Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública
ISSN impreso: 0717-8980
ISSN en línea: 0717-6759
Nº 35 (2020) pp. 255–282

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL Y PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: REFLEXIONES A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL CASO DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE ÑUBLE 2020–2028

Marcelo Ramírez Valenzuela
Instituto de Asuntos Públicos
marceloramirez@iap.uchile.cl

En el presente artículo se realiza una reflexión sobre la planificación del desarrollo regional en Chile, enfocándose en el análisis del que debiera ser el instrumento rector de la gestión regional, la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD). Junto a una lectura transversal de la evolución de este instrumento, se profundiza el análisis en la ERD de la Región de Ñuble 2020–2028, en razón de la asesoría desarrollada por un equipo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile al Gobierno Regional, en el marco del proceso de su elaboración.
Se analiza la trayectoria metodológica de las estrategias regionales, sus principales problemas metodológicos y se plantean aspectos considerados como esenciales para la elaboración de la ERD, para que cumpla con eficacia la máxima de constituirse en la carta de navegación para el conjunto de actores regionales, tanto del sector público, como del sector privado y de la sociedad civil.

Palabras claves: planificación regional, estrategia, prospectiva, desarrollo.

REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING AND STRATEGIC PROSPECTIVE: REFLECTIONS BASED ON THE CASE ANALYSIS OF THE REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY OF ÑUBLE 2020-2028

In this article a reflection is made about the regional development planning in Chile, focusing on the analysis that should be the guiding instrument of the regional management, the Regional Development Strategy (RDS). Among a transversal lecture of the evolution of this instrument, the analysis in the ERD of the Ñuble Region 2020–2028 is deepened, due to the advice developed by a team of the Institute of Public Affairs of the University of Chile to the Regional Government, within the framework of its preparation process.

The methodological trajectory of regional strategies is analyzed, their main methodological problems and considered essential for the elaboration of the ERD aspects are raised, so that it effectively fulfills the maxim of becoming the chart of navigation for all regional actors, from both the public and private sectors.

Keywords: regional planning, strategy, development, prospective.

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

INTRODUCCIÓN

Un equipo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, que tuve el privilegio de coordinar, estuvo a cargo de asesorar al Gobierno Regional de Ñuble en el proceso de elaboración de su primera Estrategia Regional de Desarrollo. En efecto, la Región de Ñuble, creada por decreto del 19 de agosto de 2017 y puesta en marcha el 6 de septiembre de 2018 cuando se conforma el nuevo Gobierno Regional, requería definir una hoja de ruta con perspectiva de largo plazo que orientara la acción de la institucionalidad pública regional y convocara al sector privado y a la sociedad civil, en función de una imagen objetivo o escenario de futuro deseado. La construcción del proyecto de desarrollo regional tiene particular relevancia para Ñuble, puesto que nace siendo una de las regiones de menor desarrollo económico y social del país, es decir, con enormes desafíos para enfrentar desde la política pública. En este contexto se plantean las interrogantes que orientan la presente reflexión, que pretende ir más allá del análisis del caso de la ERD de Ñuble, sino que más bien, a partir de esa experiencia, plantear ideas generales sobre la planificación regional. De esta forma se intentará responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los aspectos más relevantes a considerar en un proceso de planificación del desarrollo regional?
2. ¿Cuáles son los errores más frecuentes que se observan en las generaciones de estrategias regionales elaboradas en Chile hasta la fecha?
3. ¿Cuáles son los aportes metodológicos de la ERD de la Región de Ñuble 2020–2028?

De manera mucho más indirecta, la reflexión está orientada por preguntas como ¿por qué las organizaciones públicas se resisten a planificar? O lo que es casi lo mismo ¿por qué prescinden de los instrumentos de planificación para gestionar las inversiones? Si bien no es menos cierto que ha habido avances importantes en este campo en la institucionalidad pública chilena, de todas formas, no es difícil encontrar casos de instituciones sin plan estratégico vigente, tanto en el nivel nacional como en el nivel sub-nacional. Esta circunstancia puede estar fundamentada por una cierta desconexión entre la planificación y la realidad operativa de la organización, sobre todo si es que el plan se ha hecho como un ejercicio formal

y no sustantivo; por el predominio de un enfoque de corto plazo, que provoca una cierta obsesión por las metas anuales, que impiden salirse del camino trazado, aunque sea evidentemente necesario; o por la anualidad de los presupuestos, que obliga a concentrar grandes esfuerzos en ciclos de corto plazo.

En el artículo se aborda, en primer lugar, el contexto institucional para la planificación regional en Chile, que ha adquirido particular relevancia política a partir de los cambios introducidos a la Ley Constitucional de Gobierno y Administración Regional en 2018, con el objetivo de fortalecer la descentralización del país. En segundo lugar, se presenta una breve retrospectiva de la planificación regional en Latinoamérica, con foco en el caso chileno, el que resulta interesante para el análisis a partir de la colisión entre una visión neoliberal del rol del Estado y las políticas públicas, impuesta en dictadura, y un enfoque del desarrollo que le asigna una función más relevante al Estado y a la planificación para corregir los desequilibrios sociales y territoriales que provoca el libre mercado. En tercer lugar, se aborda la tarea de definir a la Estrategia Regional de Desarrollo, como el instrumento rector para la gestión estratégica regional, profundizando en lo que podrían ser los problemas más recurrentes en la formulación y gestión de este instrumento.

El cuarto acápite del artículo se centra específicamente en la ERD de la Región de Ñuble 2020–2028, correspondiendo a lo que podríamos definir como un análisis de caso. En esta sección se describe muy brevemente la estructura de la ERD, bajo la premisa de que el documento en su integridad ya está disponible en el portal web del Gobierno Regional de Ñuble, y se hace una mayor referencia a los que, desde nuestra perspectiva, son parte de los principales aciertos metodológicos de este instrumento. El artículo se cierra con algunas conclusiones que buscan reforzar las ideas más relevantes desarrolladas previamente.

1. Contexto institucional

El artículo 14 de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, modificada por última vez en 2018, establece que "los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico,

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

como social y cultural", siendo esto evidentemente imposible si es que no se tiene definida una carta de navegación, que le permita a la región ir más allá de la contingencia. Para estos efectos, según establece la ley, el futuro Gobernador Regional tiene la obligación de "formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos", así como "someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones" (artículo 24, letras a y b, respectivamente, de la Ley 19.175), así como también otros planes tales como la inversión regional o el plan regional de ordenamiento territorial.

En la letra b) del artículo 24 de la versión original de la Ley 19.175, se señalaba que al Intendente le correspondía "someter al consejo regional los proyectos de planes y las *estrategias regionales de desarrollo* y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución". Este artículo consagra formalmente la obligación de los Gobiernos Regionales respecto a la elaboración y actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y refuerza la práctica de darle una orientación estratégica con horizonte de mediano y largo plazo a la gestión pública regional.

