

V22 N64 | 2023

<http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2023-N64-1720>

Las Estrategias de Desarrollo Regional desde la percepción de actores regionales

Jorge Fernando Salamanca Osorio

El Agua Consultores, Santiago, Chile

fsalamanca46@gmail.com

Recibido: 06.01.2022 | **Aceptado:** 12.08.2022

Resumen: Las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD) son el principal instrumento estratégico de alineamiento de los proyectos de inversión regional. Sin embargo, entre los actores relacionados con la planificación regional se presume que existiría una percepción crítica sobre su capacidad directriz en la inversión regional, debido a factores políticos, institucionales y metodológicos. Para explorar esta validez de esta percepción, en este estudio de tipo exploratorio, se investiga la percepción de la relación de las ERD con proyectos del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR, según actores públicos en las regiones de Valparaíso, Biobío y Los Lagos. Se realiza un análisis de contenido de las entrevistas a actores relacionadas con el ciclo de proyectos de inversión, lo que indicaría dos tendencias: una percepción positiva que indicaría un alineamiento de proyectos FNDR con la ERD, por la acción de las Divisiones de Planificación y Desarrollo (DIPLADE) de los Gobiernos Regionales (GORE) y otra percepción de falta de alineamiento proyecto-ERD, por el localismo impreso por los Alcaldes a sus proyectos municipales y la injerencia de los Consejos Regionales (CORES) que responden a sus clientelas electorales provinciales. También los actores entrevistados perciben en las ERD falencias menores de diseño y de monitoreo y evaluación.

Palabras clave: Planificación regional; actores; análisis de contenido; proyectos de inversión.

Regional development strategies from the perception of regional actors

Abstract: The Regional Development Strategies (ERD) are the main strategic instrument for aligning regional investment projects. However, among the actors related to regional planning, there is a skeptical perception about its guiding capacity in regional investment due to causes related to political, institutional and methodological factors. To explore this perception, in this exploratory study, the perception of the relationship of the ERD with projects of the Regional Development Fund (FNDR) is investigated according to public actors in the regions of Valparaíso, Biobío and Los Lagos. A content analysis of the interviews with actors related to the cycle of investment projects would indicate two trends: a positive perception that would indicate an alignment of FNDR projects with the ERD, due to the action of the Planning and Development Divisions (DIPLADE) of the Regional Governments (GORE) and another perception of lack of project-ERD alignment due to the localism printed by the Mayors to their municipal projects and the interference of the Regional Councils (CORES) that respond to their provincial electoral clientele. The actors interviewed also perceive in the ERD serious minor flaws in design and monitoring and evaluation.

Keywords: Regional planning; actors; content analysis; investment projects

Estratégias de desenvolvimento regional na percepção dos atores regionais

Resumo: As Estratégias de Desenvolvimento Regional (ERD) são o principal instrumento estratégico para o alinhamento dos projetos de investimento regional. No entanto, entre os atores relacionados ao planejamento regional, há uma percepção cética sobre sua capacidade orientadora no investimento regional devido a causas relacionadas a fatores políticos, institucionais e metodológicos. Para explorar essa percepção, neste estudo exploratório, investiga-se a percepção da relação do ERD com projetos do Fundo de Desenvolvimento Regional (FNDR) segundo atores públicos nas regiões de Valparaíso, Biobío e Los Lagos. Uma análise de conteúdo das entrevistas com atores relacionados ao ciclo de projetos de investimento

indicaria duas tendências: uma percepção positiva que indicaria um alinhamento dos projetos do FNDR com o ERD, devido à atuação das Direções de Planejamento e Desenvolvimento (DIPLADE) do Governos Regionais (GORE) e outra percepção de falta de alinhamento projeto-ERD devido ao localismo impresso pelos prefeitos aos seus projetos municipais e à interferência dos Conselhos Regionais (CORES) que respondem às suas clientelas eleitorais provinciais. Os atores entrevistados também percebem no ERD pequenas falhas graves na concepção e monitoramento e avaliação.

Palavras-chave: Planejamento regional; atores; análise de conteúdo; projetos de investimento

Como citar este artículo:

Salamanca Osorio, F. (2023). Las Estrategias de Desarrollo Regional desde la percepción de actores regionales. *Polis Revista Latinoamericana*, 22 (64), 265-304. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2023-N64-1720>

Introducción

En Chile son numerosos los instrumentos que el país ha puesto en práctica para avanzar en la descentralización y desarrollo regional, siendo los más conocidos las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Este instrumento de planificación fue desarrollado conceptual y metodológicamente en su origen por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN)¹ y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). La primera metodología de diseño de una ERD fue enunciada en 2004 por Esteban Soms (Soms, 2004), según el que, los elementos caracterizan y definen sus rasgos principales:

- 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;

¹ Actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

- 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.

Un análisis más profundo de estos atributos lleva a identificar una tensión de carácter estructural en este instrumento entre los dos primeros atributos —largo plazo e integralidad— con las dos últimas dimensiones —flexibilidad y negociación— que aluden más a un instrumento capaz de resolver problemas más contingentes y dinámicos. La tensión entre ambas dimensiones en la propuesta de Soms debería resolverse según este autor, por la capacidad de la ERD de ser flexible y tener capacidad de articulación de actores (Soms, 2004). Retomaremos más adelante estos atributos, que puede suponer una cualidad institucional escasamente desarrollado en los GORE.

Para SUBDERE, la ERD es un instrumento que es parte de un conjunto mayor que es el Sistema Regional de Planificación. Es el instrumento que plasma la visión de futuro de la región; que, a partir de su estado actual y de su visión, derivan objetivos y posibilidades, en el marco del Plan de Desarrollo Nacional. La ERD 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” (Precht, Reyes, & Salamanca, 2016, pág. 55). Tiene una proyección que normalmente bordea los diez años, por lo que supera la duración de dos períodos de gobierno. Al igual que la definición de Soms, se define como un instrumento de gestión que requiere consenso amplio y apropiación por los diversos actores de la región para contribuir y favorecer la viabilidad y éxito de ésta. La Estrategia entrega a la región y en particular al GORE, las directrices que orientarán las políticas públicas de la región, reflejando la visión de la ciudadanía sobre su región, construida

con parámetros político-técnicos. En su elaboración debería haber un intenso proceso de participación ciudadana dentro del Sistema de Planificación Regional (Henriquez & Fuenzalida, 2017); Sin embargo, SUBDERE reconoce que es un instrumento de limitadas vinculaciones institucionales y dependiente que las condiciones generales de contexto en su origen sigan existiendo en el lapso de su vigencia. Desde una perspectiva realista, se haría necesario su revisión y cambio ante alteraciones sustantivas de tipo político, económico, geográfico, entre otras.

Para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el foco está en el desarrollo estratégico del instrumento, mediante la definición del camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos, en base a un diagnóstico en que se recurre a una técnica de análisis FODA, de manera tal de estudiar para cada objetivo estratégico las variables internas (fortalezas y debilidades) y externas (oportunidades y amenazas) que pueden condicionar o viabilizar el alcance de los objetivos. Para ello, se debe procurar la definición de la estrategia más adecuada aprovechando al máximo las potencialidades (fortalezas y oportunidades), minimizando los riesgos (fortalezas y amenazas), enfrentando los desafíos (debilidades y amenazas) y procurando neutralizar las limitaciones (debilidades y amenazas) El enfoque de ILPES entonces amplia las metodologías de diseño de ERD, añadiendo en su fase inicial, un conjunto de técnicas de diagnóstico y prospectiva (Silva & Lira, 2003).

