

UNA PROPUESTA EVALUATIVA PARA LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO (ERD) EN CHILE

*AN EVALUATION PROPOSAL FOR REGIONAL
DEVELOPMENT STRATEGIES (RDS) IN CHILE*



autor
Fernando Salamanca Osorio¹

RESUMEN

La planificación estratégica se ha instalado progresivamente en el Estado en Chile, en particular en la planificación regional a través de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Las ERD constituyen un instrumento estratégico que contempla todas las etapas y exigencias metodológicas de la planificación estratégica. Sin embargo, los planificadores y tomadores de decisiones regionales, consideran a las ERD poco eficaces y con un escaso poder vinculante.

El presente artículo argumenta a favor de la necesidad de una evaluación del proceso de las ERD y de la evaluación ex post de este instrumento. Específicamente, se sugiere hacer una investigación aplicada sobre las ERD en tres regiones del país. Esto, para contar con evidencia empírica sobre el potencial de este instrumento, que sirva de hito para la evaluación de la gestión regional en un escenario de progresiva descentralización y traspaso de atribuciones a los niveles regionales.

PALABRAS CLAVE: planificación estratégica, estrategia regional de desarrollo, evaluación.

ABSTRACT

Strategic planning has been introduced progressively in the State of Chile, particularly in regional planning through the Regional Development Strategies (RDS). RDS constitute a strategic instrument, involving all the stages and methodological demands of strategic planning. However, planners and regional decision makers consider RDS to show limited efficiency and little binding power.

This article argues in favour of the need of assessing the RDS process and the ex-post evaluation of the present instrument, particularly, in an applied research on the RDS in three regions of the country. The aim is to have empirical evidence about the potential of the instrument to guide the assessment of regional administration in a scenario of progressive decentralisation and transfer of authority to the regional levels.

KEYWORDS: strategic planning, regional development strategy, evaluation.

INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica se instala en Chile a fines de la década del 90, y en la planificación regional desde el momento en que se transfieren atribuciones de planificación a los gobiernos regionales en Chile (Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, 2007). Este proceso abre el marco institucional para la planificación estratégica regional, cuyo instrumento más recurrente y más antiguo es la Estrategia Regional del Desarrollo (ERD).

Estas estrategias constan de una metodología tradicional de planificación estratégica, esto quiere decir, una visión, misión, lineamientos estratégicos, líneas de acción y cartera de programas y proyectos, además de una metodología de seguimiento y evaluación.²

Han transcurrido 15 años desde las primeras ERD, y es oportuno preguntarse respecto a la necesidad de la aplicación de una estrategia evaluativa que permita determinar y conocer los procesos y resultados de este instrumento. Con ello se podría recoger evidencia empírica sobre la eficacia de la planificación estratégica de largo plazo utilizada con esos fines por el Estado chileno.³

Las ERD, en su desarrollo, han tenido diferentes agentes ejecutores, desde las impulsadas directa-

mente por las nacientes divisiones de planificación de los gobiernos regionales (GORE), hasta las ejecutadas por consultoras externas, que constituyen la tendencia prevalente a la fecha. Las duraciones de los ERD son variables, y van desde 6 a 11 años.

La paradoja es que sobre este significativo instrumento estratégico y su eficacia como instrumento de planificación estratégica con ribetes prospectivos, no hay estudios evaluativos con datos empíricos. Esta situación no solo sucede en Chile, sino que también se puede encontrar en planificaciones estratégicas territoriales en los países europeos, en las que prima también una gran ausencia de indicadores objetivos de sus resultados.⁴ Lo que prima, más bien, son prejuicios o evidencias subjetivas dispares que se pueden interpretar como factores causales desde la experiencia y punto de vista de los actores relacionados con la planificación. Las interpretaciones predominantes son:

- Falta de mecanismos vinculantes sobre los sectores, programas e inversiones sectoriales desde el Gobierno Regional, que es el agente articulador y responsable de la estrategia.
- Limitación que impone su periodo de vigencia, que es de un rango de 6 a 11 años, lo que tensiona su legitimidad política, ya que las líneas estratégicas de las ERD se traslapan con diferentes periodos presidenciales, consideran-

2.- De la cual, una revisión somera indica que nunca fue operacionalizada como sistema de indicadores de procesos y resultados.

3.- Esta misma situación se podría extrapolar a los Planes Comunales de Desarrollo (PLADECO), que tienen una duración de cinco años y que también siguen una metodología de planificación estratégica. O sea, una visión, misión, lineamientos estratégicos, líneas de acción y cartera de programas y proyectos acompañados de la metodología de seguimiento y evaluación.

4.- Cfr. BALDUCCI et al. (2011).

do que el lapso de vigencia de las ERD puede extenderse a 2 o incluso 3 administraciones. Este dato no es menor por el carácter unitario y presidencialista del régimen político en Chile.