Por otra parte, el contexto nacional actual está marcado por otra coyuntura que probablemente hará todavía más relevante la planificación y la articulación de actores institucionales a nivel regional, relacionada con los cambios que introducirá la Ley 21.073, que regula la elección de los Gobernadores Regionales y la Ley 21.074, que fortalece la regionalización del país. La reciente modificación constitucional y de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (2018), que consagra entre otras materias, la elección directa de los Gobernadores Regionales, la creación de la figura del Delegado Presidencial Regional, la transferencia de competencias desde el gobierno central en materia de infraestructura y transporte, de desarrollo económico e industria y de desarrollo social, además de la creación de áreas metropolitanas, generarán un escenario político institucional muy distinto al que existe hasta ahora, en el que se requerirá de mucha colaboración y coordinación entre las institucionalidad regional descentralizada (de nivel regional y comunal) y la institucionalidad desconcentrada en cada región. En este marco, el peor de los escenarios posibles sería el que se instalara en la región más que una dinámica de colaboración una de competencia entre ambos sectores de la institucionalidad sub-nacional.

La creación de la nueva institucionalidad regional sin ninguna duda cambiará los incentivos institucionales que influyen en el comportamiento de los actores regionales y locales: frente a la autoridad del representante del Presidente de la República en la región se instalará una figura política, el Gobernador Regional, dotada de legitimidad democrática directa.

El escenario descrito es el que se puede visualizar a partir de las definiciones constitucionales y legales vigentes, sin embargo, el país está ad portas de iniciar un proceso de cambio constitucional que podría traer novedades en relación a la estructura del estado, a la configuración de la administración regional y a los niveles de descentralización política y financiera. Si bien hasta hoy la tendencia imperante en Chile es a la profundización de la descentralización, no es totalmente descartable que se observen procesos inversos, como ha ocurrido en el mismo país con la educación municipal o que se tengan a la vista procesos de recentralización administrativa como los que han materializado en varios países europeos, entre ellos Francia, que inicia en 2014 un proceso de reducción del número de sus regiones de 22 a 13.[1] Si bien no es objeto de estudio en este artículo, se estima que en el caso de Chile el proceso de creación de nuevas regiones no debiera ser prioritario en el futuro, a diferencia de lo que ocurre en el nivel municipal, en el que se observa la existencia de varios municipios que han alcanzado un tamaño poblacional que prácticamente hace inviable una gestión eficiente, que resuelva los problemas propios de la gestión municipal, situados en el espacio del barrio, de la vida cotidiana de los ciudadanos.

2. Retrospectiva sobre la planificación del desarrollo regional

En Latinoamérica la trayectoria de los procesos de planificación en el nivel regional o comunal ha tenido, desde los años 60 del siglo pasado, avances y retrocesos. Esto se ha hecho particularmente evidente en Chile, que en los años 60 se suma a la tendencia predominante que se tradujo en la creación, en una buena parte de los estados latinoamericanos, de dispositivos institucionales (ministerios, servicios,

1 https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html

ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

oficinas) con la misión de coordinar procesos de planificación del desarrollo nacional. Este proceso habría tenido un impulso relevante en la Carta de Punta del Este, de 1961, suscrita en el marco de la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA (Lira, 2006:9).

Consecuentemente, en el segundo lustro de la década de los 60 se funda en Chile la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), desconcentrada en la Oficinas Regionales de Planificación (las ORPLAN), que se va a transformar en una especie de centro de pensamiento estatal en el que se va a diseñar una nueva configuración político-administrativa del país. ODEPLAN se concibió "como un órgano asesor de la presidencia de la república, con equipos profesionales de excelencia" (Soms, 2010:34). El relato de los avances en el campo de la planificación del desarrollo desde la fundación de ODEPLAN hasta el golpe de estado está muy bien fundamentado por Esteban Soms (2010), quién a grandes rasgos destaca el esfuerzo de la época por concebir y desplegar una política nacional de desarrollo, que se hiciera cargo de los grandes temas pendientes del período y de la definición de polos y focos de desarrollo en el territorio. Sin embargo, no es menos cierto que ya en esos años hay una preocupación por la eficacia de la planificación, que queda plasmada en la obra de Carlos Matus, quién pública en 1972 "Estrategia y Plan", que contiene, entre otros muchos aportes, una crítica frontal a los problemas de la planificación tradicional. Entre otros problemas, Matus destaca la errónea oposición entre largo y corto plazo, la pérdida de sustancia en las ideas, el formalismo cuantitativo y el enfoque sobre lo aparentemente operativo en desmedro de la visión de la planificación como instrumento de acción y de gobierno (Matus, 1972:11). Más recientemente otros autores coinciden en la perspectiva crítica de Matus, señalando que "la modalidad normativa o tradicional de la planificación sufrió un verdadero descrédito, que se manifestó en la débil materialización tanto de los objetivos como de los medios planteados" (Máttar y Cuervo, 2017: 20).

La instauración del neoliberalismo en Chile, en el contexto de la dictadura militar, supondrá una estrategia distinta para promover el desarrollo nacional y regional, que le asigna el rol central en la producción de bienes públicos al mercado y reduce el protagonismo del Estado en la economía, asociando además a la planificación a modelos de corte socialista. Los efectos del cambio de enfoque torcerán, a nuestro juicio definitivamente, el destino de ODEPLAN, que se transforma en los años 70

"en un espacio privilegiado donde nace y toma cuerpo la contrarreforma neoliberal" (Soms, 2010:64), destino que empieza a sellarse con el retorno a la democracia, en que se transforma en un Ministerio de Planificación contradictoriamente desprovisto del poder necesario para planificar el desarrollo del país y de sus regiones, con el encargo explícito del Presidente Aylwin de enfocarse en la política social, ámbito sin duda relevante a principios de los años 90 del siglo pasado, en que la situación social del país era catastrófica (en 1990, de acuerdo a la Encuesta CASEN, el 38,6 % de la población se encontraba bajo la línea de pobreza). Sin duda no hay cuestionamiento posible a la urgencia puesta por el Presidente Aylwin a la tarea de enfrentar el desafío ético de reducir la pobreza, sin embargo, la concentración de la autoridad del nuevo MIDEPLAN en la coordinación de la política social, para lo cual además se lo dotó de cinco servicios relacionados para abordar temáticas específicas en materia social (FOSIS, SERNAM, INJUV, CONADI y FONADIS), implicó el desplazamiento de MIDEPLAN de la función de aportar al análisis coyuntural y prospectivo del desarrollo nacional, que es asumida en propiedad por el Ministerio de Hacienda y la DIPRES, a lo que seguirá el debilitamiento de la participación del Ministerio de Planificación en la planificación regional, que concluye, con el traspaso de esa función a los Gobiernos Regionales, materializada en 2007, 8 años después que el ex Presidente Frei R-T anunciara el cierre de MIDEPLAN (que finalmente no se llevó a cabo), ante la perplejidad de quienes pensábamos que el Estado debía tener, al más alto nivel, una institución que aportara una perspectiva de futuro a la gestión gubernamental, función que de alguna manera, probablemente como inercia histórica de la antigua ODEPLAN, el Ministerio de Planificación siguió desarrollando, incursionando en esos años en el análisis de prospectivo y provocando que, al menos en el nivel regional, a través de las Estrategias Regionales de Desarrollo, se instalara la práctica de visualizar escenarios de futuro en el marco de los procesos de planificación regional.