Los orígenes de la planificación estratégica regional

Una pregunta previa, pero que incide conceptualmente en la ERD, es la génesis y discusión teórica sobre la relevancia de los instrumentos de planificación estratégica en la planificación regional. La necesidad de un instrumento estratégico ya estaba en los orígenes de la planificación regional, especialmente en la

noción de planificación indicativa que predominó en la planificación regional francesa de postguerra (Carvalho, 2019).

Desde sus inicios, la planificación regional francesa consideraba un sistema multi actor de gobernanza, que requería coherencia en la planificación espacial, con un alto grado de coordinación y colaboración, desde la elaboración de documentos de planificación hasta la implementación de inversiones conjuntas. Se buscaba la coherencia en usos obligatorios del suelo entre diferentes niveles territoriales, mediante una jerarquía de instrumentos de planificación. En la práctica, estos instrumentos funcionaron bien en el nivel local, pero menos en el nivel regional y nacional. En realidad, la autonomía de diferentes gobiernos locales en la toma de decisiones condujo a una multiplicación de estrategias, que eran frecuentemente redundantes y a veces competitivas. En los hechos resultó que "Francia parece haber perdido la capacidad de definir una fuerte visión nacional. Al mismo tiempo nuevas estrategias sectoriales han interferido con la planificación y han conducido a una indefinición, o al menos a una dilución del *aménagement du territoire*" (Geppert, 2015, pág. 396).

Además de estas limitantes en el modelo francés, se comenzaron a evidenciar en otros países europeos, debilidades intrínsecas en estos instrumentos. Una primera línea, apunta que las fallas residirían en "factores asociados a la implementación como fallas de diseño, datos disponibles, metodología utilizada, calidad del equipo de implementadores o la falta de cooperación de otros actores en la ejecución de estos instrumentos" (Stefanović, Josimović, & Danilović, 2018, pág. 78).

Una segunda línea de argumentación apuntaba más bien a causas exógenas en la planificación estratégica regional, a saber "factores propios del sistema político económico, nivel de desarrollo económico, social y político, recursos financieros y

organización institucional" (Stejanovic et al, op.cit.: p.78). Se aprecia que esta segunda vertiente se destacan factores externos a la planificación regional.

Ambas vertientes —debilidades de diseño y factores exógenos— tienen en común la crítica que la planificación regional no es de índole técnica, sino que es una actividad basada en valores de grupos sociales que negocian sus intereses colectivos en un área particularmente compleja de la política pública. La planificación regional sería un campo indistinguible de la gobernanza regional, lo que conduciría en la práctica a que el término "planificación" terminaría perdiendo su sentido. Si los planificadores devienen en actores políticos, si ellos son los mediadores de diferentes involucrados, tal situación no los haría diferentes de otros actores políticos (Sanogo, 2021). Luego una planificación regional sería sinónima de la gobernanza del territorio (*governance of place*) y convertiría a la teoría de la planificación regional en una subparte de la teoría política institucional (Schmitt & Wiechmann, 2018).

Esta discusión en los países europeos resalta las dificultades de la planificación regional estratégica, por la evidente interferencia de los factores políticos. Este debate se ha ampliado a países en desarrollo, mediante varios estudios de casos, como los que discute Medeiros en la interferencia política en los Consejos Regionales de Salud (Medeiros, 2017) en Brasil. Se destaca en este estudio, la tensión que se expresa en el concepto de "planificadores en política" en referencia a una planificación con conciencia política sobre la toma de decisiones, en relación con la "política en la planificación" referida a implicación de políticos en el proceso de planificación, motivados por sus propios intereses.

Este debate es central para el propósito de este estudio, ya que incorpora la percepción de intereses y tipos de procesos regionales por parte de actores que tiene expectativas y agendas

particulares que pueden afectar el proceso de planificación regional.

En síntesis, se reconoce que muchos actores participan en el proceso de planificación: los mismos planificadores, burócratas, políticos, empresarios, así como la sociedad civil. Todos con intereses personales, grupales o institucionales. Sus estrategias se basan en la persuasión, poder, luchas o negociaciones (Purkarthofer & Mäntysalo, 2021). Luego, el proceso de planificación regional no debe enfocarse solo en aspectos profesionales o técnicos, sino agregar el juego de intereses, durante el proceso de planificación, como en sus resultados (Auerbach, 2012).

Todas estas críticas sobre las bases teóricas de la planificación regional no ofrecen propuestas alternativas claras, salvo algunas reflexiones sobre modalidades de planificación pluralística que permita la coordinación de múltiples centros de decisión, abriendo el proceso a redes asociativas. Se reconoce que estas nuevas modalidades de planificación espacial implicarían reformas legislativas, cambios de valores, normas y creencias institucionalizadas (Granqvist, 2020), mencionándose experiencias exitosas como presupuestos participativos, referéndums urbanos, que podrían modificar una forma de planificación tecnocrática (Irazabal, 2016)².

Sin embargo, en esta discusión cada vez más se incorpora la subjetividad de los actores (Nadin, 2020) y sus motivaciones específicas (ideologías, territoriales, sectoriales) que se traduce en una construcción perceptiva de los instrumentos de planificación regional, que afectaría su legitimidad e instalación en el sistema de planificación regional.

² Atisbos de esta discusión, se advierten en los debates de la actual Convención Constitucional.

La ERD como instrumento estratégico en Chile

Como se ha revisado, la discusión teórica sobre la planificación espacial ha estado y sigue estando generalmente centrada en Europa. En Chile esta discusión teórica es más reciente³, por un énfasis más institucional centrado en la instalación de una gobernanza regional, que se comenzó a desarrollar en Chile desde los 60' hasta el establecimiento de un instrumento estratégico regional como las ERD a fines de los 90. Desde el inicio de la instalación de este instrumento estratégico, se comenzó a apreciar, desde la experiencia de los actores regionales, que este instrumento no estaría cumpliendo sus expectativas. A continuación, se analizan los posibles factores causales que podrían incidir en la percepción de pérdida de relevancia de la ERD como instrumento eficaz de planificación estratégica.

Los factores políticos

A pesar de que Soms ya en 2004 prevenía sobre el rol debilitador de distintos aspectos políticos, que limitarían el valor orientador en la planificación regional (Soms, 2004), en el diseño e implementación de las ERD, no se ponderaron sus efectos en su desempeño como instrumento de planificación territorial. Estos efectos actuarían como un desincentivo para la gobernanza regional (OCDE, 2009) Se destacan a continuación algunos procesos políticos con efectos probables en la pérdida de vigencia de las ERD.

Rotación de autoridades. En el periodo 1990-2000, la remoción de Intendentes se dio con particular periodicidad, con el permanente riesgo que se vieran suspendidas inversiones o se cancelaran

³ Posiblemente con la notable excepción de Sergio Boisier, con una extensa trayectoria de análisis y práctica de la planificación regional (Boisier, 1995).

acuerdos, coordinaciones y planificaciones en estados avanzados. La continuidad y perspectiva a mediano plazo se percibiría como diluida, transformándose así en un elemento contraproducente para el desarrollo regional, afectando a la larga los niveles de desarrollo de la región (Quinteros, 2008).

En la década de 2000 a 2010, siguió la inestabilidad de Intendentes, siendo particularmente grave en la Región de O'Higgins con un promedio de menos de dos años de duración en el cargo y más aún en la Región de la Araucanía, con un Intendente cada nueve meses⁴.

Para la rotación de Intendentes se arguyen diferentes causas: falta de liderazgo de los Intendentes, competencias técnicas limitadas, poder e influencia de los parlamentarios locales en las decisiones centrales, influencias de las élites tradicionales de la región, falta de control político de los Intendentes sobre los burócratas o equipos técnicos, desconfianza de los presidentes de la República hacia el Intendente, entre otras.