- Falta de conocimiento o legitimidad de la ERD por otros servicios públicos que no participan activamente en su diseño e implementación, o bien solo lo hacen de manera formal en el proceso de construcción del instrumento y están ausentes en la fase de implementación, ni aportan información para el control y seguimiento de las ERD.

Esta situación ha sido diagnosticada para el conjunto de América Latina en términos similares, como se refleja en la siguiente cita: *Los países latinoamericanos enfrentan serios obstáculos para hacer posible el trabajo articulado y coordinado que demanda la visión global de la ordenación del territorio. Obstáculos que, además de la inexistencia o debilidad de la organización institucional para la gestión, incluyen la inexperiencia en el trabajo interinstitucional y la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial, así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto, que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión en un mismo ámbito territorial [...] así como la sinergia asociada a la complementación de acciones y que evite la entropía de información y duplicidad de esfuerzos propia de las actuaciones descoordinadas y desarticuladas que han predominado en la evolución de las distintas formas de planificación.*⁵

- Escasa o nula credibilidad del instrumento en los propios actores del GORE. Al respecto, la siguiente cita es muy ilustrativa, y a pesar de referirse a la transferencia de atribuciones de planificación a los GORE, es aplicable a las ERD como herramienta ope-

rativa principal de estas atribuciones transferidas: *Otro nudo crítico parece ser, sin embargo, la propia percepción de los intendentes al respecto. De hecho, las evidencias obtenidas en los procesos de acreditación sugieren que la planificación tiene un bajo nivel de importancia entre las instancias directivas de los GORE. Esto ha planteado de nuevo interrogantes sobre la pertinencia de decidir “desde arriba” las competencias a asumir por los GORE.*⁶

Esta baja credibilidad de las ERD al interior de los GORE puede explicarse por estar los equipos especializados de los GORE centrados en la gestión principal, que es la inversión regional del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR). Se trata de un instrumento centrado en proyectos de inversión de corto plazo, los cuales son más visible y demandados por la comunidad y actores sociales regionales.

- Dudas sobre la calidad metodológica del diseño de las ERD, esto es, por la impericia o falta de profesionalismo de las consultoras ejecutoras, lo que resulta evidente a la luz de la diferente calidad y consistencia metodológica de las ERD comparadas en su conjunto.

Se podría suponer que la División de Planificación del GORE sería la responsable de la construcción de las ERD, pero por el compromiso de tiempo que implican sus diversos pasos metodológicos, solo queda la alternativa de externalizar su diseño, delegándolo en agentes de muy diferentes capacidades técnicas.

5.- MASSIRIS (2002) p.18

6.- CUNILL (2009) p.8

- Ausencia de un sistema de indicadores de procesos y resultados, a pesar de que el propio diseño metodológico de las ERD exige un sistema de evaluación y control.

En la práctica, esta exigencia se traduce solo en un enunciado de atributos normativos o deseables de un sistema de control o indicadores recomendables para el control de las ERD. Sin embargo, estos indicadores no se levantan en la fase operativa, ya que la consultora deja sus funciones una vez diseñadas las ERD en el supuesto de que este sistema debiese ser administrado por la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE), pero esta situación de hecho no sucede.

En síntesis, los ejecutores operacionales de las ERD, así como los actores académicos relacionados con la planificación regional en Chile, han sido hasta la fecha observadores de un ambiente de escepticismo sobre los atributos de este instrumento. Es oportuno entonces reflexionar y establecer las bases de una estrategia evaluativa que, mediante procedimientos científicos, permita despejar prejuicios o estereotipos y presente una realidad objetiva de la planificación estratégica regional.

2. UNA PROPUESTA DE ESTRATEGIA EVALUATIVA DE LAS ERD

Las ERD, en su mayoría, ya tienen dos rondas de aplicación en las regiones del país, lo que deberá permitir aplicar, por una parte, una evaluación de proceso a las que actualmente están vigentes (ver anexo 1) y de ex post o de resultados a las que ya finalizaron su periodo de vigencia.

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos específicos de una evaluación de instrumento de planificación se pueden direccionar en varios planos:

- La pertinencia de su diseño o arquitectura operacional, que va a tener directa incidencia en la calidad de la implementación. Esta evaluación generalmente está asociada los atributos derivados de la técnica del marco lógico. Este nivel evaluativo es la condición necesaria para una evaluación de productos intermedios o finales.
- Un siguiente nivel de evaluación tiene como foco componentes de contenido y se diferencia de la evaluación del diseño e implementación, que se centra en procesos y resultados intermedios.
- Por último, siendo el nivel más significativo o más valorado por los tomadores de decisiones, la evaluación de variables de impacto, correspondería en este instrumento al aporte de resultados duraderos en la gobernanza o fortalecimiento institucional, mejoras en las variables de calidad de vida, impactos económicos en el área de influencia de la estrategia y el impacto en la distribución territorial equitativa de los beneficios del desarrollo.

Todos estos niveles son pertinentes, pero la escasa literatura sobre la evaluación de instrumentos estratégicos indica que, de los objetivos estratégicos regionales, los estudios presentan un sesgo al impacto en gobernanza, posiblemente por la influencia europea en la gestión de estos instrumentos.