A partir del retorno a la democracia se produce una especie de doble apertura, de distinto signo, en el campo de la planificación del desarrollo: por una parte, a nivel nacional, predomina la política económica, el rol del Ministerio de Hacienda se hace superlativo, la política de largo plazo se reduce al programa de gobierno, que además a partir de 2006 se reduce a una extensión de 4 años, por lo que salvo excepciones destacadas, como la política energética del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, tiende a imponerse la contingencia y el corto plazo. Por otra

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

parte, de la mano de un incipiente proceso de descentralización de nueva era, que parte con la reforma constitucional de 1991,[2] que incluye elementos de descentralización política ausentes del proceso en tiempos de dictadura, se empieza a fortalecer lentamente la planificación regional y local: los Planes de Desarrollo Comunal y las Estrategias Regionales de Desarrollo comienzan a adquirir relevancia, aunque no terminan de imponerse del todo como el instrumento de referencia para la gestión estratégica local o regional, con problemas que hasta hoy son evidentes y que no distan mucho, en algunos aspectos, de los diagnosticados por Matus en 1972.

3. Estrategia regional de desarrollo: el instrumento rector para la gestión estratégica regional

En el nivel regional, desde 1990, pese a que aún no existían los Gobiernos Regionales[3] sino que solo Intendencias, se empiezan a desarrollar esfuerzos por encauzar la acción pública desde las regiones con sentido estratégico y se comienza a formular en las distintas regiones del país, las Estrategias Regionales de Desarrollo. Este instrumento de planificación, previo a la promulgación de la Ley 19.175, se denominan "Estrategia de Desarrollo Regional", en consonancia con la denominación utilizada en las décadas de los 70 y 80 para el instrumento a través del cuál se coordinaba la intervención sectorial en el territorio regional, y estaba bajo la responsabilidad técnica de las antiguas Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), con la colaboración técnica de la División de Planificación Regional de MIDEPLAN, cuestión que evidenciaba la mayor centralización existente en el país, que se expresaba no solo en Gobiernos Regionales con déficit de democracia, que estaban bajo la conducción de Intendentes designados por la autoridad presidencial y por un Consejo Regional elegido, hasta 2013, de manera indirecta por los concejales municipales de la región, sino que también, se expresaba en un enfoque de planificación que concebía esencialmente al proyecto de desarrollo regional como la expresión de los objetivos estratégicos del Estado

2 Reforma Constitucional Nº19.027, aprobada el 12 de noviembre de 1991, que da origen a la institución de los Gobiernos Regionales.

3 Los Gobiernos Regionales se crean a partir de la promulgación de a Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 1992. La instalación de los GOREs se hace efectiva en todo el país el 23 de abril de 1993.

nacional en el territorio de cada región. De hecho, los Gobiernos Regionales no tendrán en su estructura administrativa hasta el año 2007 la función de planificación regional (Soms, 2010)[4], que, como ya se señalaba, hasta entonces radicaba en el Ministerio de Planificación y en sus secretarías regionales.

La Estrategia Regional de Desarrollo es concebida en Chile formalmente como un instrumento para la planificación estratégica regional, pero al margen de esta aproximación formal, supone una definición procedimental (asociada al método) y una sustantiva (relacionada con el desarrollo regional). Esteban Soms (2007:4) define a la ERD como un proyecto técnico que apoya a un proyecto político y 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. Esta definición enfatiza la importancia que debe tener la ERD para la región y en particular queda de manifiesto la necesidad de convocar a todos los actores regionales que pueden aportar al desarrollo regional, sinergizando sus esfuerzos a partir de una proyecto de región al que se sienten convocados. En consonancia con los que señala Soms, Sergio Boisier plantea que una estrategia debe ser parte de un proyecto político regional, en el que no solo se debe conjugar recursos económicos, sino que también el capital social (Boisier, 1999:28).

3.1 Generaciones de ERD y horizonte temporal

Desde 1990 hasta 2020 se han elaborado en el país cuatro generaciones de Estrategias Regionales de Desarrollo, estando en curso el quinto ciclo, las dos primeras correspondientes con el horizonte temporal de los gobiernos respectivos (Aylwin y Frei R-T). A partir de la tercera generación o tercer ciclo, elaboradas a principios de los 2000, se observa una variación en la proyección temporal de las ERDs, varias de las cuales, como las de las regiones de Valparaíso, O'Higgins, La Araucanía, Los Lagos y Magallanes, definen imágenes objetivo o escenarios de futuro proyectados a una década (2000–2010 en su mayoría y algunas 2001-2010). El resto de las regiones, como por ejemplo Tarapacá y Atacama, se mantienen

4 En 2007 se suscribe un convenio de colaboración entre el antiguo Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para implementar iniciativas para que los gobiernos regionales desarrollaran la función de planificación regional, tras lo cual se envía al Congreso un proyecto de ley para eliminar ésta función de ley de MIDEPLAN.

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

en la lógica de ajustarse al plazo del período de gobierno, proyectándose hasta el 2006. Aunque parezca poco relevante, este cambio en el horizonte temporal redimensiona el alcance de la Estrategia Regional de Desarrollo y la hace avanzar como instrumento en el que se recogen las aspiraciones de cambio estructural para las regiones, que solo es posible alcanzar en el largo plazo. A la vez, plantea una dificultad de articulación de estas políticas públicas regionales con otros instrumentos de planificación regionales y sectorial-nacionales, cuestión que resulta en alguna medida contradictorio si es que se considera el carácter unitario del Estado chileno. Probablemente, esta divergencia en los horizontes temporales de la planificación regional tenga relación con la inexistencia, a nivel del Gobierno central, de una entidad responsable de la articulación y liderazgo del proyecto de desarrollo nacional-regional, con perspectiva de futuro, como en su momento lo fue la antigua ODEPLAN.

Problemas recurrentes en la formulación y ejecución de la ERD

A continuación, se hace referencia a una serie de problemas que han estado presentes, con mayor o menor grado, en los procesos de formulación y en la gestión de las Estrategias Regionales de Desarrollo de todo el país, que debieran constituirse en puntos de atención para los responsables de la elaboración de estos instrumentos de planificación.

3.2 Debilidad institucional de los Gobiernos Regionales

Si bien en general los gobiernos regionales en casi tres décadas de existencia han logrado desarrollar una importante capacidad técnico-burocrática, no es menos cierto que todavía poseen una densidad institucional que no está acorde con la misión de impulsar el desarrollo regional, para lo cual éstos entes administrativos deben gestionar la inversión regional, pero por sobre todo tratar de articular al conjunto de la institucionalidad pública en cada región, partiendo por los servicios desconcentrados y las municipalidades. Muchas veces, tanto los servicios y algunos de esos municipios poseen capacidades institucionales, traducidas en recursos humanos y financieros, superiores a las del propio GORE.

