Sons, London, 1981.
- Stöhr, Walter. *Subsidiariedad: un concepto clave para la política de desarrollo regional*. En: Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. Ediciones Universidad del Bío – Bío / ILPES. 1999.
- Tourraine, Alain. *Le retour de l'acteur*. Fayard, París, 1984.
- Vasquez Barquero, A. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. (LC / R.1964). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. 2000.
- Vázquez-Barquero A. *¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?*, en Cuadernos del CLAEH, # 78-79, Montevideo, 1997
- Wróbel, Andrzej: *Teoría y Modelos de Desarrollo Regional, un examen crítico*, Doc. ILPES, 1979.