Esta rotación fue objeto de preocupación de algunos actores e instituciones, debido a que produciría pérdida de eficiencia en la planificación regional, en particular que en el GORE se producirían atrasos en la ejecución de las ERD. "Así, los cambios de Intendentes son altamente perjudiciales para consolidar una Estrategia Regional de Desarrollo" (Quinteros, 2008, p. 95). Sin embargo, las autoridades políticas relativizaban los efectos de la rotación de autoridades sobre la gestión regional, según el decir de una de ellas "los cambios de Intendentes enlentecen un poco el proceso, pero a veces son necesarios" (Serrano, 2007, pág. 5).

⁴ Situación que se ha mantenido relativamente igual hasta la fecha, con tres Intendentes en el periodo transcurridos en la administración Piñera II.

Ahora bien, ¿cómo impacta esta falta de continuidad de los Intendentes en las ERD? Una ERD es dependiente de la voluntad política de las autoridades regionales, ya que ellas establecen sus prioridades de proyectos de inversión. Una alta rotación en sus cargos de las autoridades regionales ciertamente genera inestabilidad en los procesos de planificación territorial, además de la falta de continuidad de los acuerdos y compromisos establecidos en estos instrumentos de planificación (Salas & Budde, 2008), lo que la debilita como instrumento programático regional.

Al removerse alguna autoridad regional, existe el riesgo que además se cambien equipos técnicos en las Divisiones claves para la planificación estratégica del GORE. Todo esto lleva a una pérdida de capacidad profesional para el diseño e implementación de planes y programas de desarrollo regional.

Más aún, el nuevo Intendente, debe reconstruir una adecuada coordinación con las autoridades regionales de los organismos desconcentrados, la conexión con las asociaciones productivas del sector privado y recuperar el apoyo y legitimidad ciudadana a las ERD.

Comportamiento de Consejeros Regionales (CORES). También las ERD son afectadas por la conducta de los CORES, un actor político relevante en relación con los proyectos de inversión, los que pueden estar alineados o desalineados en relación con la ERD. La distribución de CORES es en base a distritos provinciales, luego su comportamiento frente a los proyectos de inversión responde a lealtades con sus distritos, más que la visión territorial de toda la Región, como la planteada por las ERD. Como afirma Montecinos "¿cómo sostener en este nuevo escenario un proyecto de desarrollo regional en regiones tan extensas, heterogéneas y con cierta fragmentación territorial como Valparaíso, Bío-Bío o Los Lagos? ¿Quién garantizará el interés regional en este nuevo

contexto de consejeros Regionales electos por provincias?" (Montecinos, 2013, pág. 21). Los CORES estarían inclinados a seleccionar proyectos de impacto provincial, sin valorar su congruencia con los lineamientos estratégicos de las ERD.

Por tanto, su priorización de proyectos podría responder a lealtades provinciales correspondientes al distrito en que fueron electos como consejeros Regionales. Es más demandante para ellos responden a las expectativas de su provincia, que a la visión regional que inspira a las ERD. Se puede hipotetizar que primaría una expectativa electoral de lealtad a sus seguidores dentro de la provincia electoral.

Factores institucionales

Otro tipo de factores que inciden en la vigencia de las ERD, son factores institucionales, propios de la operatoria del Estado en las regiones, especialmente los referidos a la gestión pública regional. Entre estos factores, se destacan:

La hegemonía de la inversión sectorial en las regiones. La inversión pública sectorial tiene importancia significativa en todas las Regiones del país, más aún en las regiones extremas como Arica y Parinacota, Aysén y Magallanes⁵, debido a carencias de infraestructura en zonas de baja densidad y compleja accesibilidad. Sin embargo, la ERD no es vinculante con las inversiones sectoriales, en particular la del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que es la predominante en la inversión pública regional.

"Siendo así, los Gobiernos Regionales normalmente se encuentran frente a la disyuntiva de tener la función, pero ser incapaces de

⁵ Por ejemplo, en Aysén, la inversión pública es un 70% de la inversión total

ejergerla o en el mejor de los casos, de poder ejercerlas, pero ser incapaces de financiarla. La disponibilidad de recursos se presenta siempre como la segunda gran condicionante para un ejercicio competencial más pleno. **Los presupuestos y recursos de inversión de los gobiernos regionales normalmente son apabullados por los presupuestos de los ministerios sectoriales. En este sentido la competencia por la decisión de inversión en la región es siempre desleal**"⁶ (Consortio para la Reforma del Estado, 2015, pág. 168).

Paradojalmente, debe reconocerse que hay cierta racionalidad en la pertinencia territorial en la inversión regional en obras públicas, que sitúa al MOP con un rol de relevancia territorial estratégica. En este Ministerio desde más de una década se ha introducido la dimensión territorial, inicialmente en el Plan de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010 y después en el documento Plan Chile 30/30 EL Futuro no se espera, se construye (MOP, 2018). En estos "Planes se sientan las bases de una *nueva geografía* de redes para favorecer el emprendimiento y la innovación productiva, el acceso a servicios y bienes públicos para el desarrollo regional integral y con proyección internacional. En la práctica el MOP actúa en coincidencia con el foco estratégico de las ERD, pero sin ser parte constitutiva de ella.

Descoordinación de la ERD con la inversión privada. El sector privado es un actor central para el diseño y gestión de la planificación regional, como se refleja en la experiencia europea, de la que se derivan conceptualmente las ERD. La expectativa siempre fue que las ERD debían identificar mecanismos de atracción de inversión privada, según las ventajas competitivas regionales y en lo posible que condujeran a la creación de

⁶ Negrita del autor

clústeres productivos, especialmente en las regiones con clara capacidad exportadora.

La inserción del sector privado en la planificación estratégica regional es clave, más aún considerando que es la inversión más significativa a nivel nacional y regional⁷, ya que la inversión pública solo representa el 18% de la inversión total nacional⁸. La ERD debía representar en la región, el instrumento de coordinación de las inversiones públicas para complementar y en lo posible apoyar la inversión privada. Este rol, no se cumpliría en la realidad y más bien la ERD y en general la gobernanza estatal en la Región actuaría en descoordinación o ausencia de privados. En la práctica, el instrumento no estaría logrando movilizar o coordinar recursos privados, un componente estimado esencial en la planificación regional europea.

Factores de diseño y gestión de la ERD

Otro nivel en la percepción de pérdida de pertinencia de la ERD como instrumento de planificación regional es de carácter interno referidos a su metodología de diseño e implementación. En este nivel, los factores más significativos serían:

Horizonte temporal de la ERD. Un factor significativo en relación con la ERD se deriva de su propio diseño que contempla un plazo de vigencia de 10 años, vis a vis la cambiante institucionalidad política regional. Este plazo difiere de las duraciones de los gobiernos y de Consejeros Regionales que son de 4 años. Esta asincronía conduce a que, en la práctica, los lineamientos estratégicos de la ERD y sobre todo los proyectos de inversión derivados de los lineamientos, sean desarrollados selectivamente

⁷Con la excepción de las regiones extremas.

⁸ <https://www.latercera.com/pulso/noticia/expertos-coinciden-en-que-la-inversion-publica-no-es-suficiente-para-sostener-a-la-economia/RBN7YEOKPZDY3AGX5RWVCDRO2M/>

por las diferentes gobernanzas regionales. Esto lleva a la personalización de prioridades de proyectos, en el sentido que dichas autoridades promueven proyectos con los que hay preferencias personales o políticas, pero que se apartan de las orientaciones de la ERD.

En ocasiones, más que descartarla, se eligen dentro de ella, los lineamientos estratégicos más adecuadas a las nuevas administraciones regionales. Se instala en los equipos técnicos una profecía auto cumplida que este instrumento está predestinado a ser modificado, o más correctamente que está destinado a ser usado selectivamente en los lineamientos estratégicos que son adecuadas a cada Gobierno de turno. La instalación de esta práctica conducirá a que las Estrategias "solo terminaran adornando estantes" (Aguayo, 2013, pág. 82).