Por otra parte, la estructura institucional actual, que define como máxima autoridad al Intendente regional, con subordinación directa del Presidente de la República, ha sido para muchas regiones una fuente de tensión e inestabilidad institucional, lo que dificulta sin ninguna duda la gestión estratégica con mirada de largo plazo. Esta inestabilidad se expresa en la permanencia que han tenido los Intendentes en su cargo, por ejemplo, en la región de La Araucanía, hubo cuatro Intendentes en el segundo cuatrienio de la Presidenta Bachelet y en el actual segundo gobierno del Presidente Piñera, ya ha habido tres. En la Región Metropolitana, desde la instauración de la nueva democracia en 1990 ha habido 18 Intendentes, con un promedio de duración en el cargo de 1,6 años. Sin ninguna duda, la inestabilidad en el cargo de la máxima autoridad regional, el Intendente, ha sido una presión más para que la contingencia y el corto plazo predominen en las decisiones de política pública regional.

3.3 La cuestión del método ¿cuál enfoque metodológico usar?

Luis Lira (2006) distingue 4 enfoques metodológicos posibles para la planificación regional: la planificación tradicional o normativa; la planificación situacional; la planificación estratégica; y, la prospectiva estratégica. Sin entrar de lleno en cada uno de estos enfoques, tarea imposible en este artículo por limitaciones en su extensión, podría afirmarse que en el diseño metodológico de la Estrategias Regionales de Desarrollo, sobre todo en las 2 primeras generaciones (1990 al 2000), predomina el enfoque de la planificación tradicional y se empiezan ha incorporar elementos de la planificación estratégica, por ejemplo en el diagnóstico y en la definición de la visión regional. La planificación estratégica como método sin duda está asociada a la gestión de organizaciones y se puede definir como un "conjunto de actividades formales encaminadas a producir una formulación estratégica" (Jarillo, 1993:186) o, como señalan Hax y Majluf, un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias (Lira, 2006). Hoy muchas organizaciones del sector público usan elementos de la planificación estratégica para la definición de sus planes de mediano y largo plazo, sin embargo es evidente que su aplicación no puede ser mecánica en este sector y menos cuando se trata de la definición de estrategias de desarrollo de territorios.

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

Al respecto hay que señalar, en primer lugar, que la "misión" para cada organismo estatal está definida en la ley y la "visión" se alimenta no solo de las aspiraciones institucionales sino que en gran parte de la política, que es donde se definen los objetivos de la sociedad y sus acuerdos de convivencia. Por otra parte, las organizaciones públicas no compiten con otras organizaciones del mismo tipo, sino que por el contrario, están obligadas a desarrollar estratégicas de colaboración. Sin embargo, es evidente el aporte del enfoque de la planificación estratégica a la formulación de una estrategia regional, en el diagnóstico, en la identificación de sus ventajas competitivas, etc.

La tercera generación de ERD, elaboradas a partir de 2000, con proyección temporal variable (algunas hasta 2006 y otras hasta 2010), que cuentan todavía con una fuerte participación técnica del Ministerio de Planificación, a través de su División de Planificación Regional y sus SERPLACs, empiezan a introducir elementos de la prospectiva estratégica en su diseño metodológico, con toda probabilidad debido a que a fines de los 90 MIDEPLAN inicia un proceso de formación de los profesionales de las SEPLACs en el Método de Construcción de Escenarios, gracias a la suscripción de un convenio con la cooperación francesa, que facilitará la visita de varios especialistas franceses en prospectiva para capacitar a los funcionarios y realizar ejercicios piloto. De esta forma, algunas de las ERDs formuladas a partir de la primera década de este siglo y sobre todo aquellas elaboradas o actualizadas a partir de 2010 en adelante, comenzarán a utilizar herramientas de la prospectiva en los procesos de diagnóstico y análisis de los sistemas territoriales (análisis estructural, análisis de actores, análisis de tendencias) y en la elaboración de escenarios de futuro para la definición de la imagen objetivo de la ERD. Ejemplo de esto son la ERD de la Región de la Araucanía 2000–2010,[5] que plantea escenarios deseados para cada uno de los 4 pilares estratégicos en torno a los que se estructura; la ERD de la Región de Aysén 2009–2030,[6] que es la cuarta estrategia elaborada en esa región, cuyo Gobierno Regional con la asesoría del ILPES-CEPAL, proyecta escenarios de planificación con el más largo horizonte temporal considerado en un instrumento de este tipo, en torno a 5 ejes (ambiental, social, institucional, infraestructura

5 ERD Región de La Araucanía 2000-2010: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-66551_recurso_1.pdf

6 ERD Región de Aysén 2009-2030: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-82944_archivo_fuente.pdf

y economía); la primera ERD de la Región de Los Ríos 2008-2018, en la que se realiza un notable ejercicio de construcción de 7 escenarios de futuro, que se denominaron Escalera real, El regreso de los cisnes, Ciencia a la carta, Territorios emergiendo, El bosque nos rodea, Todos los ríos llegan a Valdivia, Perdidos en la niebla (Gobierno Regional de Los Ríos, 2009: 37), mediante el uso riguroso del método de construcción de escenarios de la escuela prospectiva francesa liderada por Michel Godet. Más recientemente, hay que destacar la ERD Región de Ñuble 2020–2028, en la que se utilizan también elementos metodológicos de la prospectiva y que abordaremos en profundidad más adelante.

3.4 La apropiación de la ERD por parte de los actores regionales

Una de las diferencias conceptuales más interesantes entre los enfoques metodológicos de la planificación situacional, de la planificación estratégica y de la prospectiva estratégica respecto a la planificación tradicional, se relaciona con la valoración que se da a los actores que participan en el proceso de planificación, que se transforman en una pieza clave no solo para la formulación del plan sino que también para su gestión. Desde la planificación situacional se plantea que "el arte de unir, sumar y avanzar, en el tiempo preciso, es el arte de conducir como líder una determinada estrategia" (Matus, 1972: 125). Según el propio Matus, esto se relaciona con el grado de cohesión de los grupos sociales que apoyan una estrategia, a lo que habría que agregar, que esa cohesión se relaciona también con la habilidad que puede o no tener el líder para vincular a los distintos actores de una región al proceso de elaboración y ejecución de la ERD. Por el lado del enfoque metodológico de la planificación estratégica se sostiene que todo sistema que ocupa el método implica, necesariamente, un proceso iterativo de arriba abajo y de abajo arriba en la organización, debido a que, por una parte, no puede hablarse de un plan estratégico real si no se ha comunicado a cada unidad de la organización cuál va a ser su aporte a su ejecución, y, por otra parte, es muy difícil que las unidades que efectivamente hacen las cosas se motiven en su realización si no han sido consideradas en la formulación del plan (Jarillo,1993:187).

Para la prospectiva estratégica la cuestión sobre la apropiación de la estrategia por parte de los actores del sistema es esencial. Michel Godet (2000:2) plantea que "la complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

imponen el recurso a métodos que sean tan rigurosos y participativos como sea posible, al objeto de que las soluciones sean reconocidas y aceptadas por todos". En opinión de Godet, desde hace varias décadas uno de los referentes mundiales de la prospectiva estratégica, el éxito del proyecto pasa por la apropiación intelectual y afectiva, la que constituye un paso obligado "si es que se quiere que la anticipación cristalice en una acción eficaz" (Godet, 2000: 12).

