

Procesos de planificación regional con un enfoque territorial: el caso de la Región de Los Lagos, Chile.

Guillermo Díaz L.
Administrador Público
Dr. Planificación regional y desarrollo regional.
Académico
Universidad de Los Lagos
Osorno-Chile.

Rossana Mora A.
Administrador Público
Gobierno Regional. Región de Los Lagos
Chile

Área Temática: ORDENAMIENTO, GESTIÓN TERRITORIAL Y TURISMO.

Palabras claves: política pública – desarrollo territorial - planificación regional

Introducción

Los planes regionales o las estrategias regionales de desarrollo son una herramienta orientadora del desarrollo de territorios, y de manera preferencial de regiones político administrativas. La mayoría de estos instrumentos se caracterizan por tener un enfoque más sectoriales o temático, que un enfoque territorial. Por lo tanto, las políticas públicas no se enfocan a resolver problemas públicos con una fuerte génesis territorial, por lo cual sus efectos pueden ser aún más inciertos, al no haber contemplado en su elaboración y ejecución características y variables socioterritoriales.

En el caso chileno, uno de los instrumentos públicos son las denominadas estrategias regionales de desarrollo; instrumento de planificación que aborda problemas y soluciones públicas en regiones político/administrativas. Sin embargo, no es habitual encontrar dentro de estos procesos de planificación regional en Chile, metodologías o enfoques que centren su análisis en lo territorial.

El objetivo de esta ponencia es difundir la experiencia en la elaboración de la estrategia regional de desarrollo de la Región de Los Lagos, Chile. Se describirá y analizará la metodología utilizada, priorizando en particular el enfoque territorial utilizado. Se abordarán aspectos vinculados a: conectividad inter y extraregional, desarrollo de centros urbanos, prospectiva territorial, rescate de zonas aisladas, entre otras. Por último, se abordarán aspectos vinculados a los procesos y niveles de participación, y las dificultades y oportunidades que se pudieron visualizar para la región y sus territorios.

Antecedentes generales

Durante los últimos 30 años, el estado chileno, a través de los diversos gobiernos (dictatoriales y democráticos), han impulsado diversos instrumentos de planificación, (nacionales, regionales y comunales), los que con el tiempo han sido modificados en sus alcances, procesos de vinculación y apoyo financiero, entre otros.

Dentro de dichos instrumentos, se encuentran las denominadas Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Cada región (quince en Chile), debe tener un documento oficial que refleje los principales objetivos y estrategias de dicho territorio. La metodología, contenidos específicos y formas de intervención, varían en cada región, debido principalmente a una heterogenización en la estructura metodológica.

En los últimos años, la Subsecretaría de Desarrollo Regional¹ (SUBDERE), ha realizado nuevos esfuerzos para que todas las regiones del país, puedan contar con este instrumento de planificación, que para algunas postulaciones a recursos públicos del nivel central/sectorial, es imprescindible su presentación. Bajo este contexto, la SUBDERE ha implementado para todos los profesionales de los gobiernos regionales inducciones metodológicas para las respectivas elaboraciones de las estrategias regionales de desarrollo.

Principales instrumentos de planificación regional en Chile.

En Chile existen diversos instrumentos de planificación de carácter obligatorio, a nivel regional y local. A nivel regional, los Gobiernos Regionales², tienen la obligación de elaborar políticas regionales (ordenamiento territorial, fomento productivo, desarrollo social y cultural), la elaboración y aprobación del presupuesto regional, la asignación de recursos regionales y sectoriales para el desarrollo de la región, entre otras. Entre sus principales instrumentos de planificación territorial, están las estrategias regionales desarrollo, que contienen a lo menos lineamientos y objetivos en temas de salud, educación, desarrollo económico, medioambiente, etc. Dependiendo de la metodología y alcance, algunas estrategias se aproximan a la definición de acciones principales, recursos y plazos. La gran debilidad de este instrumento que desarrollaremos en profundidad en este trabajo, es el carácter consultivo en su uso y aplicación, es

¹ La SUBDERE es una institución pública encargada de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional. A la vez, debe colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado.