Coordinación intersectorial en el diseño de la ERD. La ERD debería reflejar un tipo de coordinación que represente una forma de interconexión de servicios públicos regionales. Sin embargo, en la formulación de la ERD, los servicios se limitarían a asegurar que sus perspectivas, ideas y proyectos particulares se incorporen aditivamente en la ERD, por lo que ellas corren el riesgo de volverse así en una suma de proyectos, muchas veces desarticulados, porque responden a las lógicas sectoriales y no a una visión transversal compartida y con líneas estratégicas unificadas sobre el desarrollo regional.

El rol de la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE). En 2007 se crea en los GORE la DIPLADE. Este organismo tiene como función planificar el desarrollo de la Región, elaborando políticas públicas regionales y articulando el accionar de los sectores, con la finalidad de obtener una gestión regional eficiente, equitativa y sustentable, acorde con la Estrategia Regional de Desarrollo.

Además, la DIPLADE está encargada de supervisar y gestionar la formulación de la ERD, así como otros instrumentos de planificación necesarios para organizar el desarrollo de los territorios (Plan Regional de Ordenamiento Territorial- PROT, Plan Marco de Desarrollo Territorial -PMDT, Políticas Públicas Regionales, entre otros). Sin embargo, su rol efectivo expresado por su capacidad de impulsar la implementación de la ERD aún no ha sido evaluado.

Efectos de la externalización del diseño de las ERD. La generalidad de las ERD es licitada y luego diseñada por agentes externos, principalmente centros académicos regionales y consultoras nacionales. Esta externalización tiene consecuencias en el diseño de las ERD, ya que, aunque los ejecutores, se atienen a las metodologías exigibles, tienen discrecionalidad en técnicas de diagnóstico y análisis, identificación de los lineamientos estratégicos y de acción, lo que hace muy difícil la comparabilidad de pertinencia entre diferentes ERD.

Factores metodológicos

Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO)⁹ y proyectos de inversión de la ERD. Las ERD también son afectadas por factores metodológicos propios de proyectos de inversión que son parte de la ERD, pero que implican la necesaria aprobación de MIDESO. La operatoria de las metodologías de diseño y evaluación del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) de MIDESO, aunque consideran en los proyectos la vinculación intercomunal o territorial, ella no es factor central en la decisión de aprobación técnica. Una crítica recurrente en las Secretarías de Planificación municipales (SECPLA) y en general en el nivel comunal de planificación, es que las metodologías de diseño y evaluación del SNI no tiene vinculación con el enfoque territorial de la ERD, sino refuerzan una modalidad de análisis de proyectos atomizados, toda vez que el SNI se centra

en proyectos individuales, al no contar con dispositivos para evaluar integralmente proyectos interconectados o multisectoriales, en el contexto de una planificación estratégica de desarrollo regional (Salas y Budde, 2008). De esta forma, los proyectos de tipo sinérgico, que tienen sentido en un contexto a largo plazo como el de las ERD, están sujetos al riesgo de ser calificadas sin rentabilidad social, siendo que las ERD requieren necesariamente de la ejecución de estos proyectos.

Ausencia de monitoreo y evaluación en las ERD.

Las mismas ERD tienen internamente otra limitante metodológica, que es la ausencia de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación (M&E). Formalmente la metodología de diseño de una ERD establece la identificación de un sistema de indicadores de M&E, pero en la práctica, este sistema es presentado someramente por las consultoras externas, debido a que el contrato de ejecución del diseño de la ERD se termina antes de su fase de gestión. Más aun, la propuesta del sistema de M&E, usualmente está conformada por indicadores imposibles de medir con los actuales sistemas de información regionales. En los hechos, en las ERD de la mayoría de las Regiones investigadas nunca ha existido una Unidad de M&E de la Estrategia (Salamanca, 2015).

Tabla 1:

Síntesis de Factores relacionados con percepción de la ERD

Factores	Procesos	Percepciones posibles
Políticos	Rotación de autoridades	Descoordinación cartera proyectos
	Comportamiento de CORES	Lealtades distritales
Institucionales	Inversión sectorial	Hegemonía por encima del FNDR

	Coordinación público-privada	Ausencia del sector privado
De diseño y gestión	Horizonte temporal ERD	Rápida obsolescencia
		Uso político
	Externalización diseño ERD	Falta de experticia regional de consultoras
	Coordinación intersectorial	Hegemonía inversión sectorial
	Rol de DIPLADE	Precaria instalación de la División
Metodológicos	M&E	Ausencia de un sistema M&E
	Metodologías de MIDESO	Falta de coherencia con ERD

Fuente: Elaboración propia

En esta síntesis se resumen los procesos estructurales que pueden afectar a la ERD, así como las posibles percepciones que tengan sobre ellos, los actores relacionados con la gestión operativa de la ERD.

Método de trabajo

Preguntas de investigación ?

El estudio es de nivel exploratorio descriptivo, aplicado a una pregunta de investigación referida factores que afectan la percepción de la ERD como instrumento de planificación estratégica, desde las experiencias de actores relacionados con proyectos relacionados con la ERD. En base a la discusión anterior, se derivan algunas preguntas específicas, sobre si existe evidencia

⁹ En el sentido de líneas de profundización, por el carácter exploratorio del estudio (Espinoza, 2018).

de una percepción de ineficacia de las ERD y factores asociados, las que se podrían agrupar en las siguientes interrogantes:

1. ¿Existen una percepción negativa del desempeño de la ERD por factores político-decisionales, como elecciones y rotación de autoridades?
2. ¿Ha desacoplamiento de los programas y proyectos de inversión regionales con los lineamientos estratégicos de la ERD?
3. ¿Se percibe a las ERD como no vinculantes con las iniciativas estratégicas sectoriales?
4. ¿Se percibe una desvinculación de la ERD con la ejecución de la inversión privada?
5. ¿Se estima que los procesos de gestión interna del GORE y CORE afectan el alineamiento de los proyectos aprobados con la ERD?
6. ¿Se perciben a las ERD con fallas metodológicas de diseño y de su sistema de monitoreo y evaluación?

Análisis de información

El análisis de información se inició con una revisión e interpretación de entrevistas semi estructuradas (Villarreal-Puga, 2022) realizadas a actores regionales relacionados con la formulación y aprobación de proyectos FNDR¹⁰ en las Regiones de BioBío, Los Ríos y Valparaíso. Los actores fueron 6 Alcaldes, 23 Secretarios Comunales de Planificación (SECPLA), 13 analistas de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de MIDESO, 3 SEREMIs de Obras Públicas, Salud y Vivienda, 3 profesionales de la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE), 3 de la División de Análisis de Control y Gestión (DACG) de los Gobiernos Regionales (GORE) y 5 Consejeros Regionales (CORE) de las Regiones mencionadas.

¹⁰En base a entrevistas a actores relacionados con el ciclo de ejecución del FNDR, provenientes de un estudio solicitado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) al Centro de Estudios del Desarrollo Regional (CEDER) de la Universidad de Los Lagos.

Una parte de las entrevistas a los actores regionales estaba referidas a explorar la vinculación de los proyectos FNDR con la ERD. Los registros fueron menciones espontaneas, en las entrevistas. Por tanto, se dispuso de información subjetiva, que permitió estudiar el discurso de los actores sobre este instrumento de desarrollo regional (Piñeiro-Laval, 2020) Las entrevistas fueron transcritas y tuvieron una codificación primaria con Atlas Ti, en base a la agrupación de tópicos o argumentaciones con mayor incidencia de menciones en las preguntas de entrevistas solo relacionadas con la ERD¹¹. Estas menciones se ordenaron por los factores descritos en el marco conceptual (políticos, institucionales, de diseño y metodológicos) que podrían tener mayor capacidad interpretativa, para evaluar la percepción de este instrumento, por parte de actores relacionados con el diseño e implementación de proyectos con financiamiento FNDR.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de la percepción de actores regionales y como se ajustan a la revisión conceptual presentada en la sección Antecedentes, en la consideración que la percepción positiva o negativa de las ERD puede ser interpretada por factores políticos, institucionales y metodológicos.