En definitiva, desde estos distintos enfoques metodológicos lo que se plantea es que, así como es clave la participación en un proceso de planificación, resulta más relevante que, para el caso analizado, los actores regionales se apropien de la ERD, adhieran a la Imagen Objetivo que se ha definido colectivamente y desarrollen acciones que apunten precisamente a acercar a la región al escenario deseado. De esta manera, el análisis de los actores y su involucramiento en el proceso de formulación y gestión de una estrategia pasa a ser otro de los objetivos de la propia estrategia.

Situándonos de nuevo en el análisis de las ERD, lo que se observa precisamente como un problema transversal es la deficiente apropiación de la estrategia por parte de los actores regionales, partiendo inclusive por quienes conforman la institucionalidad pública regional. Sin duda, no se trata exclusivamente de problemas asociados a las voluntades de los directivos y funcionarios públicos regionales, sobre todo de la institucionalidad desconcentrada, lo que explica el desalineamiento respecto a la ERD, sino que esto también pasa por el diseño institucional, que, como ya hemos argumentado, exhibe a gobiernos regionales con una estructura institucional débil (con inestabilidad en el cargo de la máxima autoridad, reducido personal y bajo presupuesto), que debe coordinar e intentar alinear a servicios desconcentrados en el territorio institucionalmente más fuertes (con más personal, con más presupuesto, con una cultura organizacional decantada). Probablemente estos sean parte de los fundamentos que están en la raíz del problema que diagnosticaban a comienzos de la década Delamaza, Cunill y Joignant (2012), cuando señalaban las dificultades que se constataban en la articulación de los actores regionales y locales con los procesos deliberativos asociados a la generación de estrategias y planes de desarrollo regional, que se traducía, principalmente, en el involucramiento en estos procesos de "los actores de la elite regional: autoridades regionales, personas del mundo empresarial y de los medios de comunicación" (p.53). La crítica de estos autores tiene sin duda un fundamento empírico general, pero en lo específico,

podría afirmarse que la mayoría de las ERDs de segunda generación en adelante, elaboradas en torno al 2000, incorporan mecanismos de participación más amplios, que buscan resolver, en algunas regiones con más éxito que en otras, el problema de la vinculación deliberativa de las organizaciones de la sociedad civil con las definiciones estratégicas que se toman en la construcción de estos instrumentos de planificación, así como también la articulación de la planificación regional con la planificación local (con enfoque multiescalar). De esta manera, puede argumentarse que, aunque sin duda se requieren nuevos esfuerzos para estimular y canalizar la participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo regional, podría tener más peso en la relativa fragilidad de las ERDs como instrumento en que se expresa el proyecto político regional, el factor debilidad de los gobiernos regionales, desarrollado precedentemente.

Retomando el análisis sobre la apropiación y alineamiento de los actores, puede señalarse que el desacople de la gestión de la institucionalidad regional y en particular de las decisiones de inversión, puede resultar letal para el éxito de una Estrategia Regional de Desarrollo. Como ejemplo de esta situación se puede mostrar el dato respecto a la inversión regional de la Región de Atacama para el período 2009–2014, contenido en uno de los pocos estudios evaluativos de una ERD realizados y de fácil acceso para la ciudadanía. Para el período indicado el estudio consigna que el 63,1 % de la inversión regional se realizó en líneas de inversión no asociadas a los lineamientos estratégicos definidos en el marco del proceso de formulación de la ERD Región de Atacama 2007–2017 (CCIRA, 2015:25).

3.5 Déficits en los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación

Otro de los problemas que han exhibido las Estrategias Regionales de Desarrollo, particularmente las de las primeras generaciones, se relaciona con las deficiencias en los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación, que en muchos casos no han pasado de ser una declaración formal en el documento de la ERD. De hecho es muy difícil encontrar en línea registro de los niveles de avance de la ERD, cualquiera sea la región, y estudios que evalúen el impacto de la estrategia en el desarrollo regional. Hay evidentemente excepciones, se conoce la existencia de estudios evaluativos por ejemplo en la Región de Los Ríos (respecto a la estrategia 2009–2019), en la Región de Los Lagos (respecto a la estrategia 2009–2020 y

ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

de la Región de Atacama (respecto a la ERD 2007–2017, hecho el año 2015, único estudio de fácil acceso en la web). Sin duda la debilidad de un sistema de esta naturaleza condiciona la eficiencia del instrumento de planificación y la rendición de cuentas a la sociedad regional.

No obstante, es importante destacar que los problemas asociados a los sistemas de seguimiento y evaluación no son exclusivos de las ERDs, constándose que en Latinoamérica los sistemas de gestión por resultados han quedado restringidos, en buena medida, a nivel de proyectos y programas, sin considerar la estrategia en su conjunto, centrándose además el seguimiento y la evaluación en procesos y productos y no en resultados e impactos sociales (Máttar y Cuervo, 2017: 23).

4. La ERD de la Región de Ñuble 2020–2028

La Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Ñuble 2020-2028 es la primera que se elabora en esta nueva región creada administrativamente en 2018 y, por lo tanto, como ocurrió con las ERDs de Arica y Parinacota y de Los Ríos en el momento de su creación como nuevas regiones, representa el proyecto fundacional de desarrollo de largo plazo de la sociedad regional ñublensina.

La ERD de Ñuble se construyó con un enfoque metodológico que combina elementos de la planificación situacional (en el análisis de problemas, en el trabajo con actores regionales y en la introducción del concepto de incertidumbre en el proceso de planificación) y de la prospectiva estratégica, que incorpora elementos de la planificación estratégica y análisis de futuro.

La prospectiva estratégica y la planificación situacional, entre otros aspectos, se diferencian de enfoques más tradicionales de la planificación, en la relevancia que le dan, en primer lugar, al análisis de actores y al desarrollo de estrategias que permitan resolver el "problema de la apropiación", al que ya nos referimos previamente, es decir, cómo los actores regionales hacen suyo el proyecto de desarrollo de la región y, por lo tanto, cómo contribuyen con su esfuerzo a logro de la imagen objetivo, que en el caso de la ERD de Ñuble se define con un horizonte temporal de 8 años.

Por otra parte, ambos enfoques de planificación, situacional y prospectivo, ponen énfasis en el reconocimiento de la incertidumbre que contextualiza la formulación de cualquier estrategia, por lo que, en particular desde la prospectiva estratégica, se plantea la necesidad para el ejercicio de planificación de visualizar escenarios alternativos de futuro, a partir de herramientas metodológicas que tienen esta finalidad (Método Delphi, Análisis morfológico, Sistema de matrices de impacto cruzado s-mic, Ábaco de Regnier, Ejes de Peter Schwartz). Ahora, el objetivo de la prospectiva estratégica es conducir a la organización, en este caso al territorio regional, hacia el escenario deseado (definido como "imagen objetivo" en la erd), por lo que a partir del ejercicio de visualización de escenarios de futuro debe hacerse la formulación estratégica, encadenando los lineamientos estratégicos, objetivos y metas necesarias para reducir la brecha que separa a la realidad regional actual de la imagen de futuro definida.