A continuación se describen los objetivos que debería tener cada uno de los niveles evaluativos descritos anteriormente:

A. Evaluación de diseño e implementación

Para la evaluación del diseño, se puede recurrir a datos secundarios, esto es, a los documentos de las estrategias e información anexa, como los términos de referencia o documentos anexos no publicados en el documento final de la estrategia.

La evaluación de implementación de las ERD, precisamente por la escasa vigencia reportada de estos instrumentos, no genera información secundaria, como son: documentos de seguimiento, avance o control de gestión. A lo más podemos pesquisar alusiones dispersas en las actas de los consejos regionales, o las peticiones de alineamiento con las ERD en los términos de referencias de otros instrumentos de atribución regional, como el Plan de Ordenamiento Territorial (PROT) y las políticas regionales, que exigen congruencia en relación a las ERD vigentes en una región específica.

Más enriquecedora podría ser la información obtenida de datos primarios mediante una entrevista semiestructurada sobre evaluación de secciones de la metodología a informantes claves del GORE y sobre la carencia de implementación de las ERD (hipótesis de trabajo de la evaluación) y la relevancia subjetiva atribuida a las causas descritas en la introducción.

Es posible que en la evaluación de implementación se presenten comportamientos defensivos en los profesionales de la DIPLADE, por representar estos la contrapartida técnica directamente responsable del diseño de las ERD y ser formalmente los actores del GORE a cargo de su implementación. También resultaría útil la opinión de los Consejeros Regionales (CORE), por aportar una visión política de la implementación de las ERD.

Por último, deberían aplicarse entrevistas a las consultoras a cargo del diseño de las ERD respecto de sus expectativas iniciales y la experiencia en el diseño, lo cual facilitaría la identificación de los cuellos de botella administrativos y técnicos que afectaron las ERD y las propuestas de mejora a su diseño metodológico.

B. Evaluación de procesos y resultados intermedios

El diseño de las ERD contempla componentes internos, operacionalizables en fases y etapas. Sucintamente, son los siguientes:

Fase 1: *Preparatoria*. Aquí encontramos la formación del equipo técnico a cargo del diseño de las ERD y la preparación de la participación ciudadana. Lo evaluable es la experticia del equipo, su gerencia interna, la propuesta de gestión de la participación y la difusión del proceso participativo. En esta fase la evaluación tiene que ver con la pertinencia de la modalidad de las técnicas participativas y la capacidad de convocar con equidad social y territorial a los actores participativos.

Fase 2: *Diagnóstico y prospectiva*. Esta fase consiste en la preparación del diagnóstico con la participación de los actores regionales, la modalidad de consolidación del diagnóstico para pasar al análisis estratégico de los grandes temas regionales y la construcción de la línea base y escenarios de futuro. Esta es una fase de alta complejidad técnica, ya que los diagnósticos contemplan componentes de variables cuantitativas y cualitativas y de diferente origen sectorial. La percepción subjetiva a la fecha indica que se trata mayoritariamente de diagnósticos con abundancia de datos cuantitativos aportados por censos, encuestas en hogares e in-

formación cuantitativa aportada por los ministerios sectoriales, y una menor presencia de datos sociales o culturales o de dinámicas de actores dentro de la región. La participación de actores regionales en el diagnóstico puede tener sesgo por autoexclusión, mayor presencia de actores urbanos o de mayor capacidad de presión corporativa, conduciendo a un diagnóstico de menor validez para explicar el nivel de vida regional y su componente de capital social. La consolidación del diagnóstico es una fase más interna del equipo consultor, en las que se carece de técnicas estandarizadas de análisis de datos, o bien las existentes (como el análisis de contenido) no se adaptan a la variedad de información recogida en el diagnóstico. Esta consolidación es clave para la transición al análisis estratégico de los grandes temas regionales. Una inadecuada selección de los grandes temas limita en su origen el análisis estratégico, destacando temas no significativos, pero por un inadecuado procesamiento se los presenta como significativos.

La construcción de líneas base presenta dificultades más bien en cuanto a los temas sociales y organizacionales (como capital social), ya que su medición resulta más compleja por la falta de información cuantitativa.

La construcción de escenarios es posiblemente la etapa técnicamente más compleja de las ERD. Según la orientación de las consultoras, se pueden desarrollar desde sofisticadas técnicas prospectivas, con componentes cuantitativos, hasta únicamente nociones básicas de misión y visión de las ERD. Lo central, más que la sofisti-

cación de la técnica utilizada, es la comprensión y apropiación por parte de los actores regionales de la noción de escenarios y su utilidad para la planificación regional. Como estos escenarios aparecen documentados en la versión final de las ERD, son llamativos y objeto de crítica ex post por lo erróneo o desalineado de los escenarios descritos, versus la realidad efectiva regional. Debe añadirse que no siempre las consultoras tienen experticia en la construcción de escenarios, perdiéndose la posibilidad de fortalecer esta capacidad en los equipos de contrapartida de los GORE.