Factores políticos

Por factores políticos se entenderán la percepción de procesos externos no contemplados en el flujo formal de proyectos de inversión, que afectarían el diseño e implementación de la ERD. Los procesos que aparecen más significativos en el análisis de las entrevistas fueron los siguientes:

¹¹ No se realizó un análisis de frecuencias, ya que el propósito del estudio era la incidencia de tópicos recurrentes en los actores sobre la vigencia de la ERD como instrumento de planificación.

La orientación localista de los proyectos

Lo más significativo en los actores, especialmente municipales es su justificación localista. Esta percepción tiene fundamentos objetivos, ya que los proyectos de inversión financiados por el FNDR son presentados en su mayoría por municipios (Luna, 2013), los que tienen una tendencia muy explicable de buscar la aprobación de sus propios proyectos, lo que reduce subjetivamente la consideración sobre su relación con la ERD. Las demandas de las comunidades locales, lleva a los municipios a presentar una selección de proyectos más adecuados a sus apremiantes necesidades.

“Yo no presento la iniciativa que derechamente me indique el Gobierno Regional, a pesar de que exista la Estrategia de Desarrollo Regional. Yo no tengo porque hacerla coincidir con la Estrategia de Desarrollo Regional o el PLADECO. Además, es la alcaldesa la que decide, porque es ella es la que decide donde voy primero a que doy prioridad” (SECLAC Ninhue).

Este tipo de argumentación indica que en la percepción de los actores locales prima la necesidad de privilegiar proyectos locales, lo que se aprecia como en contradicción con la ERD. La minimización de la ERD se prolonga en el cabildeo municipal en instancias superiores como el GORE y CORE:

“Lo que no es regla es que de repente los proyectos salen conforme a una Estrategia de Desarrollo a largo plazo; eso pasa la menor de las veces, la menos de las veces. La mayor parte de las veces se mueve bueno, porque los municipios hicieron el lobby cuando tenían que hacerlo” (SECLPA Nogales).

El *lobby* de los Municipios como recurso de persuasión o presión es reconocido como muy influyente por el GORE y CORE. En estos

ultimo actores, la percepción del énfasis localista es bastante generalizada y comprendida, especialmente por los consejeros Regionales y profesionales de los Gobiernos Regionales,

“Es que ahí existe una dicotomía, disyuntiva, porque tú tienes una Estrategia Regional de Desarrollo, la cual se fija en los lineamientos estratégicos para comenzar a ejecutar proyectos, o que deberían de estar debajo de esa línea, eh..., pero muchas veces, sobre todo los municipios, los alcaldes son políticos, y lo único que quieren son votos, por lo tanto sus priorizaciones van a sedes sociales, juntas de vecinos, tercera edad, las plazas, campos deportivos, canchas en todos lados, entonces, como decimos que es ripio, fierro y cemento no más”(Secretario Ejecutivo Consejo Regional).

Debe destacarse que, en esta argumentación, se enfatiza la fuerza que adquiere los proyectos identificados con intereses políticos de los alcaldes, por encima de la congruencia estratégica de los proyectos con la ERD. En estas percepciones, el desalineamiento con la ERD de los proyectos de inversión no es apreciado como una limitante.

Nuevos Factores institucionales

Los factores institucionales descritos en los Antecedentes no se aprecian como no incidentes en la ERD, aunque se aprecian algunas percepciones que merecen atención. Prima la percepción que el comportamiento organizacional del GORE y CORE, en su relación con proyectos FNDR, tiene consecuencias negativas en las ERD. Las percepciones recogidas en las entrevistas se refieren a factores institucionales que más bien son consecuencias de procesos organizaciones, que se pueden agrupar en dos categorías: una situación de percepción positiva de la ERD en su capacidad de alineamiento de proyectos FNDR y

otra más pesimista del desalineamiento de los proyectos con la ERD, como se describe a continuación.

ERD con alineamiento limitado de proyectos

Varios actores institucionales perciben que la ERD es un instrumento válido, pero que carece de un mecanismo de congruencia o de operacionalización de los lineamientos estratégicos de la ERD con los proyectos FNDR.

“En esta Región es una de las pocas donde existe una Estrategia Regional actualizada y aprobada que en lo general está bien, y que el Fondo Regional tendría que ir de la mano de ella. Está asumiendo la orientación de la Estrategia, pero ella es tan amplia que cabe todo, cualquier cosa puede ser aprobada, pero no es suficiente, no basta que estén los grandes lineamientos. Hay que bajarla mucho más a tierra, hace falta” (SEREMI MOP Biobío).

Este argumento es interesante ya que la ERD de Biobío es una Estrategia sólida y de largo plazo, pero en las entrevistas a actores en las otras regiones también se evidencia una crítica generalizada de inexistencia de alguna forma operacional de vinculación de la ERD con proyectos de inversión.

ERD con alineamiento efectivo

Otro conjunto de entrevistados percibe que la ERD es un instrumento exitoso en su alineamiento con proyectos FNDR. Le atribuyen un particular mérito a el análisis de pre factibilidad, que es un instrumento de la DIPLADE del GORE¹², para definir ex ante que la propuesta inicial de proyecto, antes de la revisión por MIDESO, sí tiene recursos asignados y que se advierte un

¹² Instrumento existente desde 2015

alineamiento del proyecto con la ERD, En las entrevistas se aprecia que en este proceso los profesionales de DIPLADE, pueden ejercer la función de exigencia de pertinencia territorial de los proyectos de inversión.

“En la DIPLAN hacemos un análisis de pertinencia de cada proyecto que se quiera postular, que se quiera postular con financiamiento nuestro, luego pasa ese análisis de pertinencia. Entre otros aspectos revisamos si está alineado con algunos ejes de la Estrategia Regional de Desarrollo, recién allí es el Gobierno Regional quien deriva el proyecto a revisión del Ministerio de Desarrollo Social, en el caso de que no esté alineado con algún eje de nuestra Estrategia, nosotros devolvemos el proyecto e informamos que no está alineado con lo que la región quiere y lo devolvemos porque no está apto para financiamiento” (DACG V Región).

De esta cita se infiere que el análisis de prefactibilidad es un instrumento muy internalizado y utilizado en los profesionales de GORES, especialmente en la DIPLADE:

“A nosotros como División de Planificación nos corresponde dar la pertinencia de... de los proyectos, o sea, pasan por la División de Planificación, nosotros vemos que tengan concordancia con la Estrategia Regional de Desarrollo y... con eso nosotros le damos la autorización para que el MIDESO... pueda comenzar a revisar un proyecto” (Jefe DIPLADE V Región).

En este caso, la condicionalidad de aprobación previa del GORE de las propuestas de proyectos municipales es muy explícita. Es posible observar que el alineamiento impuesto por DIPLADE es independiente a la aceptabilidad de la ERD desde el propio Municipio, que ya están precavidos de esta estricta supervisión.

“Después el Consejo Regional con toda su estructura entre el GORE y el CORE tienen que priorizar los proyectos desde el punto de vista, no solo lo que la municipalidad le pide, sino de la Estrategia Regional y ver que se condigan con otros instrumentos de planificación que tiene la Región” (División CACG Los Ríos).