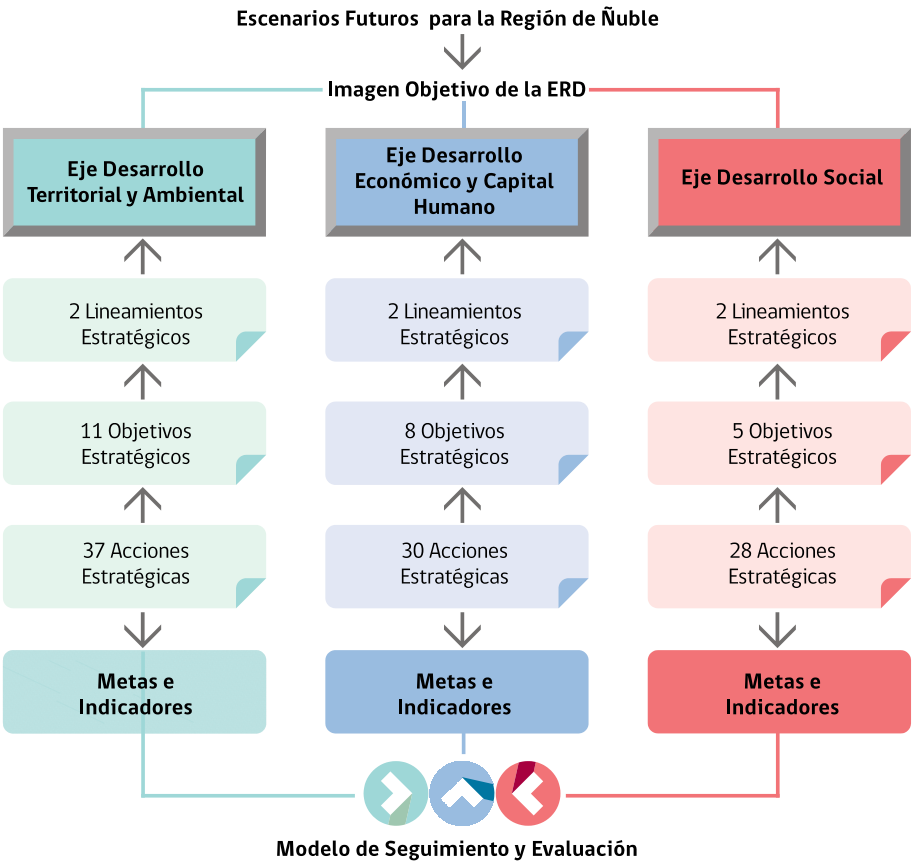
4.1 Estructura de la ERD de Ñuble 2020–2028

La erd se estructura en tres capítulos:

i) Diagnóstico y desafíos regionales por eje temático: Territorio y Medio Ambiente; Economía y Capital Humano; y Desarrollo Social. Es relevante destacar que, tal como se plantea en el documento final de la erd, de acuerdo al enfoque metodológico utilizado, estos ejes "corresponden a los subsistemas en torno a los cuales se agrupan las variables, factores o drivers de mayor motricidad en un proceso de desarrollo territorial" (gore de Ñuble, 2020:21).
ii) Escenarios para la Región de Ñuble 2028. En este capítulo de se describe la construcción de ocho escenarios de futuro, en base al método de Ejes de Peter Schwartz, para contextualizar la definición de la imagen objetivo para la Región de Ñuble al año 2028. Dada la relevancia de este capítulo hacemos una referencia más extensa más adelante.
iii) Plan de Acción: Lineamientos, Objetivos y Acciones Estratégicas Territorializadas. En este capítulo se sistematiza la formulación estratégica de la erd y se establece un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación. Respecto a este último sistema también se hace una mayor referencia más adelante, dada su relevancia para el proceso de gestión de la erd.

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

La figura siguiente resume la estructura de la ERD:



FUENTE: ESTRATEGIA REGIONAL DE ÑUBLE 2020-2028

4.2 Aciertos en la formulación de la ERD de Ñuble

Hay aspectos en el proceso de formulación de la ERD de Ñuble y en su estructura final, que pueden ser destacados como aportes metodológicos de este instrumento para ejercicios futuros del mismo tipo. Varios de estos aportes fueron previstos por el equipo técnico del propio Gobierno Regional, a partir de análisis de la experiencia comparada en la elaboración de estrategias, y otros fueron el resultado del

trabajo conjunto con el equipo asesor del INAP de la Universidad de Chile. Entre estos aciertos se pueden mencionar los siguientes:

4.3 Visualización de escenarios de futuro

El análisis prospectivo ha cobrado relevancia en las últimas décadas, debido a que, entre otros factores, se tiene cada vez más conciencia respecto a que los países y las organizaciones se mueven en un entorno cambiante, en el que se ha acelerado la dinámica de cambios, producto de fenómenos como el cambio climático y el desarrollo tecnológico. De esta forma, se observa que se ha incrementado la incertidumbre y que estamos en presencia de un cambio de tendencias que con toda probabilidad implicará una transformación de la sociedad mundial. Al cambio de tendencias se superponen además hechos disruptivos, hechos portadores de futuros cuyo impacto es difícil de cuantificar, como ha ocurrido con la pandemia del COVID-19, lo que, según algunos expertos, estaría inaugurando lo que se podría denominar la "Era del Desorden", que reemplazaría al súper ciclo de la segunda era de la globalización que ocurrió entre 1980–2020 (Deutsche Bank, 2020).

En el marco de la formulación de la ERD y luego del diagnóstico territorial, ambiental, económico, social y cultural regional, se desarrolló un proceso de visualización de 8 escenarios de futuro utilizando para estos efectos la metodología de los Ejes de Peter Schwartz y un ejercicio de evaluación de posibilidades de ocurrencia del escenario óptimo, para lo que se usó una adecuación del Método Delphi. La propuesta metodológica de Peter Schwartz constituye una opción para construir escenarios, que puedan servir como apoyo al proceso de toma de decisiones (Farías, 2015:233).

Para la elaboración de los ocho escenarios planteados por el equipo del INAP, con escenarios positivos y adversos para la región, se identificaron inicialmente 19 variables o factores de cambio para la región, asociadas a uno o más indicadores que permitieran concretar su medición. Estas variables fueron las siguientes:

- Crecimiento del PIB regional
- Dinámica de la estructura productiva
- Exportaciones
- Inversión pública

ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

- Inversión privada
- Desempleo
- Desigualdad social
- Pobreza
- Ingreso
- Escolaridad
- Gasto público
- Producción energética
- Recursos hídricos
- Contaminación del aire
- Residuos sólidos domiciliarios,
- Conectividad
- Compromiso de actores políticos regionales y locales con el proyecto de desarrollo regional
- Compromiso del empresariado con el proyecto de desarrollo regional
- Compromiso de la sociedad civil con el mismo proyecto

Las 19 variables fueron definidas en el proceso de diagnóstico regional previo a la formulación estratégica, sumando tres factores asociados a la "apropiación" o cohesión de los actores regionales en torno al proyecto de desarrollo regional, la ERD, al que nos hemos referido anteriormente. De esta forma y en virtud de los requerimientos de la metodología, se definieron 3 "familias" o categorías de variables, cada una de ellas correspondientes a uno de los 3 ejes utilizados para la visualización de los 8 escenarios. Estos ejes (categorías) corresponden a: 1) Diversificación económica con calidad 2) Condiciones sociales y ambientales, y 3) Compromiso político y social transversal. Los 8 escenarios resultan de la combinación de estas categorías en función de la siguiente tabla:

ESCENARIO	CATEGORÍA 1	CATEGORIA 2	CATEGORIA 3
	Diversificación económica	Condiciones sociales y ambientales	Compromiso político y social transversal
1	+	+	+
2	+	+	-
3	+	-	+
4	+	-	-
5	-	+	+
6	-	+	-
7	-	-	+
8	-	-	-

fuente: elaboración propia.

El ejercicio de visualización de escenarios futuros para la región culminó con el taller "Construyendo el Futuro de la Región de Ñuble", realizado el 4 de julio de 2019, en el Teatro Municipal de Chillán, al que se convocó a un grupo de 88 actores relevantes de la región y en el que se evaluó, mediante una encuesta Delphi realizada a través de una aplicación en línea, las posibilidades de ocurrencia del escenario más positivo para la región , es decir, en el que se logra diversificar de manera sostenible la economía regional, se resuelven los problemas sociales y ambientales que la caracterizan y se observa una alta cohesión de la sociedad regional en torno al proyecto de desarrollo de la región, plasmado en la ERD. Los actores convocados al taller hicieron una valoración moderada de las probabilidades de ocurrencia del escenario deseado (50,8 %), en parte debido a que la expectativa de mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales de la región era más bien baja (44 %), cuestión que fue posteriormente relevante para la definición de opciones estratégicas. En el documento de la ERD, disponible en la web del Gobierno Regional, hay un completo reporte de este ejercicio.

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

4.4 Conexión del ejercicio de visualización de escenarios de futuro con la formulación estratégica

Uno de los aspectos que no es fácil de resolver en el uso de la prospectiva estratégica como método para la elaboración de un instrumento de planificación, como la ERD, es la conexión entre el ejercicio prospectivo, es decir la visualización o construcción de escenarios de futuro, y la formulación del resto de la estrategia. En el caso de Ñuble se hace, a nuestro juicio, una correcta resolución de este problema, puesto que la Imagen Objetivo de la ERD está en directa relación con el escenario más positivo identificado con los Ejes de Schwartz (definido como "Camino al desarrollo"), así como con los ejes estratégicos en torno a los que se estructura la ERD. La Imagen Objetivo se construye por lo tanto, dando cuenta de las aspiraciones regionales en el ámbito del desarrollo territorial y ambiental, de la economía y el capital humano, y del desarrollo social y cultural regional, así como expresa el compromiso de la comunidad regional con el proyecto de desarrollo regional.

4.5 Articulación del futuro con los imperativos de gobierno en el presente

La viabilidad política de una ERD depende de los niveles de adhesión que tengan a sus definiciones estratégicas los principales tomadores de decisión en la región, principalmente del sector público, pero también del sector privado y de la sociedad civil. Para el caso del sector público resulta evidente que una estrategia que se abstrae totalmente de lo contingente está condenada al fracaso, puesto que la dinámica del proceso político obliga a la autoridad, por una cuestión de responsabilidad y compromiso, pero también de supervivencia política, a dar respuesta a las expectativas de corto plazo de sus electores. La clave estaría en combinar eficazmente el largo plazo con los imperativos del presente, asociados al ciclo político. Hay buenos ejemplos, la política energética chilena al 2050 es uno de ellos.

Desde nuestra perspectiva, la ERD de Ñuble 2020–2028 se hace cargo de este dilema y conecta de buena manera el proyecto regional de largo plazo con las aspiraciones de la sociedad regional más inmediatas. Es muy probable que las circunstancias en que se construyó la Estrategia Regional, marcadas por la reciente creación administrativa de la Región de Ñuble, hayan contribuido a cohesionar a los actores regionales detrás de un proyecto de futuro, por lo que el desafío

planteado para la autoridad será la mantención del consenso regional en torno a este proyecto, con los ajustes que puedan hacerse en los próximos años, pero sobre la base de decisiones que sean coherentes con los objetivos estratégicos contenidos en la ERD. En definitiva, el desafío que se plantea es más bien de orden político y dependerá, por una parte, de la capacidad de liderazgo de la autoridad regional y, por otra, de los niveles de cohesión de los actores más relevantes de la región en torno al proyecto político regional.

Esfuerzo de identificación de "lo estratégico"

La mayoría de los expertos en planificación estratégica y en particular en planificación del desarrollo regional, destacan que la ERD debe tener entre sus atributos más esenciales el estar correctamente "enfocada". Otros atributos son que sea clara, visionaria, innovadora, coherente, implementable, integradora y consistente (Martínez, 2009: 8). Que la ERD sea "enfocada" implica que debe contener definiciones estratégicas claras y que se distingan de la acción inercial de la institucionalidad pública regional. El supuesto de trabajo debe ser que no todo lo que hace el gobierno regional y los servicios desconcentrados debe estar contenido en la ERD, sino que ésta debe priorizar aquellas políticas, programas y proyectos que puedan aportar a generar un cambio sustantivo en las condiciones de desarrollo de la región. Aunque la ERD de Ñuble forma parte de un sistema de planificación regional, a nuestro juicio insuficientemente explícito, en el que debiera relacionarse con otros instrumentos tales como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Comunal, Planes Sectoriales y planes todavía más operativos relacionados con la inversión que se hace en el territorio regional, existe siempre en su elaboración la tensión derivada de las diferentes percepciones que hay en la institucionalidad pública regional sobre este instrumento, cuestión que se manifiesta en la pregunta sobre cuán operativa y concreta debe ser la ERD en sus definiciones estratégicas.

En el caso de la ERD de Ñuble, por decisión de la autoridad regional, se definió un conjunto acotado de lineamientos estratégicos (6), objetivos estratégicos (24) y acciones estratégicas (95), claramente implementables y que constituyen individualmente iniciativas con un nítido alcance regional. Esta es una diferencia importante de la ERD de Ñuble respecto de otras estrategias formuladas en el país,

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

en las que existe la tendencia a imponerse una visión más operativa y contingente, que estratégica, por lo que estos instrumentos tienden a dar cabida a la gran mayoría de los compromisos programáticos de los servicios regionales, definidos en algunos casos de manera inercial.

Apropiación de la estrategia por los actores regionales

Se ha señalado en el presente artículo que la "apropiación" de la estrategia por parte de los actores que componen el sistema regional resulta imprescindible para garantizar su eficacia. Por esta razón, durante el proceso de formulación de la ERD de Ñuble se realizó una amplia convocatoria a los actores más relevantes del nivel regional y comunal, tanto del sector público, como del sector privado y de la sociedad civil. Creemos conveniente destacar el esfuerzo realizado por el equipo responsable de la elaboración de la ERD, liderado por la División de Planificación y Desarrollo Regional del GORE, para conciliar objetivos y acciones estratégicas con los representantes de los servicios desconcentrados en la región, con quienes se realizaron múltiples reuniones y conversaciones. Esta acción resulta todavía más relevante si se observa la capacidad de inversión de uno y otro sector, descentralizado y desconcentrado, escenario en el que juega con amplia ventaja la inversión sectorial.

Conclusiones

Se ha sostenido en el artículo que Chile (y sus regiones) hoy se encuentra en un proceso de cambios que se relacionan con el entorno mundial y con su propio devenir histórico. A nivel mundial, al cambio climático, que es sin ninguna duda el fenómeno más relevante y decisivo para la humanidad, se agregan, entre otros, los cambios que se observan en el orden internacional, en el que se está fraguando un nuevo equilibrio de poder, el avance tecnológico, la inteligencia artificial, la búsqueda de nuevas formas para el perfeccionamiento de la democracia, las migraciones y, la situación sanitaria asociada a la pandemia en curso, con los enormes efectos que ya se experimentan en la economía mundial y en la vida cotidiana de las personas. Sin lugar a dudas es posible afirmar que estas nuevas mega-tendencias y hechos disruptivos, modelarán una realidad mundial con aristas todavía desconocidas, en esta especie "Era del Desorden" a que hemos hecho mención

previamente. Es de esperar que estos cambios mundiales tengan un efecto significativo en la dinámica económica, política y social nacional, puesto que, lo sabemos, Chile ha sido históricamente un país expuesto a los fenómenos mundiales y nada hace suponer que se haya alterado esa condición, lo que obligará a buscar nuevas fórmulas para encajar mejor los efectos adversos de los cambios globales y aprovechar las oportunidades que vayan surgiendo.

En el frente interno el país se encuentra en una encrucijada: por una parte, debiendo hacer frente, al igual que el resto de las naciones, a los efectos sanitarios y económicos de la pandemia del coronavirus y, por otra, a medio camino de un proceso de cambio político, económico, social y cultural que se acelera con un hito relevante en la historia reciente del país, como lo es el estallido social que se inicia el 18 de octubre de 2019.

A este contexto se suman los cambios que están produciéndose en la institucionalidad pública regional, producto del proceso de fortalecimiento de la descentralización, impulsado en la administración pasada, cuya culminación en 2021 será la elección de Gobernadores Regionales, que al margen de las críticas que ha habido respecto al tema competencial, constituye la respuesta a las demandas regionalistas planteadas desde el momento mismo de la creación de los gobiernos regionales a través de la reforma constitucional de 1991 y la posterior promulgación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional en 1992.

El escenario descrito plantea desafíos adicionales para la planificación regional. Los gobiernos regionales debieran dotarse de dispositivos institucionales que les permitieran generar capacidad anticipativa, equivalente a la capacidad que exhiben países más desarrollados, que les ha permitido incluso enfrentar de mejor forma la pandemia (por ejemplo, Finlandia, Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwan, Australia, Nueva Zelanda y Uruguay). En Chile la ya mencionada política energética 2050 es el mejor y más reciente ejemplo, que demuestra que es posible alcanzar cambios estructurales en la sociedad cuando se abordan los temas con perspectiva de futuro y se cohesiona a los tomadores de decisión y a la sociedad en su conjunto en torno a un proyecto común. La mencionada elección directa de la autoridad regional contribuirá también al mejoramiento de la gobernabilidad y gobernanza regional, resolviendo institucionalmente un factor clave para darle viabilidad a la

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759

construcción de un proyecto político de desarrollo regional de largo plazo, como lo será la posibilidad que tendrán los futuros gobernadores de tener un horizonte temporal definido para su gestión, puesto que ya no estarán sujeto a la discrecionalidad de la autoridad presidencial para permanecer en su cargo.

Las Estrategias Regionales de Desarrollo que se formulen en adelante tendrán, por lo tanto, el desafío de incorporar al futuro en la toma de decisiones del presente, a partir del potenciamiento de la capacidad de anticipación y de la capacidad técnica para la visualización de escenarios futuros, que le permitan a la institucionalidad regional tomar decisiones de inversión acertadas y coherentes con el proyecto político regional. De la misma forma, como se ha planteado en el artículo, en el proceso de formulación de la ERD se debiera poner mucha atención en la convocatoria a la sociedad regional y a sus actores más relevantes, superando la tendencia diagnosticada por Delamaza et al (2012) a convocar principalmente a estos procesos a la elite regional, con el objetivo de asegurar la adhesión del conjunto de actores al proyecto regional y cautelar que la actuación del sector público y privado, en términos de sus iniciativas y proyectos, estén en concordancia con los lineamientos estratégicos de la ERD.

Referencias Bibliográficas

Boisier, S. (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago, ILPES-CEPAL.

Corporación para la Competitividad e Innovación de la Región de Atacama–CCIRA (2015). Evaluación de la Estrategia Regional de Desarrollo de Atacama 2007-2015 y Propuesta de Rediseño. Copiapó, Gobierno Regional de Atacama. Visitado 23/09/2020 en: http://ccira.cl/wp-content/uploads/2018/06/01-07-2016_17-11-47_50548735.pdf

Godet, M. (2000). La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica. Cuaderrnos de LIPS, Paris, Francia. En http://es.laprospective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf

Delamaza, G; Cunill, N. y Joignant, A. (2012). Nueva Agenda de Descentralización en Chile. RIL Editores, Santiago, Chile.

Deutsche B. (2020). Estudio de retorno de activos a largo plazo. La Edad del Desorden. Visitado 23/09/2020 en: https://www.larazon.es/internacional/20200910/trvniyfcszdxnjilm5cghp46zy.html

Estrategia Regional de Desarrollo Región de Aysén 2009-2030. Visitado 17/09/2020 en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-82944_archivo_fuente.pdf

Estrategia Regional de Desarrollo Región de La Araucanía 2000-2010. Visitado 17/09/2020 en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-66551_recurso_1.pdf

Estrategia Regional de Desarrollo Región de Los Ríos 2009-2019.

Estrategia Regional de Desarrollo Región de Ñuble 2020-2028. Visitado 17/09/2020 en: http://www.goredenuble.cl/sites/default/files/documentos/ERD%20%C3%91UBLE%202020%20-%202028.pdf

Farías, J. P. (2014). Método de ejes de Peter Schwartz para la identificación de escenarios posibles. En Gándara, Guillermo y Osorio, Francisco Javier, *Métodos Prospectivos*, México-DF, Paidós.

Jarillo, J. (1993). Dirección Estratégica. McGraw-Hill, Barcelona, España.

Lira, L. (2006). Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.

Martínez, G. Análisis del Diseño de las Estrategias Regionales de Desarrollo en Chile. Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Visitado 6/09/2020 en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-martinez_gb/pdfAmont/cf-martinez_gb.pdf

Máttar, J. y Cuervo, L. M. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago, CEPAL-Naciones Unidas.

Matus, C. (1972). Estrategia y plan. Siglo veintiuno editores, México.

Soms, E. (2010). ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social. Santiago, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.

Soms, E. (2007). Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica. Santiago, MIDEPLAN. Visitado 23/09/2020 en: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf

 ISSN impreso: 0717-8980; ISSN en línea: 0717-6759