La retroalimentación es la devolución a la comunidad y su validación de los productos obtenidos en esta etapa, para lo cual se debe contar con herramientas pedagógicas de comprensión del diagnóstico, la línea base, el análisis del problema y finalmente los escenarios. Una vez lograda esta retroalimentación, cabe la difusión a la comunidad regional, donde es pertinente evaluar la capacidad comunicacional para socializar con la población en esta etapa de las ERD.

Fase 3: Estrategia. Supone la preparación y consolidación de la imagen-objetivo en consenso con los actores regionales, seguida por la elaboración y consolidación de la Estrategia Regional de Desarrollo, que contempla subproductos como los *lineamientos estratégicos, objetivos y líneas de acción*, y que por ser de mayor contenido metodológico será revisada como un objeto de evaluación más adelante.

Fase 4: Aprobación de la propuesta. Se trata de la búsqueda de consenso y legitimación en los actores regionales, esencialmente los actores de la sociedad civil. En este caso, a diferencia de la validación comunitaria del diagnóstico, se busca la validación de la sociedad civil respecto de la propuesta estratégica.⁷ Por último, considera la acción del gabinete regional, que debe hacerse cargo de las observaciones de la sociedad civil y conseguir la aprobación de los responsables políticos expresados en el CORE, donde, además de las diferencias de orientación ideológica, hay intereses corporativos, vocaciones productivas o territoriales, como la conocida tensión rural-ciudad media-capital regional.

Se puede desprender de la discusión anterior que cada fase de construcción de las ERD representa un proceso evaluable en su calidad de implementación y concluye con un producto que tiene el carácter de un resultado intermedio, también evaluable por la calidad de la fase, generalmente expresada en un documento interno o informe de avance.

La evaluación de estas fases, como hemos mencionado, puede desarrollarse con datos primarios, como producto de las entrevistas a los ejecutores de las ERD (la consultora), y la evaluación de la contrapartida en el GORE y con datos secundarios que corresponderían a los informes de avance de las fases de las ERD.

C. Objetivo de evaluación de resultados finales o de impacto

Las ERD son más que un instrumento de planificación que posee dimensiones evaluables a nivel de diseño, procesos y resultados intermedios. Tienen la finalidad de afectar positivamente el desarrollo

económico social de una región y presentan características de inclusión y armonía territorial. Sin embargo, profundizando en los impactos de las ERD se advierte que estos se basan en el cumplimiento de sus lineamientos u objetivos estratégicos,⁸ pero que no tienen un indicador de impacto común o al menos objetivos jerarquizados; estos lineamientos u objetivos se presentan más bien en paralelo, es decir cada dimensión, lineamiento u objetivo en el documento tiene una ponderación equivalente, lo que dificulta la evaluación del indicador de impacto estratégico sintético, como podría darse en otras aplicaciones de mediciones de desarrollo regional, como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

Se describen a continuación las dimensiones de impactos más relevantes y repetitivos en las ERD, generalmente presentadas como *dimensiones, perspectivas o lineamientos estratégicos* y que pueden ser objeto de evaluación.

7.- http://www.territoriochile.cl/1516/articles-79806_recurso_1.pdf

8.- También se usa indistintamente los términos Dimensiones o Perspectivas como sinónimos.

C.1 Evaluación de impactos sociales

Los impactos sociales se pueden deducir de los lineamientos estratégicos con componentes sociales usualmente asociados a la calidad de vida. A título ilustrativo, para una región se mencionan los siguientes lineamientos:⁹

- Desarrollo de un sistema que promueva una mejor calidad de vida, orientado a prevenir y garantizar una salud de calidad e inclusiva para la región.
- Generación de un sistema educativo que responda a una educación de calidad, innovadora, con igualdad y cobertura para la formación del capital humano de la región.
- Fomento de un sistema de seguridad que propicie un ambiente ciudadano de participación y cooperación, que, ayudado por un sistema legal, impulse la prevención y reduzca los índices de violencia e inseguridad que afectan a la vida familiar y social.
- Construcción de espacios para el reconocimiento de la sociedad civil, con un carácter inclusivo, diverso y democrático, que fortalezca el tejido social regional.
- Fortalecimiento del desarrollo rural a través de la conectividad, generación y fortalecimiento de oportunidades y derechos para su desarrollo con identidad.
- Generación de un sistema de empleabilidad, basado en un mercado laboral estable y calificado, resguardando los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Cada uno de estos lineamientos estratégicos contiene variados atributos que podrían ser dimensionados y traducidos en indicadores evaluables de impacto, pero con diferentes niveles de dificultades y, sobre todo, de disponibilidad de información

válida y confiable para sus mediciones. De hecho, cada perspectiva o dimensión tiene dos, tres o cuatro subdimensiones evaluables, cada una con diferencias, exigencias y calidad de las fuentes de información disponible para la medición de los indicadores.