Esta afirmación es llamativa ya que incorpora una noción nueva, que es que el proyecto debe alinearse no solo con la ERD, sino además con los otros instrumentos regionales de planificación, como el PROT y las Políticas Públicas Regionales. Esta percepción es aislada, lo que indica que la noción de un Sistema de Planificación Regional¹³ aún no está integrada en la percepción de los profesionales del GORE.

Factores de diseño y metodológicos

La percepción de fallas más mencionada por los actores se refiere al diseño de la ERD; el cual permitiría una ubicuidad e imprecisión de los lineamientos estratégicos, que cubren amplios sectores de infraestructura, productivos y sociales, pero que carecen de una priorización o jerarquización interna. Se percibe que esta imprecisión facilitarían la falta de vinculación entre proyectos de inversión y los lineamientos estratégicos específicos de la ERD. Más bien, por el carácter genérico de los lineamientos, siempre se encontrará una correspondencia de un proyecto con algún sector estratégico presente en la ERD.

“El Fondo Regional debería ir de la mano con la Estrategia Regional y siempre se presume que el FNDR está dentro de la orientación de la Estrategia, pero ella es tan amplia que cabe todo, cualquier cosa puede ser aprobada, pero no es suficiente,

¹³ Como lo postula SUBDERE

no basta que te den los grandes lineamientos. Hay que bajarlo mucho más a tierra, creo que hace falta" (SEREMI MOP Bío Bío).

Esta percepción de imprecisión de los lineamientos estratégicos es bastante generalizada en otros actores regionales, pero no del nivel municipal, como se evidencia en el siguiente juicio,

"Porque ellos (el GORE) piden por ejemplo que cada postulación se fundamente en la Estrategia de Desarrollo Regional, bueno y nuestra estrategia es bastante general por lo tanto creo que cualquier proyecto cabe en la estrategia, pero es distinto si uno dijera mira nosotros a ustedes les financiamos PLADECOS y el PLADECOS tiene un plan de inversiones y díganme ustedes que este proyecto, si es parte del plan de inversiones o no, y si es parte del plan de inversiones uno entiende que debería ingresar, si no es parte del plan de inversiones debería justificarse en función de que es una necesidad urgente y que es prioritaria para la comuna y debería justificarse" (Analista de Inversiones . MIDESO, Valparaíso).

Este argumento indicaría que la imprecisión de líneas estratégicas de la ERD, incluso es percibida por MIDESO, una agencia externa al diseño de la ERD. Una línea argumentativa complementaria es la que desarrolla un CORE, sobre la desvinculación de la ERD con los instrumentos de desarrollo local:

"Cuál es el vacío que percibo como dirigente, que si bien la Región nuestra tiene una Estrategia Regional de Desarrollo y políticas regionales, ecoturismo o pesca y agricultura, etc., que define específicamente en que se va a invertir en periodos determinados en la región, si bien existe esta formulación general que es una estrategia regional, eso no tiene un paralelo, no tiene su contrapeso en estrategias de desarrollo local, de modo tal que de focalizar la inversión, reorientarla en función de las necesidades, o sea, eso que significaría, que la autoridad regional junto con las autoridades

comunales, debieran hacer...bueno focalizar, cuáles son nuestras brechas que tenemos en infraestructura sanitaria por ejemplo y priorizar”(CORE, Región de BioBío).

Este entrevistado sintetiza la preocupación que, sin una operacionalización de la ERD en estrategias locales, se pierde la capacidad de reducir las brechas en los territorios de la Región. La percepción se puede resumir en una baja capacidad operativa de la ERD para su expresión en territorios, programas y proyectos prioritarios.

A continuación, se presenta un Cuadro sintético de los factores político, institucionales y de diseño y metodológicos de la ERD los descritos en los Antecedentes y los resultantes, según el análisis de contenido de las entrevistas a actores relacionados con el ciclo de proyectos FNDR.

Tabla 2:

Factores según Antecedentes y Resultados según percepción de actores regionales

Factores	Procesos relevantes según Antecedentes	Procesos efectivamente percibidos por actores
	Rotación autoridades	No se percibe
	Conducta de CORES	Lealtades distritales de CORES
		Cabildeo municipal
Políticos Institucionales	Inversión sectorial	No se perciben
	Nexo público-privado	No se perciben
		Descoordinación cartera proyectos-ERD
		Localismo de proyectos FNDR.

De diseño y gestión	Horizonte temporal	No se perciben
	Externalización ERD	No se perciben
	Intersectorial	No se perciben
	Rol de DIPLADE	Prefactibilidad y alineamiento ERD- proyectos
		Falta de integración Líneas estratégicas ERD- proyectos y territorios
Metodol ógicos	M&E	No se perciben
	Metodologías MDS	No se perciben

Fuente: Elaboración propia

En este Cuadro de síntesis, las falencias percibidas por los actores regionales relacionados con el FNDR se alejan del tipo de factores políticos, institucionales, de diseño y metodológicos desarrollados en los Antecedentes. Mas bien, los factores efectivamente influyentes en las limitaciones de la ERD están, según los entrevistados, principalmente en la esfera política, pero en la escala local, especialmente las acciones de los actores municipales y la eficacia de su cabildeo en la toma de decisiones en proyectos de inversión, sin valorar o en explícita contradicción con la ERD. Este cabildeo se extiende a los CORES por sus lealtades distritales. Ambos procesos alejan la congruencia de los proyectos FNDR con lo postulado en la ERD en el plano institucional. También están ausentes las consideraciones sobre la relación de la ERD con proyectos privados o sectoriales. Una interpretación puede residen en el posicionamiento de estos actores, que es muy acotado, solo en relación con el ciclo de proyecto FNDR En ese rol los actores perciben un éxito parcial del alineamiento de los proyectos con las líneas estratégicas de la ERD, producto de la acción normativa de las DIPLADE. Los factores de diseño y metodológicos se aprecian como de menor significación,

centrados en la falta de jerarquización de los lineamientos estratégicos de las ERD.

DISCUSION

En esta sección se discuten los resultados a la luz de las preguntas de investigación que, en relación con la ERD establecían:

- a) Efectos negativos para el desempeño de la ERD por factores político-institucionales.
- b) ERD no vinculantes con las iniciativas estratégicas de la inversión pública sectorial
- c) Incapacidad de la ERD para preveer y coordinarse con proyectos de inversión privados.
- d) Desalineamiento de los proyectos de inversión regionales con los lineamientos estratégicos de la ERD.
- e) ERD tiene una limitada implementación producto de fallas metodológicas de diseño y de su sistema de monitoreo y evaluación.

Como el estudio se centró en entrevistas a actores, en su mayoría relacionados con ciclo de proyectos FNDR, específicamente entrevistados provenientes de Municipios, MIDESO, GORE, CORE y las SEREMIS de MOP, Salud y Vivienda; esta focalización generó una discusión centrada en sus experiencias específicas del desempeño operativo de la ERD con los proyectos FNDR, de allí que no sea sorprendente la abundancia de menciones a factores político-institucionales locales.

Lo mismo sucede con las percepciones sobre factores de diseño, principalmente agrupadas en el grado de alineamiento de los proyectos de inversión regionales con los lineamientos estratégicos de la ERD.

A continuación, se discuten los resultados más significativos, y su aporte para sugerir futuras líneas de investigación en planificación regional.

El localismo como factor político

A diferencia de la discusión en los Antecedentes, procesos políticos de tipo macro como la rotación de autoridades no fueron percibidos como un factor limitante en la ERD, sino más bien, posiblemente por la localización organizacional de los entrevistados, se destacaron procesos políticos de índole local, relacionados con la ligazón ERD-proyectos FNDR.

El factor político percibido como más significativo es que el localismo es parte del estilo de gestión de proyectos regionales, el que esta sustantivamente relacionada con acciones de cabildeo de actores en la Región, principalmente los municipales.