² Los Gobiernos Regionales son instituciones descentralizadas (personalidad jurídica y financiera), responsables del desarrollo económico y social de la región.

decir, este instrumento de planificación no tiene ninguna vinculación con fondos y/o recursos públicos, que pudiera significar una mayor coherencia entre lo planificado y lo asignado. También, en Chile se ha iniciado la elaboración de otros instrumentos de planificación regional, enfocados de manera preferencial hacia ciertos sectores o temas en particular. Ya encontramos en regiones agendas o estrategias en aspectos vinculados a la Identidad y Cultura Regional, Ciencia Tecnología e Innovación, liderados desde Gobierno Regional respectivo. Uno de las últimas decisiones desde la SUBDERE, es la elaboración desde este año, de planes de ordenamiento territorial para cada una de las regiones del país. Este instrumento tiene como principal objetivo planificar, desde perspectivas ambientales, productivas, infraestructura, centros urbanos, conectividad el uso sostenible del territorio. Todos los instrumentos de planificación territorial, deberían tener como marco referencial para sus respectivas actualizaciones y elaboraciones este plan de ordenamiento, ya que concentra diversas materias de tipo transversal que están presentes en el uso y desarrollo de un territorio determinado. A nivel local, el plan de desarrollo comunal (PLADECO), es el principal instrumento de planificación más importante para esta unidad territorial, tiene las mismas características que las ERD's, sólo cambia la dimensión territorial del gobierno subnacional. Además, las comunas, deben contar con planes reguladores, constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Del mismo modo existen los denominados planes intercomunales que regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Por último, de manera muy incipiente algunos municipios han iniciado procesos de planificación con un enfoque más sectorial (desarrollo rural, planes económicos, medioambiente, entre otros).

Tabla N°1: Principales instrumentos de planificación regional y local. Estado chileno.

Instrumentos de alcance regional	Instrumentos de alcance local
Planes regionales de ordenamiento territorial. Estrategia regional de desarrollo. Agendas de Ciencia Tecnología e Innovación	Plan de Desarrollo Comunal Planes reguladores comunales Plan de desarrollo económico local Plan de desarrollo rural

Fuente: Elaboración propia.

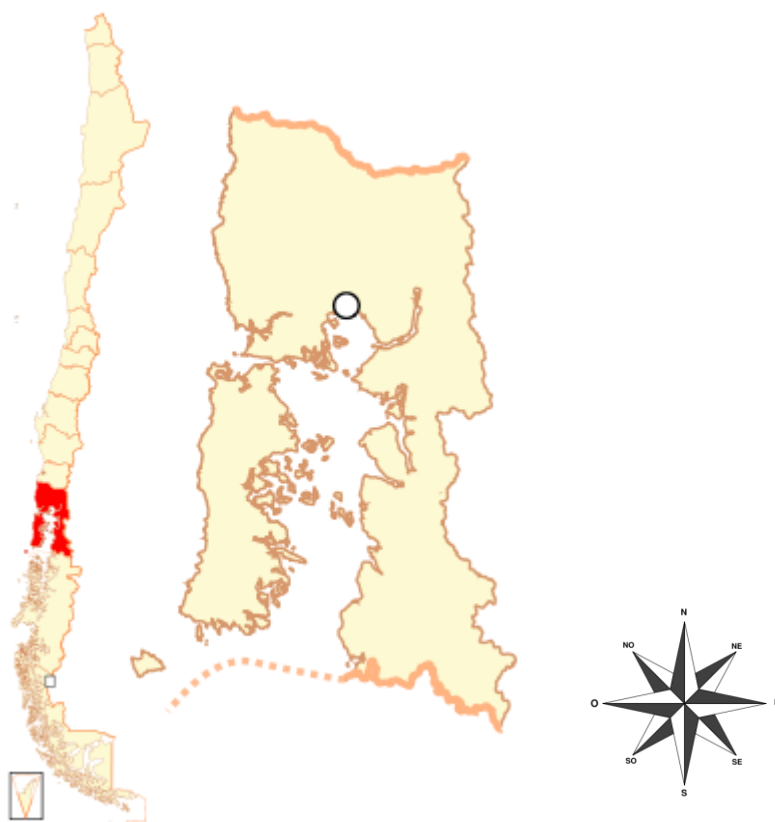
La estrategia regional de desarrollo (ERD) de la Región de Los Lagos

Tal como se enunciaba, las estrategias regionales de desarrollo son instrumentos de planificación, que orientan el desarrollo económico, social, ambiental del territorio, en un marco institucional y temporal. La SUBDERE, en los últimos ha iniciado un proceso de actualización de las estrategias regionales en todo el país. Algunas regiones han optado metodologías que centran su análisis desde una perspectiva más territorial que sectorial, la Región de Los Lagos es uno de los casos.