El esfuerzo para la identificación, medición y evaluación del comportamiento del indicador no es menor puesto que la misma estrategia, carece de formulación de un sistema de indicadores, a pesar de estar incorporado en las Guías metodológicas de la formulación de ERD.¹⁰ Posiblemente en este objetivo evaluativo (el referido a perspectivas, lineamientos u objetivos estratégicos sociales) se encuentre las mayores dificultades de tener un sistema confiable de evaluación y en el cual se grafica la debilidad metodológica de las ERD, al ser este, un instrumento no factible de evaluación de impacto social, exigencia formalmente normal en instrumentos de evaluación.

9.- ERD de la Región de los Lagos. ver <http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/los-lagos-2010-2020.pdf>

10.- Por lo tanto, este esfuerzo necesariamente debería ser externo. SOMS (2004) en SUBDERE 2011.

C.2 Evaluación de objetivos económicos

Similar situación de falta de evaluabilidad se aprecia en los objetivos económicos de las ERD. Analizar sucintamente estos objetivos de unas ERD en particular resulta ilustrativo:¹¹

- Dinamización del sistema productivo regional para el crecimiento económico y la generación de empleo
- Impulso al emprendimiento y a la innovación regional, favoreciendo la generación de oportunidades y la competitividad regional

Un breve análisis de las ERDs muestra la ausencia de operacionalización de lo entendido como dinamización, además que tal dinamización tiene dos subobjetivos: crecimiento y empleo, que tienden a ser disímiles y en algunas regiones desacoplados.

Más compleja es la evaluación del emprendimiento, y más aún la innovación, temas en los cuales se ha avanzado escasamente con mediciones cuantitativas.¹²

C.3 Territoriales

Igualmente compleja es la evaluación de la perspectiva territorial, ya que alude a un equilibrio intrarregional, una potenciación de las vocaciones productivas regionales, o bien una integración con mínimo daño ambiental de las actividades que están en situación de contradicción o externalidades negativas. La ausencia de indicadores en la dimensión integración o equidad regional es prácticamente absoluta.

C.4 Gobernanza

La gobernanza es una dimensión a la cual se le presta atención en las ERD, pero más bien bajo el concepto de modelo de gestión, y que se presenta generalmente con tres ejes fundamentales y complementarios: la gestión, la participación de actores regionales y los indicadores de cumplimiento.

La gestión refiere a la coordinación y asignación de tareas y responsabilidades de los distintos servicios públicos, y al GORE para la concreción de los objetivos y líneas de acción de las ERD. Este nivel descansa en la expectativa del compromiso del GORE con los servicios públicos regionales y la coordinación con el sector privado. Todo ello, bajo el supuesto de la aceptación de estas tres instancias de la carta de navegación que se expresa en los lineamientos estratégicos, objetivos generales y líneas de acción de las ERD.

La participación necesariamente debe darse en un plano de desagregación intrarregional para recoger la percepción de actores sociales. Por último, el modelo de gestión se completa con los indicadores de cumplimiento de lineamientos estratégicos, objetivo general y líneas de acción, en función de

11.- ERD de la Región de los Lagos. ver <http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/los-lagos-2010-2020.pdf>

12.- Como el índice de competitividad regional de la Universidad del Desarrollo (UDD) <http://negocios.udd.cl/ceen/estudios-y-publicaciones/icore/>

futuras propuestas de monitoreo y seguimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo,¹³ lo que permitirá ver la evolución en el tiempo y el desarrollo de cada lineamiento estratégico.

Sin embargo, el sistema de indicadores usualmente presentado es una mezcla de indicadores de contexto de difícil incidencia desde las ERD, como por ejemplo el crecimiento demográfico intercensal o la esperanza de vida. Otros, como el coeficiente de Gini o el ingreso de inversión extranjera, podrían ser afectados solo en la condición de unas ERD extraordinariamente certeras o con un significativo liderazgo regional. Los indicadores anteriores son tan amplios o estructurales que difícilmente tendrán una relación de causalidad con las líneas de acción, siendo uno de los componentes de las ERD con más limitaciones como indicadores evaluables en estos instrumentos estratégicos.

Algunas ERD presentan mayores niveles o expectativas de gestión descentralizada y participativa a nivel regional y local. Tal es el caso de las ERD de la Región del Bío-Bío, en las que cada territorio cuenta con su Plan de Desarrollo Territorial (PDT), pero la implementación de la estrategia en los PDT tiene serios obstáculos legislativos, administrativos y políticos. La dificultad de la gobernanza de las ERD es que el modelo de gestión de este instrumento coexiste con una multiplicidad de otros modelos de gestión sobrepuestos, regionales, provinciales, territoriales y comunales.

La participación en el diseño de las ERD conlleva otro obstáculo, derivado de que la convocatoria de actores participantes no es suficientemente amplia, ya que se centra enfatizando a los actores de las cadenas productivas que se forman alrededor de los ejes del desarrollo territorial, excluyendo a otros de menor incidencia productiva.

2.2 Lineamientos de una propuesta de estrategia evaluativa de las ERD

Las ERD, por ser un instrumento que tiene una triple condición, una cartera estratégica de mediano a largo plazo, una acción multisectorial y un alcance territorial extenso, demanda una estrategia evaluativa muy diferente a la utilizada para evaluar programas o proyectos.

Para estandarizar de mejor manera los procesos y resultados a evaluar, se hace más adecuada una estrategia evaluativa selectiva, que en una primera etapa se concentre en regiones con dos rondas de ERD, ya terminadas o cercanas a su término, que hayan acumulado una experiencia más extensa y dispongan de material de investigación, como datos secundarios de más duración histórica.

Una propuesta factible sería una evaluación cualitativa y cuantitativa de ERD seleccionadas, centradas en procesos y resultados sociales, económicos y territoriales de la estrategia del período aproximado 2001-2006-2009, y la segunda ronda del período 2010-2020 de regiones diversas como las de Coquimbo, RM y Araucanía. Lo anterior, mediante la recolección y análisis de información secundaria y primaria. La ventaja de considerar los dos períodos de evaluación es que sería posible una evaluación ex post (primera ronda) y una segunda evaluación, por estar vigentes las ERD, tanto su diseño, proceso y resultados intermedios.

13.- Incluso mencionando un software sin mayor especificación.

Las regiones mencionadas tienen la suficiente variedad geográfica, demográfica y productiva como para poder triangular la información de las fuentes primarias y secundarias, en contextos de planificación muy diferentes, con el añadido de que la Araucanía es una región con altos niveles de pobreza, diversas etnias y conflicto social.

2.3 Fuentes de información de la evaluación

Una evaluación de un instrumento estratégico como el que configuran las ERD debe basarse necesariamente en información primaria y secundaria proveniente de varias bases de información.

2.4 Información primaria

Los datos primarios deben ser proporcionados por tres fuentes de información: grupos expertos que validen, mediante una evaluación de pertinencia,¹⁴ el portafolio de programas y proyectos del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y el Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR), en relación de congruencia con las Líneas de acción de la ERD. Otra fuente la conforman los propios ejecutores de las ERD, ya sean las contrapartidas GORE de las ERD o las consultoras, para identificar los cuellos de botella administrativos y técnicos que afectaron las ERD y las propuestas de mejoras.

Por último, es necesaria la evaluación perceptiva de éxito de las ERD (objetivos, lineamientos, estrategias y líneas de acción) según actores regionales gubernamentales (exceptuando el GORE) y de la sociedad civil.

2.5 Fuentes de información secundaria

La información secundaria en Chile es abundante,¹⁵ pero de escasa utilidad para el análisis de instrumentos regionales que requiere de desagregación regional y, en muchos casos, de desagregación intrarregional, ya sea provincial o comunal.

Un ejemplo de una fuente útil es el sistema Chile Indica¹⁶ para reconstruir una serie de ejecuciones de programas y proyectos regionales que pueden servir como variables de procesos y resultados intermedios, asociados a las ERD.

2.6 Principales fuentes secundarias

- Ejecución presupuestaria de programa y proyectos regionales según Chile Indica, que es una herramienta de información de las diferentes instituciones a nivel regional y central. En la práctica opera con información de gestión financiera y técnica de los servicios públicos en el territorio y gobiernos regionales. En general provee de antecedentes de las intervenciones territoriales.

14.- O de validez en otros enfoques en metodología.

15.- El sitio datos.gob.cl es útil como compilador de información secundaria del Estado. El sitio contiene un buscador y catálogos con diversas categorías, información georreferenciada y archivos de imágenes. Algunos de estos datos están disponibles en diversos sitios de gobierno, pero la ventaja del sitio es que reúne los datos en un solo sitio web. Ver: <http://datos.gob.cl/>

16.- <http://www.chileindica.cl/>

- El Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR) es una aplicación de Chile Indica que está disponible para actores estatales y permite dar seguimiento del avance de todas las iniciativas de inversión aprobadas para el año en una región.

- Boletines INACER. El Indicador de Actividad Económica Regional (INACER) corresponde a un indicador de tendencia de la actividad económica agregada regional, que busca estimar las variaciones en el desarrollo económico regional. Se calcula para todas las regiones del país, a excepción de la Región Metropolitana. Su ventaja es que solo tiene un rezago de 45 días, terminado el trimestre calendario, con datos del trimestre anterior.

- Nueva Encuesta de Empleo INE. Esta encuesta caracteriza a la población mayor de 15 años del país, en particular la fuerza de trabajo, definiendo perfiles con base en: sexo, edad, grupo de ocupación, rama de actividad, categoría de ocupación y nivel de instrucción. Posee desagregación regional y es accesible mediante DATAMART, que es la aplicación que permite el acceso a la encuesta como base de datos.

- Otras fuentes secundarias. De la gran cantidad de información estadística regionalizada, cabe destacar dos: la Encuesta CASEN, que permite disponer de datos regionales y con menor validez a nivel comunal de variables sociales, económicas y demográficas. Por su periodicidad tri anual, se puede utilizar para la perspectiva de la evolución histórica.¹⁷ Otra información es la provista por el SEIA¹⁸ (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental), que provee información de proyectos públicos y privados a nivel regional con datos descriptivos especialmente útiles para evaluar la inversión privada regional, generalmente de menor acceso para el público.

Estas fuentes de información se pueden utilizar en forma complementaria para identificar variables de resultados, por ejemplo, de actividad económica y de empleo, que hipotéticamente podrían asociarse a efectos de la aplicación de las ERD. Se describe a continuación la evaluación de las ERD según las fuentes de información secundaria y primaria.

2.7 Aplicación de la información secundaria

La información secundaria permite una evaluación de las ERD a nivel de evaluación de procesos y resultados, ya que se puede evaluar la ejecución presupuestaria efectiva de proyectos y programas estimados pertinentes para los resultados de las ERD, según fuentes de Chile Indica y ARI-PROPIR.

También es evaluable la efectividad en actividad económica y empleo regional, relacionada con programas y proyectos ejecutados en congruencia con las ERD, con fuentes derivadas del INACER, NENE, CASEN y SEIA.

17.- Así como base de datos de acceso libre para el usuario.

18.- <http://www.sea.gob.cl/>

3. EL NUEVO ESCENARIO DE LAS TRANSFERENCIAS DE PODER Y ATRIBUCIONES

3.1 El llamado de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional

La Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional fue nombrada por la presidenta Michelle Bachelet el 7 de Abril de 2014, y tuvo 30 comisionados, entre académicos, profesionales y representantes de la sociedad civil, y en sus diferentes sesiones desarrolló un análisis crítico de orden político-institucional del Estado en Chile, que sólo permite algunas formas de distribución territorial del poder, pero radicadas estrictamente en el ámbito administrativo.

La decisión política está concentrada en el gobierno central, ya sea directamente o a través de sus delegados, delegando en los órganos territoriales, como los GORE, la labor de ejecución de estas políticas, programas y planes de nivel nacional.

La propuesta de esta comisión está focalizada en los siguientes elementos esenciales:¹⁹

- a) Descentralización del Estado chileno, con entidades territoriales autónomas, pero soberanía nacional única.
- b) Configuración de unidades territoriales básicas de distribución del poder en regiones y comunas, sin perjuicio de la creación de otras unidades territoriales, establecidas por ley para ciertos territorios determinados.
- c) Representatividad constitucional de los órganos políticos de dirección de las entidades territoriales.

d) Establecimiento de la organización territorial del Estado con base en la autonomía, la subsidiariedad territorial y la solidaridad.

e) Más competencias, funciones y atribuciones de las entidades territoriales.

Estas demandas de la comisión fijan un marco institucional de mayor empoderamiento regional, pero que se puede estimar como del largo plazo y con condiciones de consenso político a la fecha poco probables.

3.2 El escenario de transferencias de competencias regionales

Más factible en el mediano plazo es el escenario de transferencias de atribuciones a nivel regional, a la fecha aún ejecutado por agencias estatales descentralizadas. Sin embargo, es relevante poner atención a las atribuciones estimadas como transferibles a los GORE. Estas son:

- a) Ordenamiento territorial, planificación urbana y asentamientos humanos.
- b) Medio ambiente y desarrollo energético.
- c) Obras de infraestructura y equipamiento regional.
- d) Transporte.
- e) Desarrollo rural y de localidades aisladas.

19.- Ver: <http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2014/10/07/presentan-informe-final-de-comision-asesora-presidencial-para-la-descentralizacion-y-desarrollo-regional/>

- f) Fomento de las actividades productivas.
- g) Promoción y ordenación del turismo.
- h) Desarrollo social y cultural.
- i) Educación y salud.
- j) Deporte.
- k) Ciencia y tecnología.
- l) Conservación del patrimonio.

Algunas de ellas, como fomento productivo, turismo, cultura y deporte, están siendo asumidas progresivamente por los GORE. Sin embargo, por las que restan y el buen desempeño de las ya asumidas, se hace urgente, previo a este traspaso y para evitar ineficiencias en la planificación y operación de estas funciones, una evaluación de las funciones de planificación actualmente realizadas en los GORE como las ERD.

4. CONCLUSIÓN

La utilidad política y técnica de una evaluación de las ERD se ve reforzada por el informe *Estudios Territoriales: Chile de la OCDE (2009)*, el cual apunta precisamente a fortalecer el rol de las actuales ERD y, además, propone modificar el Sistema Nacional de Inversiones hacia una lógica territorial que haga posible un financiamiento integrado, lo que permitiría financiar iniciativas integradas, multisectoriales, generar un marco presupuestario y de planificación plurianual, proporcionando un marco coherente para la formulación de políticas regionales.

Sin embargo, a la fecha no hay evaluación ex post de las ERD. Creemos que una evaluación de la eficacia de las ERD tendría múltiples ventajas: permitiría entregar insumos de la evaluación para futuras

versiones de ERD a gobiernos regionales; serviría a las asociaciones regionales de municipalidades para planificar sus propios planes estratégicos, los cuales podrían alinearse con los de las ERD. Una mención particular merece la comunidad académica, que en esta área está muy centrada en actividades de asistencia técnica y evaluación de programas y proyectos regionales, perdiendo progresivamente la función investigativa sobre el impacto de políticas y planes regionales estratégicos.

La SUBDERE también podría ser beneficiada con una evaluación de las ERD, en particular el Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Estudios, encargado de la elaboración de diseños y propuestas de políticas y de efectuar el seguimiento y evaluación del proceso de descentralización. Entre otras funciones de este departamento, está el apoyo técnico, asesoría y propuestas a las autoridades. Esta función contempla la transferencia de competencias a los GORE, proceso que ha tenido altibajos en los últimos años, pero que a largo plazo seguirá implementándose, para lo cual se debería evaluar la validez de los actuales instrumentos estratégicos regionales y así tener un piso mínimo para desarrollar nuevas competencias y capacidades de gestión en los gobiernos regionales.

Por otra parte, para dar sustento efectivo a las demandas de descentralización y nuevas atribuciones regionales que se avecinan, un planteamiento básico lo constituiría la existencia de un paso previo, que implicara una evaluación empírica de los instrumentos de planificación existentes en los GORE, y desde esa evidencia objetiva avanzar hacia nuevos roles e instrumentos estratégicos que viabilicen ese escenario descentralizador.

Lo importante es evitar instalar nuevas atribuciones y una reforma descentralizadora, pero carente de evidencia de la capacidad actual de los GORE para asumir funciones planificadoras.

La mejor forma de dar consistencia operativa a las futuras atribuciones es dar validez a los actuales instrumentos estratégicos, para dotarlos de mejoras conceptuales, operacionales y de diseño para que respondan mejor a las necesidades y expectativas de los actores regionales.

BIBLIOGRAFÍA

CUNILL, Nuria (2009): Estudio Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile: Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos en SUBDERE http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-82969_recurso_10.pdf

BALDUCCI, Alessandro et al. (2011): Strategic Planning for Contemporary Urban Regions: City of Cities. (Ashgate Publishing, Farnham). 174 p.

GOBIERNO REGIONAL DEL BÍO BÍO (2008): Estrategia Regional del Bío Bío 2008-2015. Gobierno Regional del Bío-Bío Universidad del Bío-Bío. Concepción. En: http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-78325_recurso_1.pdf

MASSIRIS, Ángel, (2002): “Ordenación del territorio en América Latina” Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. Vol. VI, núm. 125.

OCDE (2009): Estudios territoriales Chile. Ministerio del Interior. Santiago. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

SOMS, Esteban (2004): “Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica”, División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación. Gobierno de Chile, Santiago. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf>

SUBDERE (2010): “Manual Guía para la participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo”. Departamento de Políticas y Descentralización División de Políticas y Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago. http://prot.goredelosrios.cl/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=5&view=finish&cid=36&catid=5&m=0

Anexo 1

Estrategias Regionales de Desarrollo: 15 regiones del país

PERIODO 2000-2006-2010	PERIODO 2006-2010 A LA FECHA
	ARICA Y PARINACOTA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009 en adelante.
TARAPACÁ - PERIODO 2001-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO REGIÓN DE TARAPACÁ.	TARAPACA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2011 - 2020.
	ANTOFAGASTA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
ATACAMA - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN DE ATACAMA.	ATACAMA - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2007-2017.
COQUIMBO - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE REGIÓN DE COQUIMBO.	COQUIMBO - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
VALPARAÍSO - PERIODO 2001-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN DE VALPARAÍSO.	VALPARAÍSO. Estrategia Regional de Desarrollo.
REGIÓN METROPOLITANA - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN METROPOLITANA.	Región Metropolitana. Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021
	O'Higgins Estrategia de Desarrollo Regional Periodo 2011-2020.
MAULE - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE REGIÓN DEL MAULE.	MAULE - Estrategia Regional de Desarrollo Maule: Periodo 2009-2020.
BÍOBÍO - PERIODO 2000-2006: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO REGIÓN DEL BÍOBÍO.	BÍOBÍO - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2008-2015.
ARAUCANÍA - PERIODO 2000-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.	ARAUCANIA - Estrategia Regional de Desarrollo periodo 2010 - 2022.
	LOS RÍOS - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2019.
LOS LAGOS - PERIODO 2000-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE REGIÓN DE LOS LAGOS.	LOS LAGOS - Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
	AYSEN - Estrategia de Desarrollo Regional Periodo 2009-2030.
MAGALLANES - PERIODO 2000-2010: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO - REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA.	Magallanes y Antártica Chilena. Estrategia Regional de Desarrollo. Períodos 2012-2020

Fuente: Elaboración propia en base a datos Centro Documentación SUBDERE