Es interesante que en la apreciación de los entrevistados no se percibe una interferencia de representantes políticos (parlamentarios o dirigentes partidarios), la que sería menos significativa de lo que se establece desde el sentido común. Sin embargo, se reconoce que hay una cantidad de actores que hacen cabildeo al interior de los Consejos Regionales, reflejando intereses competitivos, que, limitan un atributo de las ERD que es asignar relevancia solo a los proyectos que aportan a un desarrollo regional armónico y equitativo.

Complementariamente a las limitaciones de la ERD como instrumento incidente en el destino de los proyectos FNDR; los actores, especialmente del nivel regional (GORE y CORES) citan como instrumentos de relevancia estratégica, otros instrumentos como las Provisiones del FNDR, los Planes Especiales, Fondos de Convergencia o al Programa Especial de Zonas Extremas (PEDZE),

que son instrumentos de menor consistencia metodológica y estratégica comparados con la ERD, pero que se perciben como más útiles y funcionales a los intereses más contingentes de las regiones.

Modalidades de alineamiento con la ERD y FNDR

Se había mencionado en los Resultados que los actores percibían diferentes grados de alineamiento de la ERD con proyectos FNDR. Conceptual y metodológicamente los proyectos FNDR por diseño y exigencias de MIDESO, debe estar alineados con las ERD. Sin embargo, según este estudio, la percepción de alineamiento es bastante debatible y resulta más bien por la acción combinada o aislada de varios factores que se discuten a continuación

En la **situación de alineamiento ausente**, entendida como una ERD que no influye en los proyectos FNDR, se podría deber a dos factores principales. Uno de ellos es, en algunas Regiones, hay un rol menor de la DIPLADE en su función supervisora de la ERD y el otro es la ausencia del CORE en su rol de supervisar de la presencia de la ERD en los proyectos sujetos a su aprobación. El comportamiento del CORE en la aprobación de proyectos está más bien condicionado por dos factores: lealtades territoriales con los distritos electorales de referencia de los consejeros y las exigencias de aprobar con premura un portafolio anual de proyectos a lo más con aprobaciones técnicas o RS¹⁴, sin demasiada consideración de su pertinencia estratégica en relación con la ERD.

En la **situación de alineamiento forzado**, se aprecia que se debe al comportamiento de DIPLADE que establecen con firmeza su rol de garantes del alineamiento de los proyectos de inversión con la ERD

¹⁴ Un "RS" significa que el proyecto cumple con todos los requisitos técnicos y económicos para poder financiarlo y ejecutarlo.

y ejercen con propiedad esa función con los proyectos de inversión. Desde los municipios, este rol de supervisión de la ERD se percibe una acción casi coactiva de las DIPLADE, lo que refleja que la ERD no siempre es un instrumento internalizado por los Municipios, Es destacable que esta función de ajuste a la ERD solo es mencionada por los DIPLADE y no en el resto de los actores regionales relacionados con la ERD (como podría ser los SEREMIs).

La **situación de alineamiento funcional**, que sería la ideal, entendida como el logro de una coordinación adecuada entre los proyectos de inversión y la ERD, producto de la compatibilidad de los proyectos presentados por los Municipios y supervisados por DIPLADE. Esta es la una situación óptima acorde a la concepción de una ERD, pero según los entrevistados, esta congruencia, en los limitados casos en que se produce, no tiene una metodología explícita, sino se deriva de la capacidad mutua: de ajustar expectativas mutuas de demandas municipales con la función de alineamiento ejercida por DIPLADE sobre proyectos sujetos a aprobación del GORE.

Percepción de Falencias metodológicas

En la percepción de los actores regionales, se aprecian escasas falencias metodológicas, pero dentro de esas carencias se pueden distinguir dos categorías:

- a) Proliferación de lineamientos estratégicos con limitada vinculación con carteras de proyectos. Esta limitante es muy mencionada y se argumenta que sería debida a la carencia de priorización de lineamientos estratégicos en la ERD, lo que hace que cualquier proyecto tenga, en los hechos, siempre una línea estratégica identificable.

- b) Falta y pérdida de pertinencia de los escenarios estratégicos, que hace que, según las argumentaciones de los actores, la ERD tenga una rápida obsolescencia, por lo que habría una necesidad de actualización, incluso antes del término de su periodo de vigencia.

A modo de conclusión, en el conjunto de percepciones de los actores regionales relacionados con el ciclo de proyectos FNDR y la ERD, existe una convicción sustantiva que la ERD es un instrumento útil, pero sujeto a presiones locales de intereses territoriales competitivos, todo ello en un marco de una presionada cartera de proyectos anuales, que dificulta la gestión estratégica de la ERD. Este es un proceso por considerar vis a vis la estructura formal de ciclo de proyectos FNDR (GORE Region Metropolitana, 2020) En síntesis, a diferencia de algunos juicios escépticos, la ERD tiene en general una apreciación positiva, pero realista. Esta convicción se puede resumir en la siguiente cita:

“¿Como puedo yo ver la aplicación de los recursos de inversión? Desde una perspectiva de largo plazo, de mediano plazo, es el escenario donde el municipio es el que tiene la demanda de la comunidad y el nivel nacional es el que tiene que ver que no quede nadie atrás, que todos tengan agua, que tengan energía. Esto es el nivel regional el que debería tener esa capacidad de agrupación estratégica de las demandas locales”. (participante de Grupo de Discusión, Valparaíso).

En esta cita se refleja la necesidad de considerar las percepciones de los actores relacionados con la ERD. Como lo ilustra este estudio, actores regionales que están relacionados con aspectos operacionales de la ERD, como son la formulación y aprobación de proyectos FNDR, tiene apreciaciones que es proceso es interferido, más allá del discurso formal de la racionalidad burocrática, por acciones de cabildeo y lealtades locales y

distritales que se alejan de la concepción sistémica y estratégica de la ERD. En tal sentido, la investigación aporta a una mejor concepción de la gestión descentralizada que se visualiza como más activa y reforzada en el futuro.

Recomendaciones

De acuerdo con la discusión previa, resulta plausible, que en la percepción de los entrevistados hay razones fundadas para validar, aunque con reservas, la pertinencia estratégica de las ERD. De las percepciones más recurrentes y significativas, se pueden identificar recomendaciones de mejoras operativas a las ERD, a la espera de un rediseño mayor de este instrumento.

Fortalecer el análisis de prefactibilidad

La fase de prefactibilidad de los proyectos FNDR fue mencionada como importante por la mayoría de los actores locales y se reconoce que la mayoría de las DIPLADE introducen la exigencia de pertinencia del proyecto con la ERD. Sin embargo, varios SECPLA, por su parte indican que no tenían referencias previas desde el GORE, de la falta de pertinencia de los proyectos presentados en relación con la ERD, lo que hace recomendable que los municipios conozcan anticipadamente los proyectos que el GORE estima congruentes con la ERD.

Conexión con otros instrumentos de planificación estratégica regional

En el texto se mencionan otras iniciativas de alcance estratégico, de tipo sectorial, como los Planes en Desarrollo productivo y de infraestructura del MOP, entre otros, que han demostrado una capacidad de construir actuar en escenarios estratégicos y que de algún modo no están reflejadas en las ERD. Si la ERD incorporara

en su diseño los proyectos incluidos en estos Planes aumentarían su capacidad de gestión estratégica y de ajuste de sus escenarios.

Reformulación de la externalización

Aunque fue de incidencia menor en la percepción de los entrevistados, algunos de ellos les preocuparon que el diseño de las ERD esta entregado a actores privados, ya sean consultoras o centros académicos, que son percibidos como entes ajenos o inexpertos en planificación regional. Sería recomendable recurrir más a instituciones académicas regionales y si se percibieran en ellas carencias técnicas, recurrir a consorcios externos, pero con presencia de una gerencia de actores regionales.