La Región de Los Lagos es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile. Limita al norte con la Región de Los Ríos, al sur con la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, al este con la República Argentina y al oeste con el Océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 48.583,6 km² y una

población estimada al año 2008 de 794.529 habitantes. Sus centros urbanos más importantes son Castro, Ancud, Osorno y Puerto Montt, ésta última siendo la capital regional. Sus principales sectores productivos son la acuicultura, silvoagropecuario y servicios. Esta región está dividida en 4 provincias y 30 comunas.

Mapa N°1: Mapa de Chile por regiones. Región de Los Lagos.

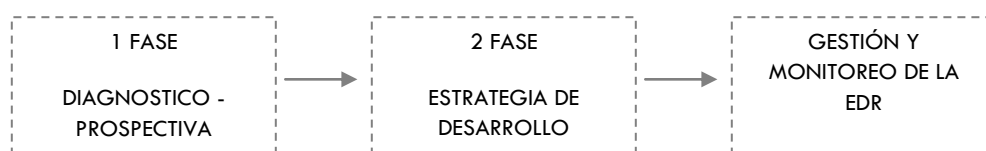


A nivel de gobierno y como en todo el país, cada región tiene un Gobierno Regional presidido por el Intendente (cargo de confianza del Presidente de la República), que cuenta con un Consejo Regional, compuesto por representantes

de las provincias de la región, elegidos de manera indirecta por los concejales de las comunas respectivas. Esta instancia de gobierno es quien tiene la responsabilidad de aprobar y supervisar las diversas estrategias y políticas regionales, dentro de los cuales se encuentran los instrumentos de planificación regional.

Antecedentes metodológicos

La actualización de la EDR, propiamente tal, ha sido considerada como un proceso que se estructura sobre la base de un conjunto de actividades articuladas y organizadas, siguiendo una secuencia lógica que asegure la debida participación de actores estratégicos regionales en todas las fases de su proceso. En términos secuenciales el proceso estuvo concebido en función de las siguientes fases:



La primera fase contempla la realización del diagnóstico regional, que a través de fuentes secundarias (informes oficiales, memorias, anuarios, base de datos, etc.) y primarias (focus group, entrevistas en profundidad), se construyeron series longitudinales sobre trayectorias y proyecciones de variables demográficas, económicas, sociales, educativas, calidad de vida entre las más destacables. Del mismo modo se utilizaron técnicas prospectivas que permitieron construir futuros escenarios deseados y proyectados en base a la información recopilada. Además, se definieron problemas y oportunidades de la región, desde una perspectiva sectorial y territorial.

La segunda fase consistió en construir y consensuar con los actores regionales los lineamientos estratégicos, objetivos y acciones prioritarias. En esta oportunidad se contó con la participación de actores privados y públicos, éstos últimos con el fin de relacionar los objetivos regionales con la disponibilidad de instrumentos públicos y de esta manera lograr complementariedad de esfuerzos al momento de impulsar políticas, programas o proyectos de alcance regional.

Por último, a través del trabajo de gabinete, y con la participación de actores públicos del gobierno regional, se construyó un esquema de seguimiento y evaluación, que permita realizar un monitoreo sobre la ejecución, avances y logros alcanzados de la estrategia regional de desarrollo. En este punto se requiere precisar aún más las formas y estrategias remediales que se aplicarían al momento de detectar retrasos y desviaciones en la implementación de la ERD.

La actualización de la ERD de la Región de Los Lagos se sustentó en una metodología que considera 3 aspectos fundamentales: participativa, temática y territorial.

Participativa, porque considera la inclusión de los actores sociales, privados y públicos desde el diagnóstico inicial de la ERD hasta la construcción de la estrategia, participando activamente en cada una de las actividades que considera la actualización de la ERD. Temática, porque considera como estrategia metodológica el trabajo participativo en mesas temáticas regionales, con el objeto de alcanzar un mayor nivel de profundidad y especificidad en el tratamiento de los temas, así como en las estrategias y programas y proyectos que de él surjan. Territorial, porque consideramos que la participación de actores sociales, privados y públicos en la actualización de la ERD, debe estar relacionada con particularidades de los distintos territorios estratégicos definidos por la DIPLAN. Para ello, se abordará la estrategia regional incorporando variables territoriales, vinculadas a las 7 zonas definidas por el Gobierno Regional.

En lo que respecta a lo participativo, la estrategia regional se elaboró con la participación de más de 300 representantes de instituciones públicas, sector privado y la sociedad civil. Se realizaron 14 talleres participativos donde se definieron los principales problemas, debilidades, oportunidades, potencialidades, lineamientos estratégicos desde una perspectiva territorial (zonas estratégicas) y sectorial.

Respecto a lo temático, la estrategia aborda el desarrollo de la región desde los sectores más tradicionales a la hora de definir políticas públicas: desarrollo económico, medioambiente, cultura, desarrollo humano y social. Para cada uno de esos temas se definieron lineamientos estratégicos, objetivos y acciones prioritarias.

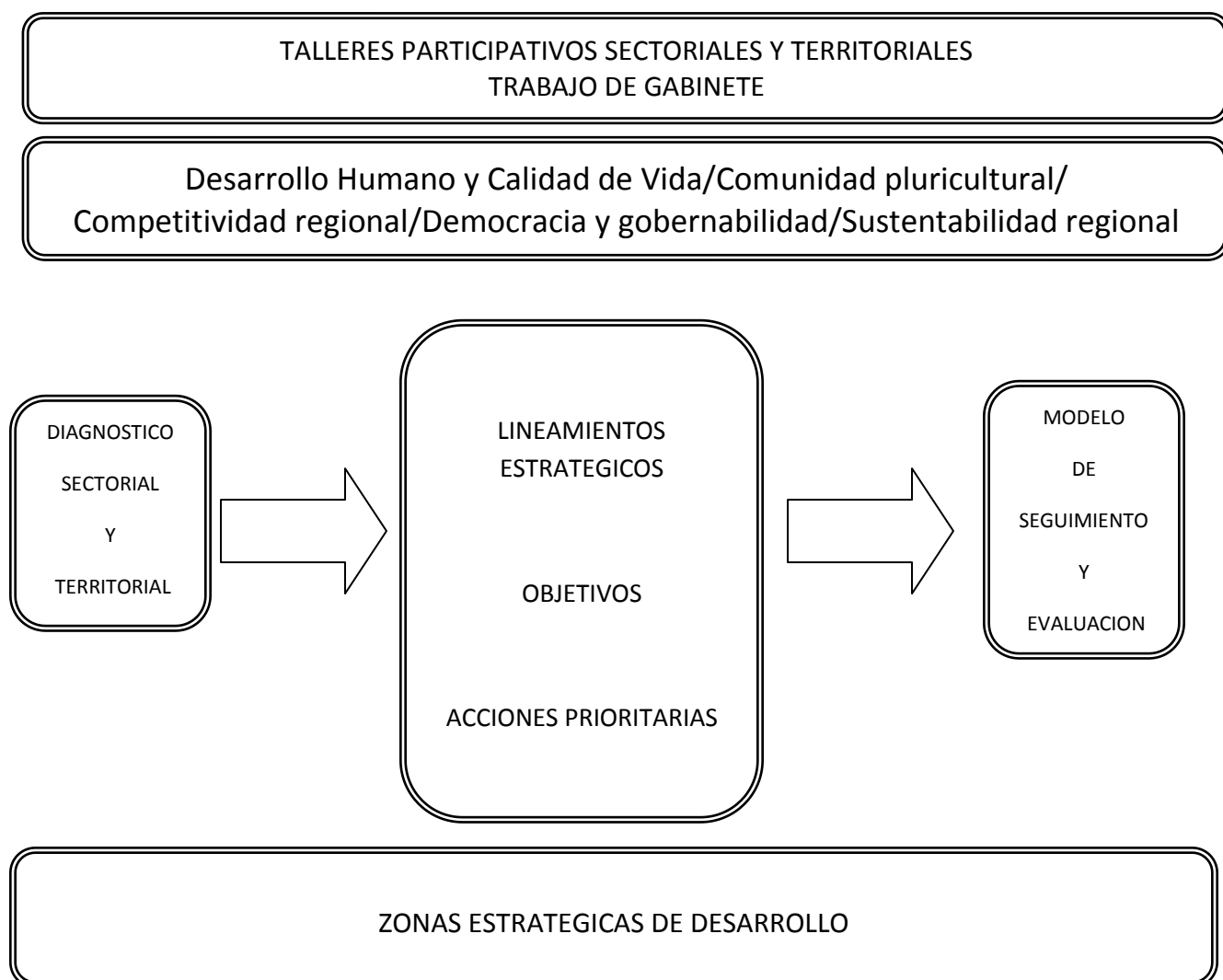
Por último, lo territorial, fue abordado a través de la división de la región en 07 zonas estratégicas. Esta decisión fue sustentada en análisis relacionados con la conectividad, acceso a servicios, potencialidades y características productivas y culturales, entre las principales. Este análisis arrojó que en la Región de Los Lagos existen 7 territorios que por sus particularidades antes señaladas, hacen de ellos un espacio singular y acotado para potenciales implementaciones de políticas, programas o proyectos. Del mismo modo se abordaron aspectos vinculados al desarrollo de los principales centros urbanos de la región (crecimiento y conectividad), propuestas de integración territorial, entre otras.

Posteriormente, en base al análisis de toda la información (primaria y secundaria), la ERD de la Región de Los Lagos, contempló la propuesta de cinco proyectos/programas de alcance regional, abordado aspectos relacionados con: desarrollo de territorios especiales, infraestructura para la competitividad regional, sistema regional de áreas protegidas, fortalecimiento de la democracia regional y local y desarrollo del capital humano en la región.

Finalmente, este instrumento de planificación contempla un plan de seguimiento y monitoreo, pretendiendo ser una herramienta para resguardar el cumplimiento de

los lineamientos estratégicos, objetivos y acciones prioritarias. Este último punto es de gran importancia, debido a las históricas experiencias que reflejan la inexistencia de procesos de evaluación y seguimiento de los planes, lo que se traduce en la mayoría de los casos en esfuerzos metodológicos importantes

FIGURA N°1: Esquema general de la metodología para la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo, Región de Los Lagos.



Luego de esta descripción general de la estructura que contiene la ERD de Los Lagos, se debe destacar su eminente enfoque territorial, relevando aún más la importancia que tiene al momento de realizar planificación regional, el análisis funcional de los territorios. Esto permite aumentar los grados de certeza al momento de focalizar políticas públicas, provocando de esta manera una mayor eficiencia en la gestión pública nacional y regional.

Reflexiones finales

No hay duda que las nuevas metodologías para la elaboración de planes regionales, no sólo deben abordar los problemas y soluciones desde una perspectiva sectorial, sino que con mayor dedicación deben diagnosticar y proponer soluciones, tomando como elementos central al territorio. Como es evidente cualquier región política/administrativa está compuesta por diversos territorios con distintas particularidades: productivas, ambientales, sociales, culturales entre las más importantes. Lo anterior exige a los planificadores regionales y autoridades responsables del desarrollo regional, incorporar estrategias que tiendan a desarrollo territorial de las regiones más cohesionado e integrado, más aún en aquellas regiones administrativas con problemas de dispersión demográfica, accesibilidad a servicios básicos y conectividad.

No obstante lo anterior, también se deben flexibilizar – más aún si estamos frente a un país unitario y centralizado -, los diversos instrumentos públicos (programáticos, financieros, subsidios, etc.), con el fin de que puedan responder más a demandas territoriales que sectoriales. Esto permitiría una planificación más coherente, eficiente y efectiva al momento de focalizar recursos públicos para el desarrollo de los territorios y regiones.

Finalmente, es necesario seguir perfeccionando procesos de seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación regional. Una de las experiencias que en la actualidad se están implementando (sin embargo se carecen de estudios e investigaciones que demuestren su efectividad), es la constitución de instancias público-privada, que tengan como función principal evaluar los grados de cumplimiento de planes regionales y/o territoriales. En los últimos, existen diversas experiencias sobre mecanismos de control social; lo importante es otorgarle una mayor relevancia a estas instancias, aproximándonos hacia decisiones vinculantes, con el fin de que las medidas remediales puedan ser efectivas y aplicadas y de esta manera tener una mayor empoderamiento de los actores regionales en el proceso de desarrollo de las regiones y territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bielza, V. (2008). Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico. Prensas Universitarias de Zaragoza.

De Jong, G. (2009). Geografía, método regional y planificación. 411. págs.

Estrategia Regional de Desarrollo Región de Los Lagos 2009-2020.

Farinós, J. (2009). Cohesión e inteligencia territorial. Publicaciones Universidad de Valencia.

Roccatagliata, J. (2001). Territorio y Gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado.