Concertación pública privado efectiva

Aunque no era el objeto de la investigación, en las entrevistas en ninguno momento se alude a la presencia de actores regionales privados o de la sociedad civil. Ello a pesar de que en la mayoría de las Regiones del país predomina la inversión privada, especialmente en regiones más dinámicas como Tarapacá, Antofagasta o Metropolitana. Sería importante que en las ERD existan con gobernanza público privado. Al respecto, se puede recuperar críticamente la experiencia de las Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo y algunas estructuras recientes como los Comités Regionales público-privado de Cambio Climático (CORECC)¹⁵.

Este tipo de asociatividad además permitiría dar seguimiento a la ERD, apoyando a DIPLADE con representantes de la empresa privada y sociedad civil.

¹⁵ Por ejemplo <https://mma.gob.cl/region-de-nuble-inicia-proceso-de-constitucion-de-comite-regional-de-cambio-climatico/>

Más consideración a la inversión sectorial en la ERD

En el sector público, las inversiones sectoriales son por lejos, las más significativas en la inversión pública regional y tienen efectos estructurantes en el desarrollo regional. Formalmente las ERD consideran las inversiones sectoriales, pero donde los GORE no tienen injerencia en sus planificaciones estratégicas. Sería recomendable que la ERD tuviera a los programas y proyectos sectoriales, especialmente las del MOP como eje principal, por su efecto en el desarrollo regional, especialmente en las regiones donde la inversión pública es preponderante.

Necesidad de una unidad de M&E de seguimiento de la ERD

Algunos entrevistados hicieron notar la ausencia de M&E de la ERD por parte del GORE, lo que afecta su calidad como instrumento estratégico del mediano y largo plazo. Este M&E permitiría tener presente las desviaciones que la contingencia impone a los lineamientos estratégicos y facilitaría dar mejor cuenta de los cambios en el escenario regional. Del mismo modo, los cambios en los lineamientos estratégicos permitirían ajustar complementariamente las carteras de proyectos asociados a cada lineamiento.

Bibliografía

- Aguayo, J. (2013). *Desarrollo Regional de Aysén y Magallanes: Estructuras de una descentralización inconclusa*. Santiago de Chile: Magister en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Católica de Chile.
- Auerbach, G. (2012). Urban planning: Politics vs. Planning and Politicians vs. Planners. *Horizons in Geography* No. 79/80, *Themes in Israeli Geography*, 49-69.

- Boisier, S. (1995). *En busca del esquivo desarrollo regional*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ILPES.
- Carvalho, F. J. (2019). *Economic Planning under Capitalism: The New Deal and Postwar France Experiments*. New York: Levy Economics Institute of Bard College.
- Consortio para la Reforma del Estado (2015). *Un mejor Estado para Chile propuestas de modernización y reforma*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas. Universidad Católica de Chile.
- Duran, F. (2016). Toda la renta se desvanece en el aire; El caso de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 51-69.
- Espinoza, E. (2018). La hipótesis en la investigación. *Revista de Educación*, 16(1), 122-139.
- Geppert, A. (2015). Planning without a spatial development perspective? The French case. En N.-B. Z. Knapp G, *Planning for States and Nation/States: a TransAtlantic Exploration* (pp.381-410). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- GORE Region Metropolitana. (2020). *Manual de Proceso de Postulación y Aprobación de Iniciativas de Inversión FNDP*. Santiago: Administración Regional. Departamento de Planificación y Control Institucional
- Granqvist, K. H. (2020). Tensions in city-regional spatial planning: The challenge of interpreting layered institutional rules. *Regional Studies* 55 (5), 1-13. doi: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1707791>.
- Henriquez, C. (2017). *La planificación territorial en Chile y el proceso de descentralización*. Santiago: FONDECYT.
- Henriquez, C., & Fuenzalida, M. F. (2017). *La planificación territorial en Chile y el proceso de descentralización*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile.
- Irazabal, C. (2016). *Models of Urban Governance and Planning in Latin America and the United States: Associationism, Regime*

- Theory, and Communicative Action*. Kansas City: University of Missouri.
- Luna, K. (2013). *ANÁLISIS DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL*. Chillan: Universidad del Bio Bio.
- Medeiros, C. R. (2017). Integrated regional planning: governance in region of small communities. *Saúde e Sociedade* 26(1), 129-140. doi: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902017162817>.
- Moguillansky, G. (2010). *Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile*. Santiago de Chile: Documento de proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Montecinos, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Santiago de Chile.: Documento de Trabajo N°10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp.
- MOP. (2014). *Hacia un país con desarrollo equilibrado. Infraestructura y Agua*. Santiago de Chile: Ministerio de Obras Publicas.
- MOP. (2018). *Plan Chile 30/30 EL FUTURO NO SE ESPERA SE CONSTRUYE*. Santiago: Ministerio de Obras Públicas.
- Nadin, V. S.-M. (2020). Integrated, adaptive and participatory spatial planning: Trends across Europe. . *Regional Studies* 55 (5), 791-803. doi: <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363>
- OCDE. (2009). *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. Santiago de Chile: Organizacion para la Cooperacion y Desarrollo Economico.
- Piñeiro-Laval. (2020). La metodología de análisis de contenido. Usos y aplicaciones en la investigación comunicativa del ámbito hispánico. *Communications and Society* 33 (3), 1-16.

- Precht, A., Reyes, S., & Salamanca, C. (2016). *El ordenamiento territorial en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. Vicerrectoría de Comunicaciones.
- Purkarthofer, E., & Mäntysalo, A. H. (2021). Regional planning: an arena of interests, institutions and relations. *Regional Studies*, 55 (5)773-777 doi: 10.1080/00343404.2021.1875128.
- Quinteros, C. (2008). *Reclutamiento, Selección y Rotación de los altos cargos de la Administración Pública. El caso de los Intendentes en la Región de O'Higgins*. Santiago de Chile.: Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Salamanca, F. (2015). Una Propuesta Evaluativa para las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) en Chile. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*,. 3, (1), 128-145.
- Salas, E., & Budde, F. (2008). *Planificación y Proyectos Territoriales "Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral*. Santiago de Chile.: Programa de Descentralización y Desarrollo Regional. REGION ACTIVA.
- Sanogo, A. (2021). Perception of Territorial Actors on Their Roles in the Implementation of Planning Tools in Mali., 11, 26-33. . *Advances in Applied Sociology*, 11, 26.33. doi: 10.4236/aasoci.2021.111003.
- Schmitt, P., & Wiechmann, T. (2018). Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place Extracting Potentials for Future Advancements in Planning Research. *The Planning Review*,54, 2018 -Issue 4: Governance of Place, 21-33-
- Serrano, C. (23 de Julio de 2007). Rotacion de autoridades regionales. *Diario "El Rancagüino"*, pág. 5.
- Silva, I., & Lira, L. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.

- Soms, E. (2004). *Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica*. Santiago de Chile: División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación. Gobierno de Chile.
- Stefanović, N., Josimović, B., & Danilović, N. (2018). Models of Implementation of Spatial Plans Theoretical Approach and Case Studies for Spatial Plans for the Special Purpose Area. En Y. Ergen, *An Overview of Urban and Regional Planning* (pág. 188). London: IntechOpen: doi: 10.5772/intechopen.75766.
- SUBDERE . (2010). *Manual Guía para la participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo* . Santiago de Chile: Serie de Manuales de Participación Ciudadana División de Políticas y Estudios N° 9.
- Villarreal-Puga, J. y. (2022). La Aplicación de Entrevistas Semiestructuradas en Distintas Modalidades Durante el Contexto de la Pandemia. *Revista Científica Hallazgos21*, 7(1), .52- 60.



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional.