

**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS
REGIONALES DE DESARROLLO EN CHILE**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

GONZALO ANDRÉS MARTÍNEZ BRUNETTI

PROFESOR GUÍA:
LUIS ZAVIEZO SCHWARTZMAN

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JUAN PABLO ZANLUNGO MATSUHIRO
LUIS LIRA COSSIO

SANTIAGO DE CHILE
OCTUBRE 2009

RESUMEN DE LA MEMORIA
PARA OPTAR AL TÍTULO DE
INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL
POR: GONZALO MARTÍNEZ BRUNETTI
FECHA: 06/10/09
PROF. GUIA: SR. LUIS ZAVIEZO S.

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN CHILE

Esta memoria analiza el proceso de elaboración y diseño de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERDs) como instrumento orientador de las Regiones para luego presentar una serie de propuestas de mejora tanto para el proceso como para el instrumento estratégico.

Primero se realizó una investigación documental para desarrollar un modelo teórico de buenas prácticas en el diseño de ERDs, el cual posteriormente fue contrastado con estrategias actuales para detectar posibles falencias.

Posteriormente se ejecutó una serie de entrevistas y encuestas a funcionarios públicos de las Regiones de Atacama, Valparaíso, O'Higgins y Maule relacionados con el desarrollo y diseño de las estrategias actuales para conocer las percepciones de los propios actores regionales sobre el instrumento, buscando evidenciar tanto aspectos positivos como negativos de éste.

Los datos obtenidos revelaron una falta de focalización hacia los ámbitos más relevantes de la Región, debido principalmente a pobres diagnósticos. Además se apreció una baja integración y articulación de los actores relevantes.

De las entrevistas destaca la apreciación respecto de las dificultades de implementación de las estrategias, por la falta de liderazgo y negociación entre los organismos, así como también de la carencia de instrumentos de medición y control de la ejecución de la misma.

A partir de los datos de campo y su contraste con el modelo teórico, se elaboraron propuestas de mejora a todos los Gobiernos Regionales (GOREs) para sus próximos procesos de actualización, tales como: aumentar las herramientas de apoyo al diagnóstico, utilizar técnicas de posicionamiento de la estrategia en la comunidad, nuevos canales de información y participación ciudadana.

Puede concluirse que es importante mejorar tanto el proceso de elaboración de las estrategias – partiendo por los diagnósticos regionales – como el diseño mismo del instrumento, de tal forma de incorporar una serie de atributos que en la actualidad no se presentan o se presentan pobremente, lo que debilita finalmente la capacidad de este instrumento como referente articulador y ordenador de los esfuerzos de desarrollo de las Regiones.

Esta memoria fue soportada totalmente por el Proyecto "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", SOC-08, correspondiente al 2° Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

*A mi padre, quien esperó paciente por este momento y nunca dudo de mí.
A mi madre, por su apoyo y amor incondicional.*

La elaboración de este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo de todos los que han estado a mi lado durante este proceso. Mis agradecimientos a todos ellos:

A Cami, por estar conmigo estos últimos cinco años, hacerme una mejor persona y darme las fuerzas para seguir adelante.

A mis amigos y familiares por confiar en que este momento algún día llegaría.

A mis profesores y compañeros por la confianza y apoyo entregado.

A todos los entrevistados y encuestados de las Regiones de Atacama, Valparaíso, O'Higgins y Maule por su gran disposición.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Siglas	1
I. Introducción	2
1.1 Objetivos del Proyecto	2
1.2 Alcances del Proyecto	2
1.3 Justificación del Proyecto	3
1.4 Metodologías de Investigación	3
II. Marco Teórico	5
2.1 Descentralización	5
2.2 Sobre la estrategia.....	6
2.3 Atributos para un buen diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo	8
2.3.1 La importancia del diagnóstico	9
2.3.2 Descripción de los atributos	10
III. Escenario de las Estrategias Regionales de Desarrollo	15
3.1 Historia, marco legal y evolución de las Estrategias Regionales de Desarrollo	15
3.2 Objetivos de las Estrategias Regionales de Desarrollo	15
3.3 Proceso de Elaboración Estrategia Regional de Desarrollo	17
3.4 Organismos	18
3.5 Instrumentos de Acción para la Gestión Regional	22
3.6 Inversión de Decisión Regional	23
IV. Diagnóstico del diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo	25
4.1 Análisis Documental	25
4.1.1 Región de Atacama (2001-2006)	26
4.1.2 Región de Valparaíso (2001-2010)	27
4.1.3 Región de O'Higgins (2000-2010).....	28

4.1.4 Región del Maule (2000-2006).....	29
4.2 Investigación de campo	32
4.2.1 Región de Atacama.....	33
4.2.2 Región de Valparaíso.....	33
4.2.3 Región de O'Higgins	34
4.2.4 Región del Maule	35
4.2.5 Resultados entrevistas y encuestas.....	36
V. Propuestas de mejora para la elaboración de Estrategias Regionales de Desarrollo.....	41
5.1 Detalle de Propuestas.....	41
VI. Conclusiones.....	47
VII. Bibliografía	49
VIII. Anexos	52
Anexo A: Ley de Presupuesto Año 2009.....	52
Anexo B: Número de Intendentes por período Presidencial.....	53
Anexo C: Ranking global y por factores – ICR 2003	53
Anexo D: Matriz FODA.....	54
Anexo E: Instrumento de medición de Percepciones	55
Anexo F: Promedio por atributo asociado a afirmación.....	60
Anexo G: Importancia Atributos por Región	61
Anexo H: Balanced Scorecard adecuado al sector público.....	61

Siglas

ARDP: Agencia Regional de Desarrollo Productivo

ARI: Anteproyecto Regional de Inversiones

BSC: Balanced Scorecard

CDP: Corporación para el Desarrollo Productivo de la II Región

CONICYT: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica

CORE: Consejo Regional

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción

DIPLADE: División de Planificación y Desarrollo

DIPRES: Dirección de Presupuestos

ERD: Estrategia Regional de Desarrollo

FCM: Fondo Común Municipal

FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional

GORE: Gobierno Regional

ICR: Índice de Competitividad Regional

IDR: Inversión de Decisión Regional

IPN: Inversión Pública Nacional

IRAL: Inversión Regional de Asignación Local

ISAR: Inversión Sectorial de Asignación Regional

LOGGAR: Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal

PROPIR: Programa Público de Inversión Regional

RS: Recomendado sin observaciones

SEGPRES: Secretaría General de la Presidencia

SEREMI: Secretaría Regional Ministerial

SERPLAC: Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

TIC: Tecnologías de Información y Comunicación

UTAL: Universidad de Talca

I. Introducción

La descentralización ha sido un desafío en Chile desde la década de los sesenta en adelante. Desde sus comienzos a la fecha se han creado instrumentos descentralizados de inversión pública y también de planificación. En este marco, las Estrategias Regionales de Desarrollo juegan un papel fundamental al ser el instrumento orientador de la Región.

Por otro lado, la elaboración de ERDs es un proceso relativamente nuevo que data de principios de los noventa¹ y que hace sólo unos años pasó de las manos del MIDEPLAN y las SERPLAC a ser parte de las facultades de los GOREs. De esta forma, el mismo organismo encargado de dirigir una parte importante de la inversión regional, elabora el instrumento de planificación para la Región.

En este contexto, de acuerdo a la Ley de Presupuestos para el año 2009², el presupuesto para los GOREs asciende a **\$680.716 MM**, de los cuales más de \$272.000 MM corresponden a libre disposición. Lo anterior, sumado a la necesidad de planificar el desarrollo sostenible en ámbitos sociales, culturales, económicos y medioambientales de la Región muestra la importancia de la gestión de los GOREs y lo relevante que es la estrategia para este desarrollo.

1.1 Objetivos del Proyecto

El objetivo general de este proyecto es realizar un diagnóstico del proceso de formulación y diseño de las Estrategias Regionales de Desarrollo, enfocado en las Regiones de Atacama, Valparaíso, O'Higgins y Maule. En conjunto, se desarrolla un marco teórico sobre atributos claves para un buen diseño de ERD y se generan propuestas de mejora al diseño y gestión de éstas mismas.

1.2 Alcances del Proyecto

El análisis del proyecto corresponde a una investigación exploratoria y descriptiva y está centrado en el proceso de elaboración de ERDs y no en otras funciones del GORE.

Por razones prácticas y técnicas, no se construye una guía válida en cualquier circunstancia para el diseño de ERD. Sin embargo, se presenta una serie de buenas prácticas validadas por autores con vasta experiencia en el tema, que si bien no son las únicas prácticas que llevarán a mejores estrategias, sí son un factor importante en su éxito.

La elección de las Regiones de estudio está fundada en razones prácticas de tiempo y distancia, lo cual deja abierta la posibilidad de nuevos estudios posteriores que incorporen el resto de las Regiones del país.

¹ Más detalle en la sección 3.1

² Ver Anexo A.

1.3 Justificación del Proyecto

Una consultoría con un grupo de GOREs desarrollado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (2008-2009) reveló conflictos en el marco de las ERDs, como por ejemplo poca orientación estratégica en aspectos claves, pobres diagnósticos, escasa utilización en algunas Regiones de la estrategia como documento orientador, etc.

El siguiente informe es parte de un proyecto con relevancia y real impacto en Chile. Por medio del análisis y diagnóstico de ERDs y posteriormente propuestas de mejora de éstas, se brinda a los GOREs más herramientas para la elaboración de sus estrategias. A lo anterior se suma el traspaso de facultades hacia el GORE, transformándose en un organismo con poca experiencia en esta labor, ciertamente con mucho aprendizaje y competencias que desarrollar.

Existen muchos factores que juegan en contra del eficiente y eficaz diseño y ejecución de las estrategias. Esta memoria pretende identificar la mayor cantidad posibles de ellos de tal forma de buscar soluciones y proponer ideas para su mejoramiento. Como evidencia de factores influyentes en la ejecución está – por ejemplo – la alta rotación de intendentes que en promedio duran 1,2 años³ que ciertamente juega en contra debido a que interrumpe el proceso quitándole continuidad.

1.4 Metodologías de Investigación

El estudio y desarrollo de esta memoria ha sido abordado utilizando un enfoque sistémico, con el fin de comprender el funcionamiento de un sistema y resolver los problemas que puedan presentar sus propiedades emergentes⁴, como por ejemplo, el desarrollo del territorio. La finalidad es examinar el todo y sus partes, así como las conexiones entre éstas para reconocer las relaciones que existen entre los hechos y los actores protagónicos.

Pasar por alto el funcionamiento sistémico de las cosas implicaría actuar con falta de significancia pues se omitirían partes fundamentales del funcionamiento de una Región y en particular de un GORE, sus procesos, funciones y prácticas involucradas en la elaboración de ERDs.

Este enfoque obliga a pensar de manera lógica, – a comprender desde el análisis – descomponiendo los sucesos en partes para luego volver a unirlos⁵. Esto se debe a que una Región y su gobierno son sistemas complejos, por lo que hay que mirarlos como tal. La lógica simple no abarca todo lo que requiere el análisis; las personas y los sucesos no son fáciles de predecir o diagnosticar, pues hay que considerar muchas combinaciones de factores que se influyen mutuamente.

³ Ver Anexo B. Referencia en relación a gobierno Presidenta Michelle Bachelet (2006 – marzo2008).

⁴ M. Waissbluth (2008).

⁵ Esto último corresponde a “síntesis”, el cual, según M. Waissbluth (2008), “es un proceso que junta dos o más partes, con la consecuencia de producir un nuevo resultado”. “Es la esencia misma de la gerencia, pública o privada”.

Vislumbrar que el funcionamiento de un organismo o institución es un sistema complejo es el primer paso del análisis. Waissbluth (2008) resume en la siguiente figura los espacios internos que se deben analizar para diagnosticar una entidad pública.

Figura 1: Espacios internos de análisis para diagnosticar una entidad pública



Fuente: Waissbluth (2008).

En particular se observa que uno de los espacios internos de análisis corresponde a la estrategia, la cual se ve influenciada por los once espacios restantes y viceversa. En este contexto, es importante diferenciar la estrategia del GORE con la estrategia de la Región, en donde esta última es producto de un esfuerzo del GORE en conjunto con otros actores relevantes.

Ciertamente el panorama no es sencillo, pues las influencias y red de interacciones se vuelven infinitas. Sin embargo, el saber qué es lo que se está analizando es un buen comienzo para el diagnóstico del desarrollo de ERDs.

Debido a que la memoria corresponde básicamente a una investigación exploratoria, se han utilizado dos métodos para recopilar y obtener información.

Por un lado se realiza una investigación documental, en donde se indaga, interpreta y se presentan datos provenientes de distintas fuentes bibliográficas como textos, memorias anteriores, publicaciones, consultorías, etc. La finalidad de este proceso es sentar las bases teóricas para el desarrollo del trabajo.

La segunda fuente de información deriva de una investigación de campo realizada durante los meses de junio, julio y agosto de 2009 en donde se viajó a la

Región de Valparaíso, Maule y O'Higgins para entrevistar a los actores relevantes del proceso. Además, se efectuaron entrevistas no presenciales con la Región de Atacama.

La entrevista realizada fue del tipo semiestructurada, pues las fuentes consultadas respondieron a un instrumento de medición de percepciones en formato de encuesta, y también se mantuvo una conversación abierta con ellos.

Los datos obtenidos de la investigación de campo fueron analizados utilizando el software SPSS 17.0, para realizar test ANOVA de una vía para contrastar la hipótesis de medias de dos o más grupos que no son diferentes significativamente. Además, se utiliza regresión lineal para observar qué variables independientes son las que más inciden en la variable dependiente escogida.

II. Marco Teórico

2.1 Descentralización

Si bien es cierto, este estudio se enfoca en el diseño de EDR, también es cierto que no se puede dejar de lado los esfuerzos descentralizadores inherentes de todo el proceso. Estos esfuerzos deben alumbrar todo el proceso – cada una de las etapas – para contribuir en el desarrollo de los territorios

Básicamente, la descentralización es la transferencia de poder y toma de decisiones hacia núcleos periféricos de una organización – en este caso, la organización corresponde al país y los núcleos periféricos a las Regiones –. La idea es delegar mayores atribuciones o espacios de decisión desde el gobierno central hacia autoridades regionales, entregando mayor autonomía a los gobiernos subnacionales – regionales y locales – para que éstos puedan tomar sus propias decisiones para el bienestar de su población. La ventaja de esto es que serán los propios actores del territorio – aquellos que mejor conocen su territorio y sus competencias – quienes podrán decidir e incidir sobre su territorio.

Es importante no confundir descentralización con desconcentración. Boisier (2004) plantea que la diferencia radica en que en la descentralización se crea un órgano distinto del cual se realiza el traspaso de poder, lo cual implica instaurar una personalidad jurídica propia, con recursos y normas de funcionamiento.

Boisier (2004) plantea tres modalidades diferentes de descentralización: funcional, territorial y política. Además señala la posibilidad de mezclar las modalidades, resultando de particular interés el estudio de la descentralización territorial y política, señalando como ejemplo “un Gobierno Regional electo”.

Es importante destacar que el proceso de descentralización en Chile no ha terminado. Se siguen presentando nuevos proyectos – elección directa de consejeros regionales, entre otros – y se observan acciones como por ejemplo el traspaso de atribuciones a los GOREs, el aumento sostenido del FNDR, etc.

Pareciese ser evidente la importancia de la descentralización y sus diferentes modalidades, es por esto que este concepto debiese ser el motor inspirador de las decisiones regionales, para intentar asegurar el desarrollo sostenido del territorio.

2.2 Sobre la estrategia

A la hora de formular una estrategia no se puede negar que existen muchas escuelas y puntos de vista distintos, con perspectivas únicas y centradas en aspectos diferentes. Sin embargo, cada punto puede aportar su grano de arena a un fin mayor: una estrategia sólida, enfocada y que pueda implementarse.

¿Qué es una estrategia?, existen muchas definiciones para esta palabra:

- “Planes de los directivos superiores para obtener resultados compatibles con las misiones y objetivos de la organización.”⁶
- “Plan para ayudar a los administradores que toman las decisiones a escoger cuáles son las verdaderas prioridades de la empresa y cuáles las opciones que se encuentran a su alcance”.⁷
- La estrategia puede tener varias definiciones... por lo menos cinco (Mintzberg, 1987).

Pareciese ser que el último punto fuese el más acertado, pues sería demasiado simple poder definir en tan sólo una frase todo lo que involucra una estrategia.

Las cinco definiciones propuestas por el autor dicen que, por un lado, la estrategia es un patrón, pues genera coherencia de conducta en el tiempo, así como también corresponde a un plan, pues mira hacia el futuro. Por otro lado, corresponde a una posición, es decir, “la ubicación de determinados productos en mercados particulares”. También, se puede percibir la estrategia como una perspectiva, como una forma de ver el entorno apuntando hacia la visión principal desarrollada. Y finalmente, se puede entender la estrategia como una estratagema, en donde el instrumento se transforma en una maniobra o mecanismo para superar al enemigo.

A modo de resumen, Mintzberg (1998) señala los siguientes cuatro puntos sobre la estrategia:

- Establece una dirección
- Concentra el esfuerzo
- Define a la organización
- Proporciona consistencia

Hitt, Ireland & Hoskisson (1999) señalan que “la estrategia es un conjunto de compromisos y actos integrados y coordinados cuyo objetivo explotar las competencias

⁶ Wright y col., 1992

⁷ Hitt, Ireland & Hoskisson (1999)

centrales⁸ y conseguir una ventaja competitiva”. Ésta es construida para sacar provecho de las competencias y recursos de la empresa – o Región – con el fin de lograr las metas propuestas. El objetivo fundamental es crear valor para todas las partes interesadas.

El sector público – al igual que el privado – requiere de diversas formulaciones estratégicas para trazar metas, definir la visión de largo plazo y las estrategias para alcanzarla. Sin pérdida de generalidad de los conceptos anteriores, la teoría es aplicable, teniendo siempre presente que los intereses de cada sector son distintos, por lo que el producto final estratégico será diferente también.

La estrategia logra sentido cuando toda la gente y los sectores de la Región están comprometidos en su aplicación. Es importante que los miembros de la comunidad crean en el producto así como también en las capacidades de su propia Región, esto último tanto en el momento de la elaboración de la estrategia como en su implementación.

Otro enfoque es el señalado por Porter (1980), en donde presenta el término estrategia competitiva, que corresponde a las acciones de una empresa para crear una posición defendible en su entorno. Estas acciones son la respuesta a las cinco fuerzas competitivas señaladas por el mismo autor⁹. Es posible que el enfoque parezca netamente orientado al sector privado, sin embargo, la estrategia competitiva sí está presente en el sector público y el análisis de las cinco fuerzas también puede ser utilizado, pues lo que se pretende es – sin importar el sector – desarrollar una ventaja competitiva respecto de los rivales¹⁰, diagnosticar y entender el entorno y la posición de la Región, provincia, etc. o revisar – ya sea para efectos de elaborar una nueva o de actualización – la estrategia.

Toda organización – y en particular los GOREs – presentan una cultura de organización, la cual es clave para la elaboración e implementación de estrategias, pues son estas ideologías y valores, compartidos por los integrantes de la organización, las que influirán positiva o negativamente en la realización del proceso. Es importante aclarar que la cultura organizacional no sólo afectará la estrategia del GORE como organización, sino que también influirá en la ERD, pues el GORE forma parte de su elaboración e implementación.

El capital humano es fundamental para el éxito de la estrategia, después de todo, las Regiones están formadas por personas y son éstas quienes deberán diseñar e implementar las estrategias. Además, la calidad de las personas empleadas del GORE juega un rol importante en la eficacia final de la estrategia de la Región. Hitt, Ireland &

⁸ Se entiende por competencias centrales al conjunto de capacidades y recursos que presenta la Región que sientan las bases para el desarrollo de ésta.

⁹ Las cinco fuerzas de Porter que influyen en la estrategia de una empresa: i) Amenaza de entrada de nuevos competidores, ii) Poder de negociación de los proveedores, iii) Poder de negociación de los compradores, iv) Amenaza de ingreso de productos sustitutos, v) Rivalidad entre los competidores.

¹⁰ Se entiende por rival a cualquier entidad, organización u organismo que compite o pueda competir con la Región – o integrantes de ésta – por los mismos intereses.

Hoskisson (1999) plantean que estos recursos intangibles son más potentes que todos los recursos financieros, tecnológicos o materiales de la organización - o Región en este caso -. Los recursos humanos son capaces de entregar confianza, conocimiento, rutinas, ideas, etc. insumos cada vez más deseados para lograr ventajas competitivas.

Lo único cierto de una buena formulación estratégica es que ésta no es una tarea fácil. Tampoco existe la “receta” para una buena estrategia. Sin embargo, comprender los distintos aspectos que la componen – o pueden componerla – y combinarlos realizando un proceso de agrupación, es el primer paso de la tarea.

2.3 Atributos para un buen diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo

Primero que todo, es necesario hacer la distinción entre proceso y producto, pues el proceso tiene relación con la formulación y generación de la estrategia – licitaciones, consultorías, encuestas, etc. – y el producto corresponde al documento que se obtiene en dicho proceso.

Indudablemente, antes de cualquier análisis sobre diseño, nacen las siguientes preguntas: ¿cómo es un buen diseño de una estrategia?, ¿cuándo se considera que una estrategia es exitosa? Por lo tanto, para poder evaluar el diseño de una Estrategia Regional de Desarrollo se debe primero fabricar una herramienta con la cual poder medir, de la mejor manera posible, el documento.

Todo autor tiene sus propias teorías y recomendaciones, algunos coinciden entre sí y otros no. El cuadro siguiente muestra una recopilación de distintos autores en los que se señalan los atributos necesarios de una estrategia para que posea un buen diseño.

Cuadro 1: Atributos por autor¹¹

	E.C. U. de Ch.	H. Mintzberg	S. Boisier	L. Lira	UTAL	M. Hitt, R. Ireland & R. Hoskisson	M. Porter	J. Collins & J. Porras
Clara	✓			✓				
Visionaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Innovadora	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Coherente	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Implementable	✓			✓				
Enfocada	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Integradora	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Consistente		✓		✓	✓			

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ E.C. U. de Ch. corresponde al Equipo Consultor de la Universidad de Chile.

Es importante señalar que esta guía se considera válida y se utilizará para futuros análisis y entrevistas, sin embargo en ningún caso pretende ser una guía única sobre cómo diseñar exitosamente una estrategia.

2.3.1 La importancia del diagnóstico

Hitt, Ireland & Hoskisson (1999) señalan la importancia del diagnóstico argumentando la necesidad de identificar recursos, capacidades y competencias centrales, así como amenazas y oportunidades del entorno, para utilizarlas como base en la elaboración estratégica.

Por otro lado, Porter (1999) expresa el valor del diagnóstico al referirse sobre las buenas estrategias y cómo éstas deben reflejar una buena comprensión del escenario y circunstancias que rodean al entorno relevante – de la Región en este caso –.

Pareciese ser clara la necesidad de un diagnóstico previo a la elaboración de la estrategia, pues éste permitirá identificar las áreas claves de acción. Sin embargo, es importante señalar que no cualquier diagnóstico será suficiente, pues éste debe ser específico y no caer en aspectos demasiado genéricos que no sean distintivos de la Región. Un diagnóstico mal desarrollado puede desembocar en una ERD que podría ser aplicada indistintamente en más de una Región, perdiendo enfoque y coherencia; poniendo en peligro el éxito de la estrategia.

El diagnóstico debe ser profundo y riguroso, de forma de entregar la mayor cantidad de información relevante para el proceso de elaboración. Además, debe ser permanente de tal forma de facilitar los procesos de actualización.

Lira (1990) explica que el propósito del diagnóstico es “identificar la brecha que separa a la situación actual de la situación referencial – contenida en la imagen-objetivo –y precisar el esfuerzo de intervención para acortarla”. Señala que el diagnóstico “no es solo una categoría de análisis descriptiva, sino que también explicativa y principalmente propositiva”.

El autor propone tres insumos esenciales para el desarrollo del diagnóstico: i) la imagen-objetivo; ii) la información de la Región; iii) las técnicas de análisis para procesar la información y presentar los resultados de forma clara. Finalmente señala que el diagnóstico debe entregar una “descripción de la situación actual, una explicación sobre sus causas y una proyección a futuro de la situación actual de no modificarse las condiciones que han conducido a esta (prognosis)”.

2.3.2 Descripción de los atributos

A continuación se presentan en mayor detalle los atributos considerados en este estudio para un buen diseño de ERD.

i. Clara

Teniendo en cuenta que la ERD es el instrumento principal mediante el cual la Región planifica su desarrollo para un período de tiempo determinado, es fundamental que sea lo suficientemente clara para su interpretación y ejecución.

De acuerdo a Montenegro (2006): “La Estrategia Regional de Desarrollo es la *carta de navegación* que resume la visión, posibilidades y vocación de la Región, surgida desde los propios actores regionales”

La claridad en el producto proporciona facilidad de comprensión y comunicación, evitando confusiones innecesarias. Entrega precisión en lo que se pretende transmitir.

La claridad también debe ser parte del proceso de elaboración de la ERD, presentando etapas adecuadamente formalizadas y bien definidas.

ii. Visionaria

Las estrategias deben ser capaces de conjeturar y luego visualizar algo que en la actualidad no se ve o no existe. Para un diseño exitoso, es necesario proyectarse en el futuro de la Región y luego poder plasmar los proyectos e ideas vislumbrados, a pesar de las circunstancias actuales y de las limitaciones. Mintzberg (1998) menciona lo relevante del contraste entre las estrategias visionaria y las estrategias comunes, éstas últimas provenientes de conducciones poco creativas o indiferentes.

Collins & Porras (2004) señalan que si bien es cierto todas las ideas, líderes, productos y servicios visionarios terminan por morir o volverse obsoletos, las compañías e instituciones visionarias pueden permanecer en el tiempo. Es más, estas instituciones son capaces de sobresalir por sobre sus pares, incluso a través de distintas generaciones de líderes y gobiernos.

Una Región que pretende ser visionaria, ha de plasmar su visión en sus planes estratégicos. Collins & Porras (1996) marcan la importancia de construir una visión introduciendo dos componentes: i) una ideología central, que represente el núcleo mismo de la organización¹² y perdure en el tiempo; ii) un futuro visionario, incorporando metas y aspiraciones de largo plazo osadas y audaces.

Los autores señalan que las prácticas y las estrategias pueden cambiar en el tiempo; la visión no. Gracias a perseguir un futuro visionario las estrategias permiten modificaciones y actualizaciones en el tiempo, pues los factores que inciden en la

¹² Se puede entender a la Región como una organización.

Región cambian. Por lo tanto, una ERD visionaria debe ser capaz de visualizar estos factores, incluyendo la visión central de la Región, con miras a un desarrollo sostenido.

iii. **Innovadora**

El esfuerzo conjunto de los distintos actores participativos debe converger en un documento lo suficientemente creativo e imaginativo como para mejorar en cualquier aspecto – idealmente en todos – lo hecho anteriormente, buscando nuevas alternativas, desprendiéndose, en cierta medida, de estándares para crear nuevas formas de alcanzar cosas que se creían totalmente exploradas o desarrolladas.

En otras palabras, la ERD debe ser innovadora, para atraer inversión y convertir los conocimientos e ideas de la Región en riqueza¹³. Además, el hecho de sólo proponer un diseño innovador, implica un proceso enfocado en el conocimiento, el cual necesariamente integrará recursos técnicos, económicos, humanos y de mercado, lo cual aumentará el nivel participativo y la articulación de los actores.

Nuevamente se ve reflejada la importancia de un buen diagnóstico, pues éste es un factor que condiciona el proceso – nuevos conocimientos, oportunidades e instancias de formulación – y el producto – su formulación – innovador.

Esto último no contradice el sistema de mejora continua, pues éste puede coexistir junto a la innovación. Por un lado, la mejora continua implica mejoras graduales incrementales, duraderas y consistentes. En cambio, la innovación es más bien una mejora radical enfocada en un punto específico. El punto es que al mejorar continuamente como Región, van surgiendo obstáculos que pueden ser sobrepasados vía innovación. Y viceversa, ideas innovadoras requieren posteriormente de mejora continua para su permanencia en el tiempo.

iv. **Coherente**

El previo diagnóstico de la Región es un tema de gran importancia, pues con un diagnóstico del territorio errado, las posibilidades de éxito para la ERD elaborada sobre una base incorrecta se ven limitadas. Por este motivo, el proceso y el producto deben ser coherentes con la realidad – considerando también los desafíos del entorno relevante –, para hacer frente a las necesidades reales de la Región. La coherencia con el entorno entregará una visión acertada y proporcionará “sentido” al documento.

Por otro lado, una estrategia coherente contemplará adecuadamente la perspectiva territorial.

Según un estudio de la Universidad de Talca (200-), una característica positiva de una ERD, en relación con su proceso de elaboración, es su intención de crear los objetivos estratégicos de forma coherente con la realidad regional, nacional e internacional.

¹³ Entiéndase por riqueza no sólo la acepción relacionada con dinero.

Mintzberg (1998) señala que el objetivo principal de la estrategia es indicar el rumbo de la organización¹⁴, de modo que ésta pueda navegar con coherencia a través de su ambiente. Por lo tanto, una característica necesaria para el diseño de la misma estrategia es justamente la coherencia, de forma de poder traspasar este mismo atributo a la Región.

v. **Implementable**

En la realidad, existen muchos factores que influyen en el desarrollo de una Región, la elaboración de ERD es uno de ellos. Sin embargo, también es cierto que ocurre que estrategias bien elaboradas terminan no siendo exitosas pues nunca se llevaron a cabo o en el otro extremo, Regiones con una pobre ERD se desarrollan como ninguna otra.

Tratar de abarcar todos los factores sería imposible, pero existe uno de particular interés que puede ayudar al cumplimiento de la ERD. Esto es, estar consciente al momento del diseño que la visión que se tiene para la Región debe llevarse a cabo, por lo que el documento debe ser “implementable”. No sirve de nada que la estrategia cumpla con todos los atributos presentados si ésta no es capaz de cumplirse. Lo que verdaderamente importa es concretarse y no quedar sólo en el papel.

Por un lado, el proceso de elaboración de la ERD debe contar con los recursos suficientes para su desarrollo, y por otro lado, el diseño del documento debe considerar elementos de seguimiento de la ejecución, así como también de evaluación y retroalimentación.

vi. **Enfocada**

Una estrategia correctamente enfocada se preocupa por los aspectos claves de la Región, discriminando prioridades con claridad.

Mintzberg (1998) señala que uno de los puntos fundamentales en el diseño de una estrategia es ser capaz de concentrar el esfuerzo, en otras palabras, lograr la habilidad de mantener el foco en las áreas y tópicos verdaderamente importantes para la Región. De esta forma se podrán cubrir los aspectos críticos, así como también potenciar y explorar las virtudes locales.

Porter (1980) marca la importancia de la focalización¹⁵, en donde propone buscar objetivos específicos por sobre generar una estrategia amplia que abarque todo. Expresa la idea de fijar como objetivo ser el mejor en un segmento o grupo de segmentos, de esta forma se pueden concentrar mejor los esfuerzos.

¹⁴ Se puede entender a la Región como una organización.

¹⁵ Una de las tres estrategias genéricas planteadas por el autor en Competitive Strategy (1980) es la estrategia del Enfoque, en donde propone que la estrategia se aplicará de forma más eficiente a objetivos estratégicos reducidos en vez de intentar una cobertura total con ésta.

vii. **Integradora**

El desarrollo de una Región es un esfuerzo conjunto de un sinnúmero de actores. Por este motivo, la ERD debe ser una herramienta para articular a los principales sectores productivos existentes en la Región, en otras palabras, debe ser capaz de visionariamente integrar y articular todos los recursos, sectores público y privado, universidades, cooperación con otras Regiones, etc.

Además, la estrategia no solo debe tener la capacidad de integrar y articular, sino que también debe ser movilizadora de actores relevantes, que en conjunto, trabajarán para el desarrollo de la Región.

Sobre el proceso de elaboración de la estrategia, es importante que participen todos los actores relevantes, pues de esta forma se generan más incentivos para una adecuada integración posterior en el producto.

En este mismo marco, si el sector privado percibe un instrumento desarrollado por toda la ciudadanía y que el sector público cumple con éste, se generará un mayor interés por parte de los privados por participar, pues seguir los lineamientos estratégicos les dará un menor riesgo a sus inversiones.

viii. **Consistente**

Una estrategia consistente corresponde a un producto con sentido, orden lógico y sin contradicciones internas, de tal forma de no convertirse en un conjunto de enunciados inconexos.

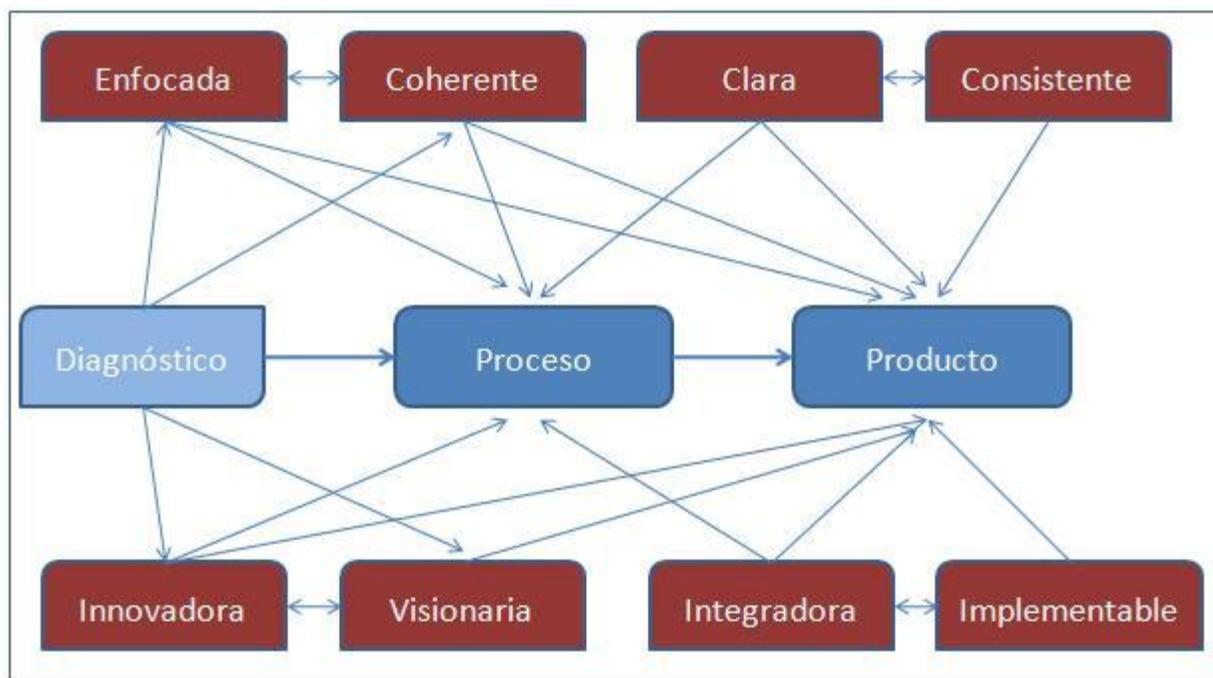
La ERD en su formulación debe estar vinculada y alineada – ser consistente – con la visión y los objetivos planteados en su comienzo, para otorgar un significado global al documento.

Mintzberg (1998) señala que uno de los puntos claves en el éxito de una estrategia es que ésta debe proporcionar consistencia, de modo de reducir ambigüedad y entregar orden.

A diferencia de la coherencia, en esta memoria se define consistencia como un atributo ligado al texto y su formulación como documento. En cambio la coherencia está relacionada con el diagnóstico y la realidad del territorio.

El siguiente diagrama representa las influencias que existen entre los distintos atributos, el proceso de diagnóstico, de elaboración y el diseño de la estrategia.

Figura 2: Diagrama de influencias



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama comienza con el proceso de diagnóstico, el cual debe contener ciertos atributos importantes como por ejemplo, ser coherente y enfocado en los aspectos claves de la Región. Luego viene el proceso de elaboración de la estrategia – que toma como insumo al diagnóstico – del cual se espera sea un proceso integrador, coherente, innovador, claro y enfocado. Finalmente se llega al producto – el instrumento estratégico en el cual se centra esta memoria – que es fruto de todo lo anterior e idealmente deberá contener todos los atributos mencionados. Es importante señalar que si bien todos los atributos son relevantes, necesariamente unos serán más importantes que otros.

El diagrama también muestra las influencias más importantes entre los atributos, formando cuatro pares de ellos: enfocada-coherente, clara-consistente, innovadora-visionaria e integradora-implementable. Ciertamente existen otras influencias entre atributos, pero para evitar complejidad en el diagrama han sido omitidas.

Se puede apreciar que los atributos descritos son importantes tanto en el diseño mismo del documento como en el proceso de elaboración de éste. De esta forma, todo se engloba en una red de “buenas influencias” para producir la ERD.

III. Escenario de las Estrategias Regionales de Desarrollo

3.1 Historia, marco legal y evolución de las Estrategias Regionales de Desarrollo

Las Estrategias Regionales de Desarrollo datan de principios de los noventa, cuando en 1991, por la ley N° 19.097, se modificó la Constitución de 1980 en relación a la administración regional, provincial y comunal, entregando el gobierno de cada Región a su Intendente y la administración superior a un Gobierno Regional. En este marco se desarrollan las ERD, las cuales son “el principal instrumento para regular, orientar y gestionar el desarrollo de una Región, en armonía con las políticas y planes nacionales y considerando los planes comunales respectivos”¹⁶.

Durante casi dos décadas, el proceso de elaboración y diseño de la ERD era parte de las funciones de las SERPLAC de cada Región. Sin embargo, a través de un proyecto de ley para modificar la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, para progresar en el proceso de descentralización del país y mejorar la gestión, se modifican las funciones del GORE en materia de planificación transfiriéndoles varias tareas que antes desempeñaban las SERPLAC. Con este cambio, los GORE obtienen plenas facultades para planificar el desarrollo de la Región.

El anterior cambio en las facultades del GORE – puesto en práctica desde el 2007 – para hacerse cargo de la elaboración de ERD deja el paso abierto para nuevos procesos y prácticas, incrementando las capacidades del organismo para cumplir satisfactoriamente su misión.

3.2 Objetivos de las Estrategias Regionales de Desarrollo

La SUBDERE (2009a) señala que el objetivo de la ERD es “encausar y controlar el proceso de desarrollo regional en función de una imagen futura de Región, de su estructura y funcionamiento, en el marco de las políticas del Estado y en respuesta a las aspiraciones de la sociedad”.

MIDEPLAN define la ERD como “el instrumento rector de la planificación regional, su orientación es a largo plazo y su principal utilidad es mostrar el sentido de la acción, el cómo se logrará y los énfasis – voluntad –”. También señala que la estrategia “debe ser una construcción colectiva y rebasa con mucho, la mirada pública, para constituirse en la “fuente de consensos” sobre los aspectos claves del desarrollo regional”.

En otras palabras, la ERD tiene como propósito “proveer a la región de un marco orientador global con perspectiva de largo plazo, que servirá para definir políticas, programas, planes e instrumentos de gestión”¹⁷.

¹⁶ SUBDERE (2009a).

¹⁷ Fuente: CDP.

Una revisión de ERDs en Chile muestra que en general, las Regiones coinciden en que los objetivos de la estrategia deben estar enfocados a temas referentes a:

- i. Ordenamiento territorial
- ii. Infraestructura regional
- iii. Actividades económicas
- iv. Medio ambiente
- v. Desarrollo social y cultural

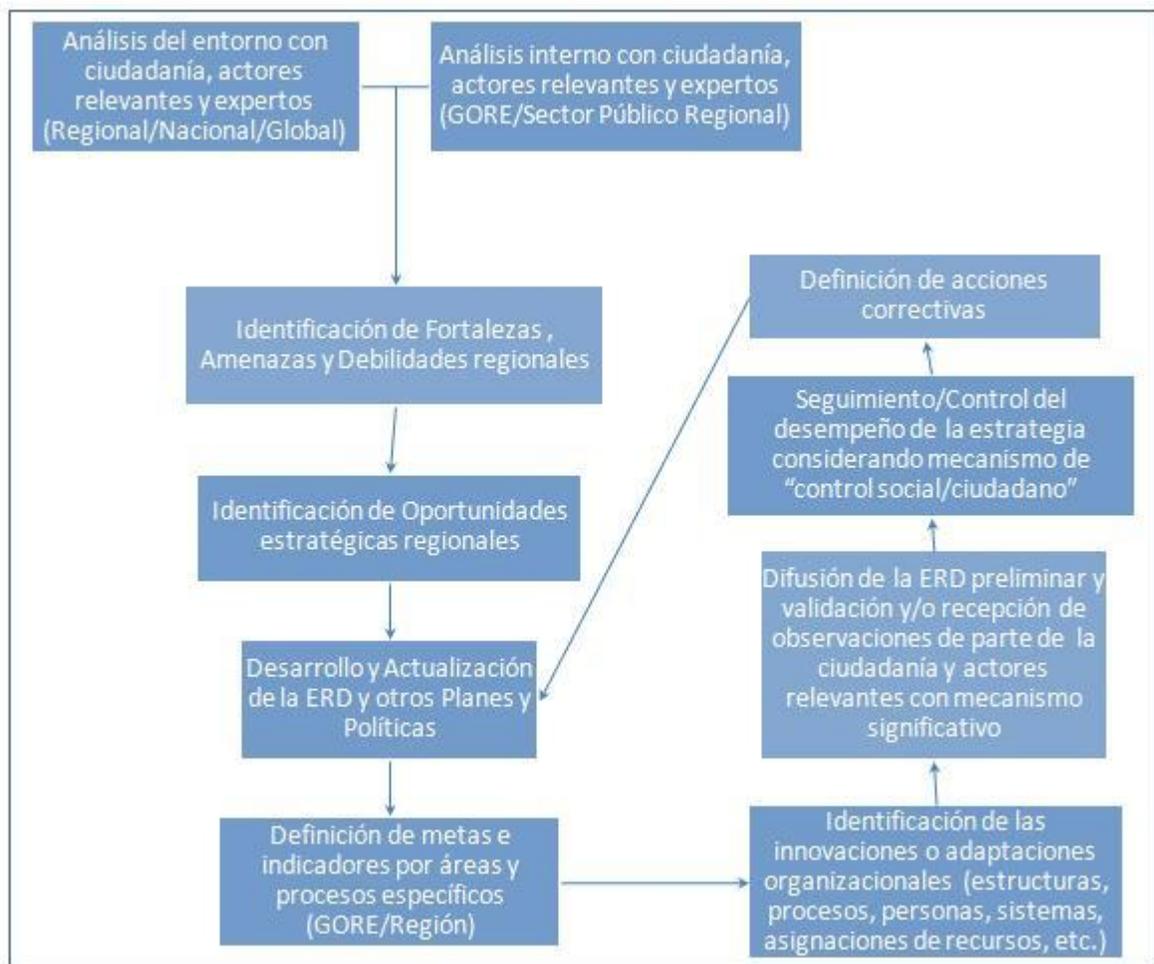
La ERD debe orientar la inversión pública regional así como también atraer inversión privada para poder cumplir con estos objetivos, que evidentemente tienen un peso e importancia diferentes en cada una de las Regiones, por lo que debe ser capaz de priorizar entre ellos.

3.3 Proceso de Elaboración Estrategia Regional de Desarrollo

El proceso de elaboración varía dependiendo de cada Región, sin embargo se pueden identificar actividades críticas para un correcto desarrollo de las ERDs.

La siguiente figura muestra las actividades críticas en el proceso identificadas en una consultoría con un grupo de GOREs desarrollado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (2008-2009):

Figura 3: Actividades críticas en la elaboración de ERDs



Fuente: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial (2009).

La finalidad de mostrar este proceso es presentar una forma – por cierto no la única – de mejorar la elaboración de ERDs. Lo importante de este punto es recalcar la posibilidad de reformar el proceso en pro de la integración y coherencia de todos los niveles.

En el modelo propuesto se destaca la incorporación de metas e indicadores, así como también el seguimiento y control de forma continua, lo cual apunta a generar esfuerzos para el cumplimiento de la estrategia.

Por último, es importante señalar los tres puntos críticos en la aprobación o rechazo de proyectos o programas de la ERD evidenciados en un estudio de la Universidad de Talca (UTAL) (2008):

- Obtener pertinencia de la autoridad sectorial respectiva para un determinado proyecto.
- La selección por parte de la máxima autoridad del ejecutivo regional sobre la cartera de proyectos con rate RS.
- Aprobación del Consejo Regional (CORE).

De lo anterior se desprende el nivel de negociación y liderazgos necesarios para llevar correctamente a cabo la ERD.

3.4 Organismos

El objetivo de presentar los siguientes organismos es mostrar los actores relevantes que influyen o pueden hacerlo tanto en la elaboración de las ERD como en su difusión y ejecución posterior. Entendiendo la gran cantidad de interacciones existentes entre ellas y las posibilidades de articulación y trabajo conjunto para un mejor desarrollo e implementación de las estrategias.

i. Gobierno Regional (GORE)

Los GOREs fueron instaurados en Chile en 1993, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, lo cual estableció un gran avance en el proceso de descentralización del país. Como naturaleza del GORE la ley señala lo siguiente:

La administración superior de cada región del país estará radicada en un Gobierno Regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere.

Entre las funciones mencionadas por la ley están el elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo de la Región, asesorar a las municipalidades, distribuir el FNDR y mantener una relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos.

El GORE está constituido por el Intendente, el CORE y las distintas Divisiones. El Intendente es el órgano ejecutivo de la Región elegido por el Presidente de la República y además preside el CORE. Éste debe formular las políticas de desarrollo de la Región y promover su ejecución. Lo anterior junto con proponer al CORE la distribución de los recursos del FNDR e inversiones sectoriales, entre otras funciones.

El CORE es un organismo que representa a toda la Región y tiene la facultad de aprobar, modificar o sustituir las propuestas realizadas por el GORE. En particular, el CORE es quien aprueba la ERD.

El GORE está estructurado básicamente en tres divisiones¹⁸: i) División de Administración y Finanzas (DAF); ii) División de Análisis y Control de la Gestión (DACG); iii) División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE). Además existe un Departamento Jurídico y un Departamento de Auditoría como muestra la Figura 4.

Figura 4: Estructura Organizativa GORE fijada por Ley



Fuente: Montenegro (2006).

Montenegro (2006) señala que los procesos críticos del GORE con foco en la gestión del Intendente y su equipo técnico son:

- Proceso de elaboración de la ERD.
- Proceso de coherencia de las estrategias de todos los niveles de la gestión pública.
- Proceso de planificación de las intervenciones a nivel territorial.
- Proceso de asignación y control de recursos financieros.
- Proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

En donde señala que “los GOREs tienen las competencias necesarias para hacerse cargo de la gestión de los procesos críticos identificados”.

Lo más relevante es que son los GOREs los encargados de desarrollar las Estrategias Regionales de Desarrollo. Por este motivo, la institución debe comenzar por realizar los esfuerzos de integración de todos los niveles, para lograr un proceso participativo.

¹⁸ La estructura organizativa difiere entre los distintos GORES, cada uno con áreas orientadas a sus requerimientos específicos y preocupaciones. Notar que la DIPLADE no está considerada en la LOGGAR, sin embargo muchas Regiones la tienen en su estructura informal.

ii. **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)**

En 1985 se crea la SUBDERE producto de la instauración del cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo. Este organismo responde ante el Ministerio del Interior.

Los principales objetivos estratégicos de este organismo son ayudar a los GOREs en la elaboración de políticas, programas y planes para el desarrollo del territorio, velando por la integración de la ciudadanía en el proceso y monitoreando su ejecución. Además “genera propuestas para promover y apoyar el desarrollo de los territorios y el proceso de descentralización” y administra los programas de inversión pública territorial, entre otros¹⁹.

La propia SUBDERE señala que su misión es “contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización”.

iii. **Secretaría Regional Ministerial (SEREMI)**

Las SEREMIs son órganos desconcentrados de los diferentes Ministerios del país y que están presentes en cada una de las Regiones²⁰. Están dirigidas por un Secretario Regional Ministerial el cual es el representante del Ministro respectivo en la Región.

Además, los SEREMIs son colaboradores directos del Intendente en la Región, a quien estará subordinado en “todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del Gobierno Regional”²¹.

En particular, el MIDEPLAN se desconcentra territorialmente a través de la SERPLAC que corresponde al SEREMI de Planificación y Coordinación. Como se menciona en el punto 3.1 del presente informe, hasta hace un par de años atrás la SERPLAC tenía las facultades para desarrollar la ERD, sin embargo éstas fueron modificadas para darle la atribución a los GOREs. A pesar de lo anterior, la SERPLAC mantiene su participación directa en ámbitos planificadores, de acuerdo a las instrucciones que señale el Intendente Regional.

iv. **Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP)**

Las ARDPs son organismos cuya misión es la de “promover un desarrollo productivo regional sustentable, que contribuya al mejoramiento de la competitividad regional”. Están constituidas como comités de CORFO y lideradas por un consejo estratégico presidido por el Intendente de la Región.

¹⁹ Fuente: SUBDERE (2009)

²⁰ Excepto los Ministerios del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia.

²¹ Fuente: Artículo 62 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Se relacionan con el GORE a través de su capacidad de asesoramiento en la coordinación de inversiones con relevancia para el desarrollo productivo de la Región.

Los seis objetivos estratégicos planteados para las Agencias son: i) instalar capacidades locales: “redes de inteligencia competitiva”; ii) construir, validar e impulsar Agendas Regionales de Desarrollo Productivo; iii) Facilitar la coordinación de la oferta de fomento productivo y articular iniciativas de interés público y privado con impacto territorial; iv) Proveer información sobre las oportunidades productivas de la Región; v) Favorecer un entorno propicio para los negocios y el emprendimiento; vi) Desarrollar la cooperación interregional y regional-internacional²².

v. **Dirección de Presupuestos (DIPRES)**

La DIPRES es una institución del nivel central que depende del Ministerio de Hacienda, y cuya misión es “velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión”²³.

Los principales objetivos estratégicos de este organismo corresponden a asesoramientos de políticas fiscales, utilizar el presupuesto para asignación y movilización de recursos públicos acorde a los objetivos de gobierno, informar sobre la aplicación de dichos recursos, entre otros.

vi. **Gabinete Regional**

Este órgano auxiliar del Intendente está integrado por los gobernadores y los Secretarios Regionales Ministeriales. Además, si el Intendente lo requiere, pueden formar parte también Jefes Regionales de organismos de la administración del Estado²⁴.

La intención por la cual fueron creados los gabinetes fue de “mejorar los procedimientos de coordinación intersectorial a nivel de la Región”²⁵. Motivo por el cual son relevantes en el proceso de elaboración y esparcimiento de la ERD.

Ciertamente los organismos detallados anteriormente no son los únicos participantes activos en la realidad regional. La intención es señalar la gran cantidad de instituciones que participan y con las cuales el GORE debe negociar muchas veces para lograr proyectos de inversión.

²² Fuente: ARDP, 2009

²³ Fuente: DIPRES, 2009

²⁴ En estos casos, se conforma el Gabinete Regional Ampliado.

²⁵ Fuente: Gobierno Regional del Maule, 2008

3.5 Instrumentos de Acción para la Gestión Regional

La finalidad de los Instrumentos de Acción es contribuir en el “desarrollo regional, desarrollo local, descentralización y participación ciudadana”²⁶. Por este motivo, es necesario incorporarlos en el proceso estratégico de forma de contar con la mayor participación posible.

i. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

EL FNDR corresponde a “un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”²⁷.

La Ley de Presupuestos para el año 2009²⁸ señala que los recursos presupuestados para el FNDR ascienden a más de \$272.000 MM, cifra no menor para la inversión regional.

La relevancia del FNDR para los GOREs corresponde a que éste es un instrumento descentralizado, por lo que el nivel central no tiene influencia en las decisiones referentes a inversión, convirtiéndose en un proceso autónomo de cada GORE²⁹.

Acuña (2009) señala que al momento de ejecutar el FNDR se establecen tres objetivos estratégicos: i) Apoyar el proceso de regionalización y compensación territorial; ii) Promover el desarrollo económico, social y cultural en la Región; iii) Apoyar el desarrollo institucional de los GOREs a través de un instrumento flexible que les permita implementar políticas de desarrollo regional.

ii. Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)

La SUBDERE (2006) define al ARI como un instrumento de planificación de la Región para el período presupuestario siguiente. A través de éste, los GOREs pronuncian sus prioridades y la orientación de los proyectos para el desarrollo del territorio.

El documento resultante contiene los acuerdos región-sectores que serán la base del PROPIR, el cual de acuerdo a la modificación de la LOCGAR a través de la ley N° 20.035 asume carácter obligatorio de las instancias regionales y sectoriales.

Finalmente cabe señalar que es el Intendente quien debe cumplir con este requerimiento, pudiendo éste designar un equipo técnico para su desarrollo.

²⁶ Fuente: SUBDERE, 2007

²⁷ Fuente: SUBDERE, 2009

²⁸ Ver Anexo A.

²⁹ Dentro del contexto que el Intendente es elegido por el nivel central y es él quien elige a su equipo.

iii. Programa Público de Inversión Regional (PROPIR)

El PROPIR corresponde a un instrumento que especifica el gasto público que se realizará en la Región “destinado a la ejecución de estudios, proyectos y programas, tanto de iniciativas de inversión como de transferencias corrientes y transferencias de capital” (SUBDERE, 2007).

El PROPIR – al igual que el ARI – presenta un carácter obligatorio de acuerdo a la ley y sirve también para informar a la ciudadanía sobre lo comprometido y aprobado, así como también mostrar transparencia en el actuar de la Región.

Es importante señalar que existen muchos otros instrumentos de acción que forman parte de la gestión de la Región, como por ejemplo: i) Los PLADECOs para el apoyo del progreso en las comunas; ii) El Gobierno Electrónico Local que utiliza TIC para agilizar demandas y trámites, mostrar transparencia, aumentar la participación, entre otras; iii) El FCM que de acuerdo a la Constitución Política de la República corresponde a un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Sería muy extenso mencionarlos a todos, lo importante es tener clara la necesidad de integrar la mayor cantidad posible en el desarrollo de las estrategias.

3.6 Inversión de Decisión Regional

De acuerdo a la SUBDERE (2008) la Inversión de Decisión Regional (IDR) es “una expresión del nivel de participación de los gobiernos regionales en la toma de decisiones acerca de la inversión que se lleva a cabo en sus respectivos territorios”.

La IDR toma sentido cuando se contrasta con la Inversión Pública Nacional (IPN), que corresponde a “la Inversión Real Nacional, más la Inversión Sectorial de Asignación Regional, los ajustes por Provisiones y por Transferencias de Capital a los Gobiernos Regionales y, finalmente, los ajustes por Transferencias de Capital e Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).”

Por otro lado, la IDR está integrada por el FNDR, Provisiones, IRAL, ISAR, Convenios de Programación, Pavimentos Participativos del MINVU, Proyectos MOP y otros programas, proyectos y subsidios.

El último informe entregado por la SUBDERE señala que tanto la IDR como la IPN han aumentado sostenidamente los últimos años, aunque la IPN ha crecido menos en proporción que la IDR. En el año 2007 el índice IDR correspondió al 54,3% de la inversión pública nacional con un monto de \$1.089.426 MM. Sin embargo, en la realidad este valor no es tal, pues incorpora distintos grados de decisión del GORE, por

lo que el valor señalado verdaderamente corresponde al índice de inversión que en algún grado decide el GORE³⁰.

De acuerdo a lo anterior, sólo un grupo reducido de instrumentos corresponden a una libre disposición de los recursos, siendo el FNDR el más grande y representativo de todos – 22,3% -. El siguiente cuadro resume los niveles de participación decisoria del GORE:

Cuadro 2: Porcentaje de inversión sometida a decisión u opinión de los GORE, 2007

Nivel de Participación GORE	% sobre la Inversión Regionalizada	% sobre la Inversión Pública Nacional
Decisión sobre Proyectos	34,7%	18,8%
Decisión sobre Proyectos condicionados a un sector	17,6%	9,6%
Decisión sobre comunas	1,8%	1,0%
Consulta u Opinión	26,3%	14,3%
Sin Información	19,6%	10,6%
TOTALES	100,0%	54,3%

Fuente: SUBDERE (2008).

Esto implica que efectivamente el GORE sólo tiene un 34,7% de decisión absoluta dentro de lo que se invierte en su Región. El resto será negociable y conversable dentro de los parámetros establecidos.

³⁰ Los grados de decisión se dividen en cuatro tipos. Pueden ser respecto de proyectos de inversión (libre disposición), proyectos de inversión condicionados a un sector, distribución territorial de la inversión y consulta u opinión.

IV. Diagnóstico del diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo

El objetivo de este capítulo es presentar un análisis de las ERDs – 2000 a 2010 – basado en la investigación documental realizada en el capítulo II del presente informe, y a continuación exhibir los resultados y análisis obtenidos de las encuestas y entrevistas a dichas Regiones.

4.1 Análisis Documental

Las cuatro ERDs analizadas corresponden a la de Atacama, Valparaíso, O'Higgins y del Maule. De acuerdo al Índice de Competitividad Regional³¹ (ICR) las posiciones de las Regiones son:

Figura 5: Ranking global y por factores - ICR 2008

Región	Global	Resultados Económicos	Empresas	Personas	Infraestructura	Gobierno	Innovación Ciencia y Tecnología	Recursos Naturales
Tarapacá	9	6	11	6	5	10	10	12
Antofagasta	3	1	8	3	1	13	7	7
Atacama	5	5	9	4	8	2	8	6
Coquimbo	12	12	10	9	10	7	12	8
Valparaíso	4	4	3	5	4	8	6	11
Metropolitana	2	3	1	1	2	11	2	13
O'Higgins	10	10	4	10	7	12	13	1
Maule	11	9	7	12	11	9	11	2
Biobío	6	8	6	7	6	5	4	5
Araucanía	13	13	13	13	12	4	9	4
Los Lagos	8	11	5	11	9	6	1	3
Aisén	7	7	12	8	13	1	3	9
Magallanes	1	2	2	2	3	3	5	10

Fuente: SUBDERE (2009b).

Además, haciendo una comparación con el ICR del año 2003³², se observa que sólo la Región del Maule bajó globalmente en su evaluación, obteniendo peores evaluaciones en cinco de los siete factores de evaluación.

Por otro lado, se ve un ascenso en la evaluación global de las Regiones de Atacama, Valparaíso y O'Higgins, sin embargo, sería demasiado soberbio atribuir estas

³¹ El ICR mide siete factores influyentes en la competitividad de las Regiones con el objeto de ayudar a identificar áreas de intervención para alcanzar un mayor desarrollo y disminuir las diferencias territoriales. El ICR 2008 señala que el índice es “un indicador que se construye a partir de un algoritmo que permite reunir una cantidad de variables disímiles de manera ordenada, las cuales procuran dar cuenta de los principales fenómenos asociados a la capacidad potencial del sistema económico regional de generar y mantener, en forma sostenida, un crecimiento del ingreso per cápita de sus habitantes.”

³² Ver Anexo C.

mejoras sólo a las ERDs aunque sin duda han y seguirán jugando un papel fundamental en el desarrollo de los siete factores medidos por el ICR.

4.1.1 Región de Atacama (2001-2006)

De acuerdo al ICR correspondiente al año 2008, la Región de Atacama es parte del grupo de Regiones de competitividad intermedia, ubicándose globalmente en el quinto puesto de los trece totales, mejorando cinco posiciones con respecto a la última medición de 2003.

Fruto del traspaso de responsabilidades en el año 2007 a los GOREs para actualizar las estrategias, la División de Planificación y Desarrollo durante el año 2008 y primer semestre del 2009 desarrolló la actualización de su estrategia para 2007-2017, la cual ya fue aprobada por la Intendente y los consejeros, sin embargo aún no se ha entregado para ser difundida.

La estrategia 2001-2006 es producto de la actualización de la anterior estrategia para incorporar los cambios necesarios de acuerdo a las circunstancias del momento, tanto económica como socialmente.

i. Diagnóstico

Es importante enfatizar el trabajo realizado de diagnóstico, incorporando tanto al sector público regional como actores sociales de Atacama³³. Para un proceso tan importante como es el análisis y caracterización del territorio se requieren más fuentes de apoyo que solamente las del sector público, por lo que se considera que el diagnóstico previo a la elaboración de la estrategia podría haber considerado más herramientas que las que efectivamente utilizó.

No se presenta ninguna evidencia de un análisis de la situación competitiva de la Región ni de sus características internas, por ejemplo a través de un análisis FODA. De todas formas, sí se desarrolla un diagnóstico – no incluido en el documento – referente a los ocho subsistemas descritos en la estrategia para enfocar el desarrollo de la Región.

ii. Diseño

Si bien el documento presenta una formulación consistente – a lo largo de todo el texto – con los objetivos señalados en su comienzo, la descomposición de estos en ocho subsistemas con sus respectivos objetivos intermedios y criterios no facilita la lectura del documento, pues presenta una excesiva desagregación en sus líneas orientadoras. Cabe señalar además que cada criterio presenta un lineamiento estratégico desglosado en políticas y programas, lo cual genera especificidad, pero también resta claridad.

³³ De acuerdo al documento, a través de sugerencias y comentarios.

Por otro lado, se debe reconocer la intención de desarrollar un documento innovador en su diseño, pero no se observan nuevas ideas en materia planificadora, sino más bien lineamientos solucionadores de los problemas existentes. Además – y quizás producto del corto horizonte de la ERD – los objetivos y lineamientos estratégicos no exhiben características visionarias.

Se deja en claro la intención de hacer coherente los objetivos con los recursos disponibles de la Región, sin embargo, escapa al análisis de este informe el ver si esto fue correcto o no.

Por otro lado, existe un grado de coherencia del documento con la realidad de la Región, pero se pretenden abarcar tantos factores – se desarrollan ocho subsistemas que dan cuenta de la interrelación de diferentes conjuntos de relaciones sociales – que a fin de cuentas se pierde enfoque en los aspectos claves y la priorización de objetivos se dificulta.

4.1.2 Región de Valparaíso (2001-2010)

De acuerdo al ICR correspondiente al año 2008, la Región de Valparaíso es parte del grupo de Regiones de competitividad intermedia, ubicándose globalmente en el cuarto puesto de los trece totales, mejorando tres posiciones con respecto a la última medición de 2003.

Si bien es cierto que la Región de Valparaíso aún posee una ERD vigente, a partir del año 2007 que se rige más bien por el Plan Regional de Gobierno 2006-2010 y los esfuerzos para desarrollar la nueva estrategia comenzarán a principios del año 2010³⁴.

i. Diagnóstico

El proceso incluyó participación de cuatro universidades, junto con la realización de catorce seminarios.

Cabe destacar el esfuerzo realizado en el proceso por intentar plasmar la realidad interna y el entorno externo de la Región para luego planificar e identificar los objetivos estratégicos.

El diagnóstico de la Región dio paso a la conformación de seis temas para la planificación regional: ordenamiento territorial, infraestructura regional, actividades económicas, medio ambiente, gestión del desarrollo social y cultura.

A pesar del esfuerzo realizado por la SERPLAC en conjunto con las universidades participantes, el diagnóstico se centra básicamente en las oportunidades y fortalezas de la Región, siendo que también existen amenazas y debilidades que al ser identificadas pueden generar un importante aporte al proceso.

³⁴ Fuente: Funcionario Público Región de Valparaíso.

ii. **Diseño**

El documento presenta un estilo diferente y claro, separándose en seis temas consistentes con la visión y misión de la estrategia. Además, cada objetivo estratégico es seguido por su fundamentación, la cual corresponde a “un análisis de pertinencia del objetivo y su posible impacto en el desarrollo de la Región”³⁵. Lo anterior genera un documento explicativo de acción, fácil de comprender.

La separación del documento en los seis temas genera una pérdida de enfoque, pues éstos abarcan prácticamente todas las líneas de acción posibles, transformándose en un instrumento insuficientemente discriminador.

Si bien es cierto el horizonte en el cual se desenvuelve la estrategia es mayor que el de la mayoría del país, no corresponde a un documento creativo en cuanto a ideas innovadoras y objetivos visionarios, sino más bien sigue la tendencia del resto de las Regiones de ser un instrumento de planificación más bien al mediano plazo con falta de imaginación.

4.1.3 Región de O’Higgins (2000-2010)

De acuerdo al ICR correspondiente al año 2008, la Región de O’Higgins es parte del grupo de Regiones de menor competitividad, ubicándose globalmente en el décimo puesto de los trece totales, mejorando dos posiciones en relación a la última medición del 2003.

La Región de O’Higgins mantiene vigente su estrategia desarrollada hace nueve años y actualmente se encuentra en un proceso de licitación para la elaboración de la nueva estrategia.

i. **Diagnóstico**

Un aspecto a destacar son los esfuerzos que se realizaron para desarrollar un proceso integrador de los actores relevantes de la Región. Se crearon cuatro instancias de consulta, la primera de ellas con análisis de la SERPLAC en talleres y reuniones. También se obtuvo aporte del Segundo Foro de Desarrollo Productivo Regional, del Gabinete del Intendente Regional, el CORE y dos seminarios sobre Medio Ambiente y e Innovación Tecnológica.

Lo señalado anteriormente no quita la falta de participación de otros organismos ajenos al Gobierno – como el sector privado o consultoras – para entregar distintas perspectivas de y para la Región.

El documento no presenta una caracterización fiel de la Región, con algún análisis profundo territorial, económico o social. Siendo estos puntos los señalados en la estrategia como las tres dimensiones para el desarrollo humano.

³⁵ Fuente: Estrategia Regional de Desarrollo 2001-2010, Región de Valparaíso.

Tampoco se realiza ningún análisis FODA o similar para presentar un análisis tanto interno como externo de la Región.

ii. **Diseño**

La falta de un diagnóstico profundo y minucioso del territorio y su entorno hace que los objetivos sean poco relacionados con la situación específica de la Región, convirtiéndose en un instrumento demasiado general, poco característico y representativo.

Lo anterior también genera que la estrategia sea poco enfocada en los aspectos claves de la Región, pues estos no fueron identificados en el proceso previo.

Si bien el documento es consistente con sus objetivos y visión presentada en su comienzo, muestra una estructura desordenada y poco clara, excepto al momento de presentar sus líneas programáticas. Pero la claridad en el instrumento debe primar en todo momento.

A pesar que la estrategia presenta criterios de priorización y parámetros de discriminación para la elegibilidad de proyectos, su diseño en cuanto a las líneas programáticas no es focalizado ni discriminador, sino más bien general, intentando abarcarlo todo.

El documento no presenta una formulación que se considere innovadora, sino más bien tradicional. Sí se manifiestan intenciones de una mejora continua en las dimensiones propuestas, pero sin ideas nuevas y/o visionarias.

A pesar de tener el mayor horizonte de tiempo dentro de las estrategias analizadas, no se considera un instrumento visionario, pues sigue estando centrado en el mediano plazo, careciendo de una visión de largo plazo.

4.1.4 Región del Maule (2000-2006)

De acuerdo al ICR correspondiente al año 2008, la Región del Maule es parte del grupo de Regiones de menor competitividad, ubicándose globalmente en el decimoprimer puesto de los trece totales, bajando seis posiciones desde la última medición.

Si bien es cierto que la Región del Maule ya cuenta con una nueva estrategia 2008-2020, el diagnóstico se realizó enfocado en la ERD 2000-2006³⁶ como medida para mantener la igualdad ante el resto de las Regiones encuestadas y a modo de poder realizar una posterior comparación, para que todas correspondan a períodos similares – tanto temporalmente como referente al organismo a cargo de su elaboración –.

³⁶ De igual forma se analiza la ERD 2008-2020.

i. Diagnóstico

Es posible observar que la ERD presenta un diagnóstico a través de un análisis FODA y tiene en consideración para su elaboración tendencias regionales, nacionales e internacionales. Sin embargo, el estudio carece de la profundidad necesaria para vislumbrar los aspectos claves de la Región de tal forma de poder enfocarse en ellos. Un estudio realizado por la UTAL interpreta que la estrategia podría ser válida para cualquier Región del Valle Central.

Precisamente lo que se pretende con el diagnóstico es caracterizar – de forma profunda, específica y rigurosa – a la Región, de modo de planificar coherentemente con la realidad regional y enfocarse en los aspectos claves. Sin embargo, el análisis FODA realizado desarrolla extensamente fortalezas y debilidades de la Región, pero no se enfoca tanto en las oportunidades y amenazas de ésta, lo cual nuevamente demuestra la falta de profundidad del diagnóstico.

Por último, el análisis FODA no contempla las relaciones entre los distintos factores³⁷ de modo de señalar potencialidades, limitaciones, riesgos y desafíos para la Región.

La ERD 2008-2020 muestra mejoras en el diagnóstico con respecto a su predecesora, sin embargo, vuelve a caer en el mismo error de generalización en su análisis. En esta oportunidad también se realiza un análisis FODA, más extenso y detallado que el anterior, pero nuevamente con mucho mayor énfasis en las fortalezas y debilidades de la Región³⁸, dejando sin desarrollar las oportunidades y amenazas de su territorio en los ejes orientadores que ellos mismos definen para su planificación.

Un aspecto positivo es que la nueva estrategia incorpora una evaluación de variables de desarrollo, que anteriormente no se había realizado. Dejando en evidencia el déficit de la Región en algunos aspectos con respecto al país, como por ejemplo en temas de pobreza e indigencia, analfabetismo y calidad educacional, habitabilidad social, etc.

ii. Diseño

Debido al diagnóstico demasiado genérico desarrollado en la etapa de elaboración, la estrategia carece de enfoque que priorice los puntos relevantes y claves de la Región, convirtiéndose en una estrategia que abarca mucho, pero focaliza poco. La ERD se convierte en una estrategia demasiado general, que a fin de cuentas no cumple cabalmente su objetivo orientador.

La UTAL señala cómo lo descrito anteriormente afecta también a la generación de objetivos, pues se desarrollan gran cantidad de ellos – 80 – sin siquiera jerarquizar ni

³⁷ Ver Anexo D.

³⁸ El análisis incluso se detalla para los cinco subsistemas desarrollados para la Región: i) Dimensión social; ii) Economía regional; iii) Territorio, infraestructura y medioambiente; iv) Identidad y cultura, v) Gobernabilidad y gobernanza regional.

priorizar entre estos. Además, muchos objetivos no derivan del diagnóstico realizado – por ejemplo los referentes a infraestructura rural – lo que demuestra la falta de coherencia entre el documento y el diagnóstico. Este último punto se mejora en la nueva estrategia, la cual presenta 36 objetivos.

Por otro lado, la ERD no considera una adecuada perspectiva territorial, lo que no permite ligar los objetivos estratégicos con los diversos escenarios que presenta la Región.

La estrategia no exhibe una formulación innovadora ni menos visionaria, sino más bien apunta a solucionar – de forma tradicional – problemas existentes, sin tampoco desarrollar modelos de gestión asociados a la planificación de dichas soluciones. Estas falencias son evidenciadas tanto en la ERD 2000-2006 como en la 2008-2020, aunque se distingue una mayor preocupación en la segunda, está lejos de ser innovadora o visionaria de acuerdo a la teoría.

Con respecto al lenguaje y forma de expresar ideas utilizada en la estrategia, se puede señalar que en general es clara, fácil de comprender y sin contradicciones, sin embargo, la falta de precisión genera cierta duda respecto de la orientación del documento.

Es importante señalar que ninguna de las estrategias vistas anteriormente presenta un análisis de causalidad en su etapa de diagnóstico, caracterizando los factores que originan los problemas, debilidades, amenazas, etc. para los cuales precisamente se busca orientación. De esta forma, se podría dar un mayor apoyo a la planificación así como también una mayor priorización y enfoque de los objetivos estratégicos.

De acuerdo a la UTAL, esta carencia en el análisis genera estrategias con un carácter más bien solucionador, “con un gran número de objetivos identificados para dar solución a cada una de las debilidades”, en vez de estratégico, “en términos de explotar las potencialidades”.

Otra característica transversal a todas las Regiones es la falta de elementos de seguimiento, control, evaluación y retroalimentación en la estrategia, por esta razón, se considera que la implementabilidad también es parte de las falencias de las ERDs.

El Cuadro 3 presenta en forma resumida una evaluación de cada una de las ERDs de acuerdo al análisis documental realizado.

Cuadro 3: Evaluación por Región³⁹

Falencias	III	V	VI	VII
Diagnóstico profundo	3	3	2	3
Clara	3	4	3	4
Visionaria	2	2	2	2
Coherente	3	3	2	3
Innovadora	2	2	2	2
Implementable	2	2	2	2
Enfocada	3	3	2	3
Integradora	3	3	3	3
Consistente	5	5	5	5
Promedio	2,89	3,00	2,56	3,00

Fuente: Elaboración propia.

Notar que se considera que existe falencia en la coherencia y enfoque de los instrumentos porque la falta de un diagnóstico más detallado y profundo afecta a estos atributos de la estrategia.

Es importante dejar en claro que las falencias presentadas en la tabla anterior son de distinta naturaleza – y grado – para cada Región. El objetivo del cuadro es presentar los puntos claves para mejorar, más que la carencia, nivel de subdesarrollo o error de cada punto.

Es interesante notar que – en general – todas las Regiones presentan los mismos síntomas – incluso los promedios son similares –, lo que hace pensar que los problemas en la elaboración de Estrategias Regionales de Desarrollo van más allá de una realidad particular regional y son un mal común de todo el país.

4.2 Investigación de campo

En esta sección se presentan los resultados y análisis de las encuestas y entrevistas realizadas a las Regiones de estudio.

Las opiniones y percepciones tanto del proceso de elaboración como del producto resultante se exhiben de forma anónima, siendo todos(as) los entrevistados(as) integrantes de la División de Planificación y Desarrollo del GORE y de la SERPLAC.

³⁹ La evaluación es en base a una escala de 1 a 5, de tal forma de mantener consistencia con la escala utilizada en las encuestas detallada en la sección 4.2.5.

4.2.1 Región de Atacama

Con respecto a la estrategia – de forma general- los entrevistados señalan que existen muchas variables como el tiempo, la alta rotación de autoridades, los cambios de prioridades y coyunturas que siempre están presentes y que afectan la percepción del documento y su desarrollo. Sin embargo, en líneas generales se expresa la necesidad de buscar mejoras tanto en el proceso como para el producto en sí.

En relación al proceso de elaboración se señala que falta vinculación con acciones concretas, como por ejemplo estudios, programas y proyectos. Además, se menciona que “no hubo gran consulta al mundo privado ni tampoco al gobierno central”. En resumen, falta más involucramiento y compromiso por parte de todos los actores.

En cuanto al diagnóstico y análisis prospectivos de la Región se menciona que se realizó sólo para algunos ámbitos, de gran forma por cierto, pero dejando sin abarcar algunos temas.

En relación a la perspectiva territorial, los entrevistados mencionan que se abordó de manera muy incipiente, sin la profundidad necesaria.

Con respecto a la claridad del producto desarrollado, la percepción es que “la comprensión se hace fácil tan sólo para un sector y no para toda la ciudadanía”.

Sobre la formulación visionaria la apreciación general es que en algunos aspectos se concreta, pero en la mayoría de ellos no se materializa y que la estrategia considera sólo el mediano y no el largo plazo. Además, se expresa que la ERD tiene un carácter tradicional, “es un instrumento de planificación como cualquier otro, no tiene nada de innovador”. Lo anterior muestra la necesidad de cambiar esta visión general que se tiene de las estrategias y de los instrumentos de planificación en general.

En relación a si la estrategia es enfocada o no, la tendencia apuntó a que ésta es demasiado amplia y poco discriminadora de las prioridades regionales. Se señala que todo tiene el mismo peso. Otra crítica frecuente a la ERD es que en ella “cae todo”, o en otras palabras, que es demasiado general.

En cuanto a fomentar la implementación a través del diseño del producto se señala que en la estrategia no se indican mecanismos de seguimiento y control para este fin. Además, no se asignan responsabilidades y/o éstas no quedan claras en el documento. Como un entrevistado menciona: “No hay un sistema de seguimiento, ni menos definición de responsabilidades”.

4.2.2 Región de Valparaíso

En líneas generales, los integrantes del GORE y SERPLAC consideran que tanto el proceso como el documento estratégico necesitan de un nuevo enfoque para que éste llegase a ser un proceso de calidad y que “al instrumento se le pide más de lo que puede dar”. Además se comenta que muchas veces los mismos recursos destinados limitan la calidad del proceso.

Existe una carencia en un diagnóstico financiero sobre los recursos necesarios para la elaboración de la estrategia. Se considera que este punto no se desarrolla adecuadamente.

Un entrevistado – con respecto a si la estrategia contempla una perspectiva territorial – señala que este ámbito “se desarrolla poco, debiera ser uno de los ejes principales del documento”.

En cuanto a la participación, tanto en el proceso de elaboración como en lo que dicta el documento mismo, se indica que no se consideran a todos los actores que deberían estar y que debiese haber un esfuerzo mayor por incorporar la participación de todos los niveles.

Los entrevistados interpretan el documento estratégico como un documento tradicional – no visionario ni innovador – agregando que “el instrumento no asume mucho riesgo”.

La validez del documento se ve reflejada en su posterior implementación, sin embargo, los entrevistados señalan que como documento no indica ni define sistemas de seguimiento y control, y que además no consideran que se haya elaborado pensando en su implementación. Tampoco tiene claro la línea base de la cual parte ni cómo medir sus objetivos.

En la SERPLAC se menciona que el documento no discrimina prioridades y que no jerarquiza, lo cual la convierte en un instrumento muy general.

Por otro lado, se indica que la estrategia no compromete eficientemente el financiamiento, pues no identifica los proyectos claves a desarrollarse en la Región.

4.2.3 Región de O’Higgins

Globalmente se piensa que el instrumento está en evolución y que es perfeccionable, pero que está muy lejos de esta meta.

El diagnóstico debe ser profundo y debe existir un análisis prospectivo de la Región, lo cual no sucedió en la elaboración de la ERD. La carencia de este punto genera estrategias que no son visionarias.

La estrategia no contempla una instancia de seguimiento y control. Se señala que la estrategia es muy general y por lo tanto difícil de seguir.

Por otro lado, se señala que no existe asignación de responsabilidades y se cree que este punto es clave para un correcto seguimiento posterior. Además, se manifiesta que en la Región todos los proyectos son necesarios, sin embargo, la labor de la ERD

es focalizar, pues existen distintos momentos para cada uno de ellos que deben ser explicitados⁴⁰ en el instrumento.

Se menciona que “la estrategia no congrega a todos los actores regionales, tanto en su desarrollo como posteriormente a través del instrumento”.

4.2.4 Región del Maule

En líneas generales, se señala que el proceso de elaboración no presenta etapas claras ni debidamente diseñadas, y que para que el proceso sea de calidad, dependerá en gran medida de quién es el que desarrolle el proceso, por este motivo se hace tan importante la integración de todos los sectores en el desarrollo de la estrategia. En la nueva estrategia se crea una plataforma con la intención de que el sector privado se movilice e integre en mayor medida.

Se indica que existen errores de participación y movilización de todos los actores. Además, comentan que la estrategia no fue muy utilizada por los servicios públicos, lo cual podría haberse remediado si hubiese habido una mayor integración.

Un aspecto negativo señalado es que no se realizó un seguimiento, medición o control de la estrategia, en cuanto a inversión o políticas.

De acuerdo a un entrevistado, la ERD no es tomada en cuenta, los actores y la ciudadanía en general no se apropian de ella, pues ésta tampoco genera los incentivos para ello.

Otro factor importante mencionado es que la estrategia no discrimina correctamente las prioridades. Tampoco se piensa que identifica correctamente los problemas de manera de centrarse en ellos.

El siguiente cuadro resume las percepciones transversales a las cuatro Regiones del análisis.

Cuadro 4: Percepciones generales

Percepciones
Falencia en diagnóstico y análisis prospectivo
En líneas generales, poco visionaria e innovadora
Poco enfocada, muy general, no discrimina
No hay seguimiento o control
Falta de participación, poco movilizadora

Fuente: Elaboración propia.

La investigación de campo coincide con el diagnóstico teórico de los documentos en relación a que las falencias en el proceso de elaboración se extienden a todas las

⁴⁰ No textualmente, sino que entregar la orientación para dicho enfoque.

Regiones – en mayor o menor medida – siendo entonces un problema a nivel país más que regional.

4.2.5 Resultados entrevistas y encuestas

A continuación se presentan los resultados obtenidos a través del instrumento de medición de percepciones aplicado a las cuatro Regiones del estudio⁴¹. Es importante señalar que cada pregunta – ya sea sobre proceso o producto – tiene asociado un atributo de los desarrollados en el capítulo II del informe. De esta forma, es más fácil la interpretación de los datos, conectando la pregunta con el atributo correspondiente.

Cabe destacar que sólo se analizarán las preguntas referentes al proceso de elaboración y el producto resultante⁴².

El número de instrumentos aplicados totales fue de 24, considerando integrantes del GORE y de la SERPLAC – 18 y 6 respectivamente –. En una primera instancia se mide el nivel de acuerdo frente a un despliegue de afirmaciones, en donde el encuestado tiene cinco alternativas: muy de acuerdo (5), de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) y muy en desacuerdo (1).

La segunda parte del instrumento pide al encuestado que ordene los atributos señalados en el capítulo II por orden de importancia, utilizando los valores 1 a 8, sin que estos se repitan. El resultado muestra la percepción del encuestado hacia qué atributo considera más relevante en la elaboración de la estrategia.

En líneas generales, se observa que la afirmación con más bajo promedio⁴³ fue la referente a implementación, en donde se señala la falta de seguimiento y control del documento. Por otro lado, el atributo mejor evaluado corresponde a la consistencia del instrumento con la visión y objetivos planteados en su comienzo⁴⁴.

A continuación se muestra en detalle los resultados de las 24 encuestas para las dos preguntas peor evaluadas – de forma individual – referentes al atributo “implementable” y “enfocada” respectivamente.

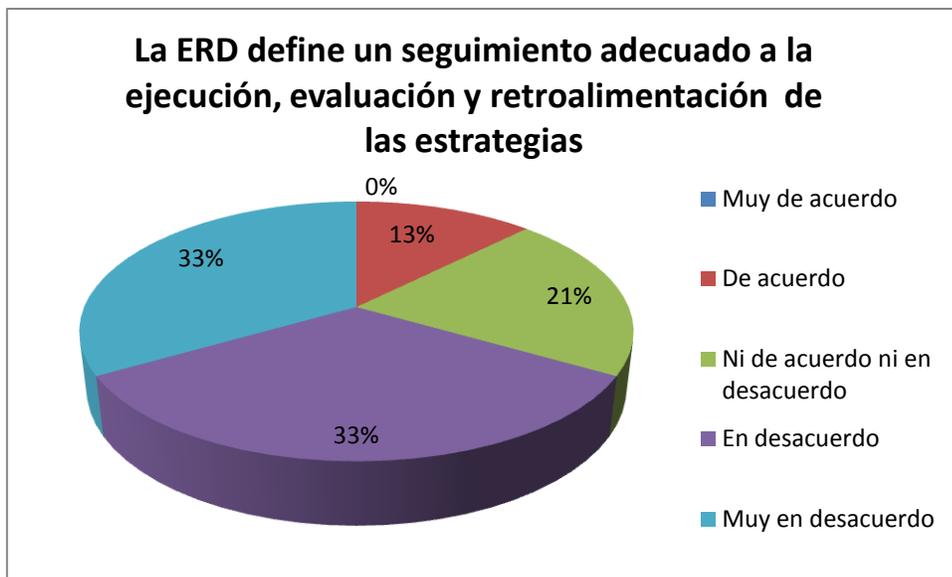
⁴¹ Ver instrumento en Anexo E, el cual incluye el atributo asociado a cada pregunta y el promedio por pregunta obtenido en todas las encuestas. También se incluye el listado completo de entrevistados y los resultados de forma anónima.

⁴² Para análisis de implementación ver Baeza (2009).

⁴³ Notar que debido a que las preguntas fueron formuladas afirmativamente, un peor promedio indica un mayor desacuerdo con la afirmación y por ende con el atributo.

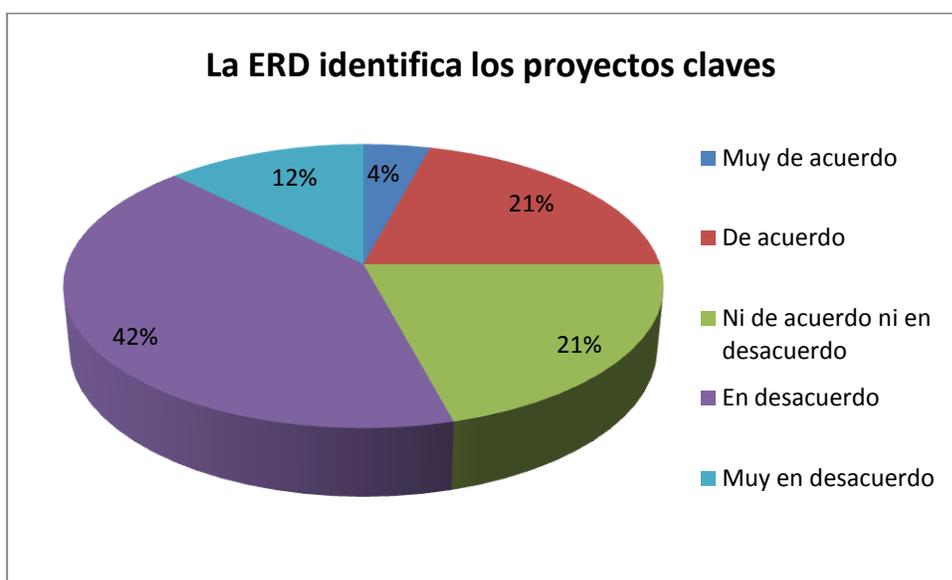
⁴⁴ Ver Anexo F.

Figura 6: Peor pregunta: implementable



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7: Peor pregunta: enfocada



Fuente: Elaboración propia.

Se puede ver en ambas figuras que el mayor porcentaje de encuestados está en desacuerdo con la afirmación, incluso en la primera figura un tercio de los encuestados señala estar muy en desacuerdo con la afirmación. Esto demuestra la poca implementabilidad y nivel de enfoque que presentan las estrategias. Cabe señalar que los resultados son similares en el análisis por Región.

Es importante mencionar que la percepción de la ERD actual como un instrumento innovador también recibió una de las peores calificaciones en promedio

dentro de los atributos – luego de implementable –, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Promedio atributos

Promedio	Atributo
2,62	IMPLEMENTABLE
2,96	INNOVADORA
3,07	ENFOCADA
3,25	VISIONARIA
3,25	INTEGRADORA
3,32	COHERENTE
3,40	CLARA
3,79	CONSISTENTE

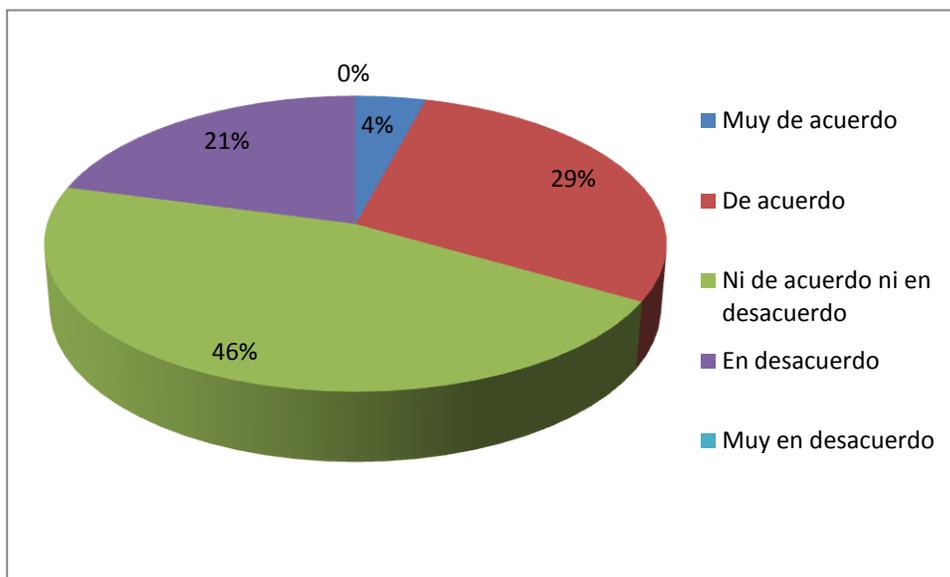
Fuente: Elaboración propia.

Es interesante notar que la pregunta general sobre la calidad del proceso de elaboración de la ERD fue – a propósito – ingresada dos veces en el instrumento. Al principio para plasmar la percepción inicial del encuestado y al final para reflejar su percepción después de haber contestado la encuesta y haber repasado todas las afirmaciones.

El resultado de este ejercicio demostró que efectivamente – en promedio – hubo un cambio negativo entre la pregunta inicial y la final. Es decir, los entrevistados luego de terminada la encuesta evaluaron de peor manera la calidad de elaboración de las estrategias, con una puntuación de 3,58 y 3,17 respectivamente. Si bien es cierto la diferencia no es muy significativa, deja en manifiesto lo influenciable que puede ser una respuesta. Por esto mismo, se considera que también la evaluación es susceptible a factores que no pueden ser controlados o medidos, pero se aceptan de igual forma. Sin embargo, el instrumento sigue siendo un buen predictor de las percepciones de los encuestados.

La siguiente figura representa los niveles de acuerdo para la pregunta global final de calidad del proceso de un total de 24 encuestados:

Figura 8: Niveles de acuerdo sobre calidad en el proceso de generación de ERD



Fuente: Elaboración propia.

La mayor cantidad de encuestados no está de acuerdo en que el proceso de generación de estrategias sea un proceso de calidad, sin embargo, tampoco están en absoluto desacuerdo con la afirmación. La conclusión es que hay un cierto grado de conformidad con el proceso realizado, pero existe la conciencia de que se pudo y se puede hacer mejor.

De acuerdo a una regresión lineal aplicada a la totalidad de los datos, los dos ámbitos que más inciden o explican la evaluación global de la estrategia son el enfoque e identificación de los aspectos claves de la Región, así como el seguimiento adecuado a la ejecución, evaluación y retroalimentación de las estrategias. En definitiva, enfocada e implementable son los dos atributos que mayormente inciden en la respuesta global según los encuestados.

Un análisis ANOVA de una vía entre las Regiones y la pregunta de calidad global entrega que entre la V y la VII hay una diferencia estadísticamente significativa en su evaluación. El siguiente cuadro resume el promedio de la pregunta de calidad global del proceso por Región:

Cuadro 6: Promedio calidad global del proceso por Región

Región	Promedio
III	3,25
V	2,67
VI	3,00
VII	3,80

Fuente: Elaboración Propia

La diferencia es clara entre la Región de Valparaíso y la del Maule. Este resultado puede ser debido a que la V Región aún no ha iniciado su proceso de actualización de estrategia, en cambio la Región del Maule ya lo concluyó. Es posible que como en la VII Región se participó recientemente en el proceso de elaboración de una estrategia nueva, se tienda a evaluar mejor que la Región que aún no ha iniciado el proceso, pues la Región confía y cree en el instrumento – acaba de actualizarlo y difundirlo – en cambio la otra no tiene el mismo sentimiento ya que mantiene su estrategia 2001-2010 y básicamente se orienta a través de su Plan Regional de Gobierno.

Los encuestados de la SERPLAC evaluaron en promedio peor que los funcionarios del GORE la calidad del proceso. Este resultado es contrario a lo que se podría pensar que como los funcionarios de la SERPLAC fueron quienes participaron en el desarrollo de la ERD, valorarían mejor su propia gestión. Sin embargo, los resultados demuestran lo contrario, explicándose quizás por una mirada más crítica al proceso realizado, en contraste con los funcionarios del GORE, quienes no formaron parte.

A pesar de lo anterior, si se analizan las preguntas por separado – de las 25 preguntas realizadas – sólo 6 fueron evaluadas peor que los funcionarios del GORE. Este resultado tiene más sentido con lo supuesto, en donde los funcionarios de la SERPLAC valoran mejor que sus pares del GORE. Las mayores diferencias aparecen en los atributos de implementable y visionaria.

Con respecto al orden de importancia que se le dio a los ocho atributos presentados en el capítulo II, los resultados globales fueron los siguientes⁴⁵:

Cuadro 7: Importancia atributos

Orden de importancia	Atributos
1	Coherente
2	Enfocada
3	Integradora
4	Implementable
5	Visionaria
6	Consistente
7	Innovadora
8	Clara

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados no difieren mucho de lo obtenido a nivel Regional⁴⁶. Se aprecia que la coherencia está en el primer lugar en tres de las cuatro Regiones. Además, la

⁴⁵ El número de encuestas en esta sección fue de 22.

⁴⁶ Ver Anexo G.

claridad, innovación y consistencia son en las cuatro Regiones los atributos de menos importancia – entre los ocho presentados –.

En resumen, las percepciones de los funcionarios indican que lo más importante en el proceso de elaboración de la ERD es la coherencia con la realidad del territorio, la discriminación de los temas más relevantes de la Región y la integración – y articulación – de los actores relevantes.

V. Propuestas de mejora para la elaboración de Estrategias Regionales de Desarrollo

El análisis y diagnóstico de las Estrategias Regionales de Desarrollo se aprovechó para desarrollar una serie de propuestas de mejora para el desarrollo de ERDs, de tal forma de entregar un apoyo al trabajo de los GOREs, para las actualizaciones venideras. Además, la sección 2.3 “Claves para un buen diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo” también se considera como una propuesta más al diseño de las ERDs.

Cabe mencionar que no es trivial medir el valor que podrían agregar las propuestas detalladas a continuación. Lo importante es demostrar que existe un gran número de ideas y herramientas que pueden mejorar las ERDs venideras, apoyando el proceso o aportando herramientas para un diseño más eficiente.

5.1 Detalle de Propuestas

i. Nuevos canales de comunicación

Así como las empresas privadas tienen redes de información para vincularse con sus proveedores, distribuidores y clientes, los GOREs también pueden utilizar esta herramienta para hacer participar a la comunidad y actores relevantes de la Región.

Un ejemplo de lo anterior es lo desarrollado por la Región de Atacama, en donde para su proceso de actualización 2007-2017 implementaron un programa radial semanal llamado “Actualizando la Estrategia”, en donde se dan a conocer los contenidos de la ERD y se invita a la ciudadanía a participar en el proceso. Esto genera inevitablemente un involucramiento de la comunidad, quienes sienten que sus opiniones serán tomadas en cuenta, generando un sentimiento de apropiación del proceso.

Otro canal de comunicación que se podría explorar aún más son todos los relacionados con Web 2.0, los cuales se basan en comunidades de usuarios y servicios que apuntan a la interacción y generación de redes sociales. Ejemplo de esto son los blogs y wikis. De esta forma se generan incentivos para que la ciudadanía participe del proceso y para que el GORE difunda – con un mayor alcance – su estrategia.

De acuerdo a Boisier (2002), las TIC “consolidan el conocimiento como nuevo factor de producción básico para diferentes organizaciones”. El autor señala que a través de esta herramienta y la acumulación de conocimiento se establecen nuevas capacidades para innovar.

En definitiva, el proceso de difusión debe incorporar la mayor cantidad de canales posibles para dar a conocer la estrategia a la ciudadanía. Además, este proceso debe ser capaz de alcanzar también al nivel central y los distintos ministerios, para hacerlos parte de la visión de la Región. Ejemplo de esto es el testimonio de un integrante de una SERPLAC que señala que el nivel central prácticamente desconoce las ERDs.

La propuesta es técnicamente factible ya que todas las herramientas necesarias para su implementación están disponibles. La mayor restricción es de carácter presupuestario, tanto por la capacitación en las nuevas TIC como por la apertura de nuevos canales, por ejemplo el radial mencionado anteriormente.

ii. **Aumentar horizontes estratégicos**

La ERD debe ser un instrumento orientador planeado para el largo plazo. Las estrategias actuales – incluso las recientes actualizaciones – muestran que el máximo horizonte utilizado es de diez años – otras apenas cinco – lo cual contradice los principios básicos de lo que debiera ser una Estrategia Regional de Desarrollo.

Lo anterior se evidencia en comentarios de funcionarios del GORE al expresar que la estrategia es de mediano más que de largo plazo.

La propuesta es aumentar los horizontes estratégicos entre quince y veinte años, pues como expresa MIDEPLAN (2004) “estamos hablando del desarrollo de una Región, desde una perspectiva integradora o multidimensional, de alta complejidad y que de verdad pretende alcanzar un sueño de llegar a ser aquello que desea”. Parece ser claro que cinco o diez años no son suficientes para dicho propósito.

Es importante mencionar que lo anterior no implica que no puedan realizarse actualizaciones, pero lo que se pretende – la esencia misma de la estrategia, la visión – debe traspasar el mediano plazo. Este ejercicio además genera diagnósticos prospectivos y ejercicios participativos visionarios que con estrategias de corta edad no se logran.

En este mismo marco, es importante resaltar el hecho que la estrategia debe traspasar los períodos de gobierno. La estrategia debe estar por sobre el presidente o intendente de turno. Para este efecto, un horizonte de tiempo de largo plazo como el que se propone ayudará a palear el efecto que pudiera producir el gobierno del momento.

Un punto interesante es analizar si corresponde o no que todas las estrategias del país tengan los mismos horizontes de tiempo. Esto por un lado beneficiaría la medición y comparación entre las regiones – y generaría mayor competitividad –, pero

por el otro pasa a llevar la realidad particular de cada Región, en donde un horizonte puede ser correcto para una y no para otra.

iii. **Benchmarking**

Partiendo de la base que toda Región debe preocuparse de su entorno externo e incorporarlo en su diagnóstico, es que además es posible observar y/o diagnosticar buenas y malas prácticas realizadas por otras Regiones, y por qué no, también países de tal forma de interiorizarlas para el desarrollo posterior, como por ejemplo lo que ocurrió en la Región del Biobío y su enfoque territorial, que sirvió de modelo para otras Regiones.

La idea principal es encontrar – a través de la comparación – las mejores prácticas para intentar reproducirlas y generar el mayor valor agregado posible.

El benchmarking también genera comportamientos competitivos que pueden favorecer al desarrollo regional, pues nadie quiere ser el peor, más aún cuando los resultados están a disposición pública a través del ICR.

La viabilidad de esta propuesta dependerá de la profundidad del análisis y diagnóstico previo, así como también de las intenciones reales de buscar e imitar buenas prácticas.

iv. **Posicionamiento de la Estrategia**

Al igual que una estrategia de marketing, en donde se intenta posicionar al producto en la mente de los consumidores, los GOREs podrían aplicar técnicas similares entendiendo que el producto elaborado no es el fin, sino el medio a través del cual se logra el desarrollo del territorio.

Al posicionar la estrategia en la mente de la ciudadanía – consumidores – lo que ocurre posteriormente será consecuencia de lo que cada uno de los individuos haya percibido. Por esto, es fundamental dirigir el posicionamiento de la ERD en dirección a la integración y movilización de la comunidad creando un sentimiento de pertenencia e involucramiento con el instrumento y sus objetivos.

Es fundamental planificar el posicionamiento de la estrategia, pues de lo contrario podrían generarse percepciones erradas en los individuos.

Se propone emplear técnicas de planeación y comunicación de estímulos para confeccionar la imagen deseada en la mente de las personas. Por ejemplo, se podría inventar un mensaje simple – o mejor dicho “sobresimplificado” – que penetre en la mente de la ciudadanía para imprimir la imagen deseada.

Técnicamente es viable la propuesta, pues no requiere de un rediseño del proceso, sino más bien de realizar las capacitaciones necesarias para desarrollar la tarea o bien externalizar el servicio. Cualquiera sea la opción, la restricción es de tipo presupuestaria.

v. **Integración de Regiones**

Se ha mencionado ya la necesidad de diagnosticar el entorno, para tener una visión global. Además de esto, podría ser muy relevante la integración de Regiones en los instrumentos planificadores, a través de capítulos comunes entre ellas. Por ejemplo, en relación al corredor oceánico o en el caso de construirse un tren interregional, plasmar esta visión en ambas estrategias regionales.

La integración de Regiones genera una mayor cantidad de incentivos movilizados, pues las orientaciones y objetivos quedan presentes en ambos territorios. Además las competencias de ambos territorios en función de un mismo objetivo, creando nuevas capacidades y generando relaciones positivas y negociaciones interregionales.

Esta propuesta puede ser muy exitosa en algunas Regiones, sin embargo no tener sentido en otras. Lo importante es contar con un buen diagnóstico que por lo menos genere la inquietud y se realice el análisis.

Cabe mencionar que la viabilidad de esta propuesta está condicionada a los tiempos y esfuerzos de las Regiones. Será crítico para el éxito el nivel de negociación que se desarrolle entre Regiones. También es importante que los territorios coincidan tanto en horizonte de planeación como en inicio de actividades de actualización.

vi. **Nuevas herramientas para el diagnóstico**

Un buen diagnóstico es clave para sentar las líneas bases a partir de las cuales se desarrollará la nueva estrategia. Bajo este marco, se propone incluir en los diagnósticos y estudios previos un análisis de causalidad para los problemas claves de la Región, de tal forma de identificar cabalmente cuales son los orígenes, por qué y cómo son producidos.

Otra herramienta que se puede incorporar en el diagnóstico es la expansión del análisis FODA para descubrir las potencialidades, riesgos, desafíos y limitaciones de la Región. Lira (1990) señala que luego de conocer las limitaciones y potencialidades del territorio, junto con los objetivos formulados, “se define la estrategia de desarrollo regional como la búsqueda de las máximas posibilidades de cambio con el mínimo de riesgo de quiebre en el sistema económico social o en su funcionamiento territorial”.

Otra propuesta para el diagnóstico del territorio es la identificación de los sectores remolcadores. Esta propuesta considera la focalización como aspecto fundamental en el desarrollo de la estrategia, pues se basa en apuntar a un grupo reducido de sectores remolcadores, en otras palabras, capaz de arrastrar a la Región por un camino hacia el desarrollo. Los sectores remolcadores pueden ser económicos, sociales, etc. – por ejemplo una gran empresa – y dependerá del análisis identificarlos.

El fin es orientar los esfuerzos de la ciudadanía hacia estos sectores, para desarrollar las condiciones propicias para que puedan cumplir con su misión remolcadora.

Las propuestas son viables ya que todas podrían incorporarse – sin necesidad de un rediseño – a cualquiera de los estudios o consultorías desarrolladas para diagnosticar la Región. La restricción es netamente presupuestaria al necesitarse tanto una mayor cantidad de estudios como capacitación de modo de crear las competencias necesarias.

vii. **Mayor liderazgo y poder de negociación**

Tanto el proceso de elaboración como el de implementación de la estrategia requieren de un mayor liderazgo del Intendente y también del Gobierno Regional en general.

Hitt, Ireland & Hoskisson (2003) dan gran importancia al liderazgo como el motor para influir y motivar, no sólo en el proceso de elaboración sino durante todo el horizonte, a todos los actores regionales. Se requiere mayor capacidad de gestión, promoción e incentivos para movilizar a todos los niveles.

Acuña (2009) plantea la posibilidad de la elección directa del presidente del GORE, cargo que actualmente ejerce el Intendente, sin pasar por alto el rol de éste como representante del Presidente de la República. El aporte que genera esta elección es por un lado dar legitimidad al GORE y por otro entregar mayor liderazgo regional.

MIDEPLAN (2004) señala que el liderazgo es una fuente de articulación que determina en gran medida el éxito o fracaso de la aplicación de modelos de coordinación institucional, como lo demuestra la experiencia en talleres de expertos públicos de las Regiones. Además, señala que en la actualidad, es prácticamente la única fuente de vinculación pública presente en las Regiones.

Por otro lado, el poder de negociación es crucial al momento de materializar los objetivos de la estrategia. MIDEPLAN (2004) señala que “la búsqueda de consensos o acuerdos sobre cuestiones claves para el desarrollo de la Región, es una herramienta que permite centrar el foco de las acciones, conjugar los esfuerzos y facilitar el logro de los propósitos”.

En el mismo marco, Lira (1990) señala que la estrategia es un “instrumento de concertación y negociación por excelencia entre los grupos sindicales, empresariales, universitarios, organizaciones populares, organismos gubernamentales, no gubernamentales y otros”.

En resumen, se propone aumentar el liderazgo a través de la elección directa del presidente del GORE – algo así como un Gerente Regional – y aumentar las capacidades negociadoras del GORE en general. Esto último es potenciado en gran medida si se materializan los esfuerzos integradores mencionados en el capítulo II.

La viabilidad de la propuesta está sujeta a condiciones políticas, pues debe ser parte de un movimiento liderado por el nivel central a través de un proyecto de ley. No es trivial el cambio organizacional que se pretende, pero ciertamente es factible si se concentran los esfuerzos necesarios.

viii. **Implementabilidad**

Si bien es cierto este atributo – que debiera tener todo diseño de estrategia – ya fue explicado previamente en la sección 2.3, es importante resaltar la carencia en dos frentes de acción:

Uno de ellos tiene relación con ser medible, de tal forma de poder evaluar el desempeño de las ERD, en relación a sus objetivos y resultados. Por este motivo se propone incorporar un diseño medible, capaz de generar seguimiento para su control. Además, esta característica se convierte en una herramienta de apoyo a la implementación.

La segunda propuesta es un diseño actualizable, de tal forma de poder generar los cambios en los objetivos y lineamientos conforme a la evolución del entorno – interno y externo – y los actores. En otras palabras, crear instancias de actualización – por ejemplo cada cuatro años – manteniendo la visión y las líneas centrales – las cuales deben exceder este tiempo, por ejemplo quince a veinte años como se propuso anteriormente –.

Estas instancias de actualización deben ser producto de un diagnóstico continuo – mencionado anteriormente – de tal forma de incorporar todos los cambios, mejoras tecnológicas, relaciones, etc. que puedan producirse en el período señalado.

Además, se propone un análisis de factibilidad y compatibilidad de los objetivos en forma permanente⁴⁷, de tal forma de primero, involucrar a todos los actores relevantes, y segundo, ayudar a la implementación de la estrategia evitando proyectos poco viables y/o contradictorios con la orientación estratégica de la Región.

Como complemento a lo dicho anteriormente, se podría aplicar la adaptación de la metodología Balanced Scorecard⁴⁸ (BSC) – cuadro de mando integral – al sector público, manteniendo los mismos principios del cuadro original, que corresponde esencialmente a lograr implementar las estrategias en base a la medición de actividades en términos de visión y estrategia. La idea de la herramienta es mostrar constantemente los resultados obtenidos.

Se podría pensar que este método no tiene validez si la estrategia no es medible, sin embargo, el sólo hecho de incorporar esta herramienta en el diseño de la estrategia ayudará a desarrollar objetivos con estas características.

⁴⁷ Lira (1990)

⁴⁸ Ver Anexo H.

VI. Conclusiones

Las Estrategias Regionales de Desarrollo pueden ser el instrumento planificador de la Región con perspectiva de largo plazo. Su finalidad es dirigir y controlar el desarrollo regional en función de una imagen-objetivo.

La importancia de la ERD radica en que orienta y define las políticas, programas, planes e instrumentos de gestión para el desarrollo territorial.

No se niegan los buenos propósitos al momento de desarrollar las estrategias, sin embargo, el instrumento no puede transformarse en sólo eso. Todo lo contrario, debe concretarse, orientando coherentemente a la Región hacia un desarrollo sostenible.

A través de una entrevista semiestructurada aplicada a las Regiones de Atacama, Valparaíso, O'Higgins y Maule se revela que uno de los conflictos más grandes en el desarrollo de ERDs es la falta de enfoque hacia aspectos claves de la Región, producto de un diagnóstico poco desarrollado. Otro punto clave detectado en el diagnóstico representa la integración y articulación de los actores relevantes, tanto en el proceso de elaboración como después en la orientación del documento.

Por otro lado, se descubre que uno de los mayores problemas en el diseño de ERDs es la implementabilidad de ésta, al no contar con instrumentos de medición y control que faciliten su ejecución y evaluación.

Como parte del proceso de difusión de la estrategia se propone utilizar técnicas de posicionamiento para – valga la redundancia – posicionar el instrumento en la mente de los ciudadanos. Por otro lado, se plantea aumentar el horizonte estratégico convencional – entre cinco y diez años – a quince o veinte años, dependiendo de cada caso.

También se propone una integración regional, de modo de generar estrategias con capítulos conjuntos entre una Región y otra. Además, se señala la posibilidad de incorporar nuevas herramientas que beneficiarán la etapa de diagnóstico, entre otras propuestas.

El éxito o fracaso de la estrategia dependerá de muchos factores, uno de estos es la coordinación que se tenga entre los distintos instrumentos y organismos tanto a nivel regional como de país y tanto públicos como privados. El éxito de la estrategia se transforma en un desafío no sólo técnico, sino que también político.

La importancia de este resultado radica en que los mismos actores han sido críticos de un proceso que ellos mismos han desarrollado o deben de hacerlo en el corto plazo. Por lo que se espera sirva de apoyo para futuros procesos de actualización de estrategias.

Es significativo recalcar el hecho que el capital humano es fundamental para el éxito de la estrategia, pues las Regiones están formadas por personas y son éstas

quienes a fin de cuentas elaboran e implementan las estrategias. Una Región no podrá ser más de lo que entreguen sus propios actores.

Se dejan abiertas nuevas líneas de estudio complementarias, como por ejemplo incorporar un análisis del resto de las Regiones del país, tanto documental como a través de investigación de campo. También sería importante analizar los nuevos procesos de actualización que realizarán los GOREs y contrastarlos con el modelo teórico propuesto en este trabajo.

En líneas generales la evaluación de los métodos utilizados en el estudio es positiva. La investigación documental sentó las bases adecuadas para el posterior análisis utilizando los datos obtenidos en la investigación de campo. La estructura del estudio permitió integrar satisfactoriamente el modelo teórico creado con el instrumento de medición de percepciones y las entrevistas cumpliendo los objetivos.

La clave para el éxito absoluto no existe, ni mucho menos cuando cada Región es diferente, tanto geográficamente como en las personas que la conforman. Como se comentó en el capítulo II, lo único cierto de una buena formulación estratégica es que ésta no es una tarea fácil y dependerá principalmente del compromiso y voluntad de cada Región.

VII. Bibliografía

1. ACUÑA, E. 2009. Propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Memoria de Ingeniero Civil Industrial. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. 126p.
2. ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA: competitividad y conceptos de globalización. 2003. Por Michael A. Hitt "et al". 5ª ed.
3. ARDP. 2009. [en línea] <www.ardp.cl> [consulta: 15 de mayo 2009]
4. BAEZA, C. 2009. Propuestas de mejora a la implementación de Estrategias Regionales de Desarrollo en Chile. Memoria de Ingeniero Civil Industrial. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
5. BOISIER, S. 2002. Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial. En: Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación. Nuevos Desafíos de la Planificación Regional. Chile. pp. 21-51.
6. BOISIER, S. 2004. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.
7. CHILE. Ministerio del Interior. 2005. Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, noviembre 2005.
8. COLLINS, J y PORRAS, J. 1996. Building your company's visión. Harvard Business Review.
9. COLLINS, J. y PORRAS, J. 2004. Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies. 10ª ed.
10. CORFO. 2008. CORFO en Regiones [en línea] <<http://www.corfo.cl/regiones>> [consulta: 04 de abril 2009]
11. CDP. 2009. Estrategia Regional de Desarrollo, Región de Antofagasta [en línea] <<http://www.cdp.cl/web/beta1.htm>> [consulta: 08 de mayo 2009]
12. DIPRES. 2009. Ley de Presupuestos del Sector Público año 2009. Santiago. 655p
13. LEYTON, C. 2006. Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005, una mirada regional y municipal. Versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. 62p.
14. LIRA, L. 1990. La confección de estrategias de desarrollo regional.

15. LIRA, L. 2003. La cuestión regional y local en América Latina. ILPES.
16. MIDEPLAN. 2004. Base para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial. Santiago. 42p.
17. MIDEPLAN. Misión, estructura y funciones [en línea] <www.mideplan.cl> [consulta: 14 de mayo 2009]
18. MONTENEGRO, X. 2006. Programa de apoyo a la gestión subnacional (CH-L1018), consultoría para fortalecimiento institucional de gobiernos regionales.
19. NIVEN, P. 2006. Using the Balanced Scorecard in the Public Sector.
20. PORTER, M. 1980. Competitive Strategy. Nueva York.
21. PORTER, M. 1999. Ventaja Competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior. 18ª ed. Continental.
22. SAFARI A LA ESTRATEGIA: una visita guiada por la jungla del management estratégico. 1998. Por Henry Mintzberg "et al".
23. SERPLAC Atacama. 2000. Estrategia Regional de Desarrollo 2001-2006. Copiapó. 112p.
24. SERPLAC Maule. 2000. Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2006. Talca. 47p.
25. SERPLAC O'Higgins. 2000. Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2010. Rancagua. 50p.
26. SERPLAC Valparaíso. 2001. Estrategia Regional de Desarrollo 2001-2010. Valparaíso. 132p
27. SUBDERE. 2000. Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile.
28. SUBDERE. 2005. Índice de Competitividad Regional 2003. Santiago. 196p.
29. SUBDERE. 2008. Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional (IDR), 1990-2007". Informe final. Santiago.
30. SUBDERE. 2009a. Introducción y listado de Estrategias Regionales de Desarrollo [en línea] <<http://www.subdere.gov.cl/1510/article-76550.html>> [consulta: 17 de mayo 2009]
31. SUBDERE. 2009b. Índice de Competitividad Regional 2008. Santiago. 154p.
32. UNIVERSIDAD DE CHILE. Departamento de Ingeniería Industrial, Programa en Gestión y Políticas Públicas. 2009. Proyecto: Diseño de un sistema de acreditación e incentivos para la gestión de los Gobiernos Regionales. Segundo informe de avance.

33. UNIVERSIDAD DE TALCA. [200-]. Informe de análisis Estrategia Regional de Desarrollo del Maule 2000-2006. Talca. 28p.

34. UNIVERSIDAD DE TALCA. 2008. Borrador Informe Modelo de Gestión ERD, Proceso de Actualización ERD Maule 2008-2020. Talca. 24p.

VIII. Anexos

Anexo A: Ley de Presupuesto Año 2009

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2009 Partida : Ministerio del Interior - Gobiernos Regionales (01) (02) (03) (04) (05) (06) (07) (08) Miles de \$						
Sub-Título	Clasificación Económica	Programas Gasto de Funcionamiento	PROGRAMAS 02 Y 03 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES			Total
			Inversión Regional Distribuida	Provisiones(*)	Total	
			Fondo Nacional de Desarrollo Regional (90%)	Ingresos Proprios y Destinados por Ley		
	INGRESOS	34.927.855	272.452.587	40.209.630	333.126.343	680.716.415
06	Rentas de la Propiedad	38.444	-	394.919	-	433.363
08	Otros Ingresos Corrientes	78.909	-	89.867	-	168.776
09	Aporte Fiscal	34.768.952	88.859.873	5.997.107	-	129.625.932
10	Venta de Activos No Financieros	26.550	-	-	-	26.550
13	Transferencias para Gastos de Capital	-	183.592.714	33.652.737	333.126.343	550.371.794
15	Saldo Inicial de Caja	15.000	-	75.000	-	90.000
	GASTOS	34.927.855	272.452.587	40.209.630	333.126.343	680.716.415
21	Gastos en Personal	23.058.635	-	-	-	23.058.635
22	Bienes y Servicios de Consumo	6.048.940	-	-	-	6.048.940
23	Prestaciones de Seguridad Social	150	-	-	-	150
24	Transferencias Corrientes	3.421.807	-	12.380.354	-	15.802.161
29	Adquisición de Activos No Financieros	1.495.319	-	-	-	1.495.319
31	Iniciativas de Inversión	319.702	231.728.000	27.754.276	333.126.343	592.928.321
33	Transferencias de Capital	553.302	40.724.587	-	-	41.277.889
34	Servicio de la Deuda	15.000	-	-	-	15.000
35	Saldo Final de Caja	15.000	-	75.000	-	90.000

(*) Provisiones de los Programas de Inversión Regional consideradas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Incluye \$ 30.272.509 miles correspondientes al 10% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para eficiencia y emergencia.

Fuente: DIPRES, 2008.

Anexo B: Número de Intendentes por período Presidencial

	Gobierno Presidente Lagos (2000-2006)		Gobierno Presidenta Bachelet (2006-marzo 2008)		Total Periodo (2000-marzo 2008)	
	Total Periodo	Promedio Años por Intendente	Total Periodo	Promedio Años por Intendente	Total Periodo	Promedio Años por Intendente
Tarapacá	2	3	3	0,7	5	2
Antofagasta	2	3	2	1	4	2
Atacama	2	3	2	1	4	2
Coquimbo	2	3	1	2	3	3
Valparaíso	4	1,5	1	2	5	2
R. Metropolitana	3	2	3	0,7	6	1
O'Higgins	3	2	2	1	5	2
Maule	2	3	1	2	3	3
Biobío	1	6	2	1	3	3
La Araucanía	3	2	3	0,7	6	1
Los Lagos	3	2	2	1	5	2
Aysén	3	2	2	1	5	2
Magallanes	3	2	1	2	4	2
Promedio		2,7		1,2		1,9

Fuente: "Diseño de un Sistema de Acreditación e Incentivos para la Gestión de los Gobiernos Regionales", Departamento de Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile, 2009.

Anexo C: Ranking global y por factores – ICR 2003

Región	Global	Resultados Económicos	Empresas	Personas	Infraestructura	Gobierno	Innovación Ciencia y Tecnología	Recursos Naturales
Tarapacá	9	5	7	5	5	13	10	12
Antofagasta	2	1	4	3	1	12	4	4
Atacama	10	8	12	9	7	6	9	7
Coquimbo	6	7	5	6	10	2	7	10
Valparaíso	7	4	10	4	3	11	8	11
Metropolitana	11	9	8	13	8	10	12	1
O'Higgins	12	12	9	10	12	9	13	2
Maule	5	11	6	7	6	5	5	5
Biobío	13	13	13	11	11	8	11	6
Araucanía	4	10	3	12	9	4	1	3
Los Lagos	8	6	11	8	13	1	6	8
Aisén	3	2	2	2	4	3	3	9
Magallanes	1	3	1	1	2	7	2	13

Fuente: SUBDERE (2005).

A continuación se presenta la diferencia entre el año 2008 y el año 2003, en donde los números negativos en rojo corresponden a una mejora desde el 2003 al 2008.

Figura 9: Diferencia entre ICR 2008 y 2003.

Región	Global	Resultados Económicos	Empresas	Personas	Infraestructura	Gobierno	Innovación Ciencia y Tecnología	Recursos Naturales
Tarapacá	0	1	4	1	0	-3	0	0
Antofagasta	1	0	4	0	0	1	3	3
Atacama	-5	-3	-3	-5	1	-4	-1	-1
Coquimbo	6	5	5	3	0	5	5	-2
Valparaíso	-3	0	-7	1	1	-3	-2	0
Metropolitana	-9	-6	-7	-12	-6	1	-10	12
O'Higgins	-2	-2	-5	0	-5	3	0	-1
Maule	6	-2	1	5	5	4	6	-3
Biobío	-7	-5	-7	-4	-5	-3	-7	-1
Araucanía	9	3	10	1	3	0	8	1
Los Lagos	0	5	-6	3	-4	5	-5	-5
Aisén	4	5	10	6	9	-2	0	0
Magallanes	0	-1	1	1	1	-4	3	-3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUBDERE (2009b) y SUBDERE (2005).

Anexo D: Matriz FODA

Análisis FODA	Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	Potencialidades	Desafíos
Riesgos	Riesgos	Limitaciones

La figura muestra los resultados de las combinaciones entre los factores del análisis. De este modo, las potencialidades marcan las acciones más promisorias para la Región, las limitaciones corresponden a advertencias que debe tener ésta y los desafíos y riesgos muestran las consideraciones necesarias y los cuidados que se deben tener al momento de planificar la estrategia.

Anexo E: Instrumento de medición de Percepciones



UNIVERSIDAD DE CHILE
 FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y
 MATEMÁTICAS
 DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

MEDICIÓN DE PERCEPCIONES SOBRE LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO

El siguiente instrumento de medición está enmarcado en un estudio sobre el Diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), soportado por el Proyecto Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas de CONICYT. Su objetivo es evaluar en base a percepciones el proceso, diseño e implementación de las estrategias. Las respuestas obtenidas serán muy valiosas para el trabajo de Memoria y serán analizadas en forma agregada, manteniendo absoluta **confidencialidad**.

Instrucciones: A continuación se presentan una serie de afirmaciones, ante las cuales se agradece señalar el **nivel de acuerdo** frente a ellas, utilizando la siguiente escala:

- 5: Muy de acuerdo
- 4: De acuerdo
- 3: Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- 2: En desacuerdo
- 1: Muy en desacuerdo

	AFIRMACIONES	Nivel de acuerdo con afirmación (1 a 5)	Observaciones
	Sobre la ERD en general...		
p1.1a	Globalmente, el proceso de generación de la ERD es un proceso de calidad.	3,58	EVALUACION GLOBAL
p1.1b	Globalmente, se realizó una adecuada implementación de la ERD durante el periodo en que esta estuvo vigente.	2,50	EVALUACION GLOBAL
	Sobre el proceso...		
p2.1	Los procesos de generación de la ERD están adecuadamente formalizados, en etapas claras y con productos bien definidos.	3,58	CLARA
p3.1	Los procesos de generación de la ERD cuentan con recursos suficientes para su desarrollo.	3,33	IMPLEMENTABLE
p4.1	El proceso de generación de la ERD contempla instancias adecuadas de participación y consulta, tanto a los actores regionales como al gobierno central.	3,58	INTEGRADORA

p5.1	El proceso de generación de la ERD se basa en buenos diagnósticos y análisis prospectivos para la Región y los desafíos de su entorno relevante.	3,42	COHERENTE
p3.2	El proceso de generación de la ERD contempla un adecuado análisis/diagnóstico financiero sobre los recursos necesarios para su cumplimiento	2,54	IMPLEMENTABLE
p5.2	La ERD contempla adecuadamente la perspectiva territorial.	2,83	COHERENTE
p4.2	Los actores relevantes de la región participan en la formulación de la estrategia.	3,46	INTEGRADORA
Sobre el producto...			
p2.2	La ERD es fácil de comprender y comunicar.	3,21	CLARA
p6.1	La ERD presenta una formulación visionaria respecto al desarrollo económico.	3,25	VISIONARIA
p6.2	La ERD presenta una formulación visionaria respecto al desarrollo social.	3,42	VISIONARIA
p6.3	La ERD presenta una formulación visionaria respecto al desarrollo cultural.	3,08	VISIONARIA
p6.4	La ERD se proyecta en el futuro de la Región, considerando aspectos de mediano y largo plazo.	3,25	VISIONARIA
p7.1	La ERD presenta una formulación innovadora.	2,96	INNOVADORA
p7.2	La ERD es capaz de desprenderse de antiguos patrones/paradigmas y buscar nuevas alternativas.	2,96	INNOVADORA
p5.3	La ERD presenta una formulación coherente con el diagnóstico de la Región.	3,71	COHERENTE
p3.3	La ERD está elaborada de tal forma que su implementación es viable.	3,08	IMPLEMENTABLE
p8.1	La ERD está enfocada a los aspectos claves de la Región.	3,67	ENFOCADA
p8.2	La ERD discrimina prioridades con claridad.	2,92	ENFOCADA
p4.3	La ERD define adecuadamente las interacción necesarias entre los actores relevantes.	2,71	INTEGRADORA
p9.1	La ERD presenta una formulación lógica y sin contradicciones internas.	3,58	CONSISTENTE
p9.2	La ERD presenta una formulación consistente con la visión y objetivos planteados en su comienzo, a lo largo de todo el documento.	4,00	CONSISTENTE
p3.4	La ERD define un seguimiento adecuado a la ejecución, evaluación y retroalimentación de las estrategias.	2,13	IMPLEMENTABLE
p3.5	La ERD cuenta con una planificación adecuada de proyectos y/o actividades en el tiempo.	2,42	IMPLEMENTABLE
p3.6	Dicha planificación cuenta con una asignación de responsabilidades claras.	2,21	IMPLEMENTABLE
p10.1	La ERD identifica los proyectos claves para la implementación de la estrategia.	2,63	ENFOCADA

Sobre la implementación...		
p11.1	Todos los organismos del estado y actores representantes de la comunidad eran concientes de la ERD y sus lineamientos estrategicos.	3,13
p12.1	Se notó un adecuado alineamiento de las distintas entidades públicas con los objetivos de la ERD.	2,96
p13.1	Los objetivos propuestos en la ERD se cumplieron cabalmente.	2,71
p14.1	La Inversion Regional se realizó de acuerdo a los lineamientos estrategicos de la ERD	2,79
p14.2	El gasto de la región esta correlacionado con las prioridades planteadas en la ERD	2,67
p14.3	Las politicas públicas de la región (entendidas como la acción de las autoridades públicas en la sociedad) son coherentes con las directrices estrategicas de la misma	2,96
p14.4	Los programas regionales (entendidos como el compendio de objetivos o fines específicos que se propone realizar la organización) tienen directa concordancia con la ERD	2,88
p15.1	Se utiliza un sistema de evaluación concreto para medir el grado de implementacion de la ERD.	1,96
p15.2	Se utilizan mecanismos efectivos de seguimiento a la implementación de la ERD	2,00
p16.1	Los avances de la Región a nivel económico, se deben a la ejecución de la ERD.	2,21
p16.2	Los avances de la Región a nivel social, se deben a la ejecución de la ERD.	2,38
p16.3	Los avances de la Región, a nivel cultural, se deben a la ejecución de la ERD.	2,29

Finalmente...			
p1.2a	Globalmente, el proceso de generación de la ERD es un proceso de calidad.	3,17	DE NUEVO EVALUACIÓN GLOBAL, PARA VER SI EXISTE CAMBIO
p1.2b	Globalmente, se realizó una adecuada implementación de la ERD durante el periodo en que esta estuvo vigente.	2,58	DE NUEVO EVALUACIÓN GLOBAL, PARA VER SI EXISTE CAMBIO

Si su respuesta fue distinta de 5 en la preguntas anteriores	
¿Qué cree usted que hace falta para que la estrategia sea adecuadamente diseñada?	
¿Qué cree usted que hace falta para que la estrategia sea adecuadamente implementada?	

A continuación se muestran una serie de atributos, los cuales pueden o no estar presentes en la elaboración de la estrategia y que teóricamente son relevantes para dicho proceso.

Según su experiencia, se le pide que **ordene de 1 a 8 los atributos, de acuerdo a su importancia**. Siendo 1 el más importante y 8 el menos importante dentro del grupo.

	ATRIBUTOS	Orden de importancia atributo (1 a 8)	Observaciones
p200	Clara		
p201	Visionaria		
p202	Cohérente (con la realidad de la Región)		
p203	Innovadora		
p204	Implementable		
p205	Enfocada (en aspectos claves de la Región)		
p206	Integradora (de actores relevantes y recursos)		
p207	Consistente (en su formulación-diseño como documento)		

Listado completo de entrevistados y resultados anónimos de la encuesta

Region	Modo	Institucion	p1.1a	p1.1b	p2.1	p3.1	p4.1	p5.1	p3.2	p5.2	p4.2	p2.2	p6.1	p6.2	p6.3	p6.4	p7.1	p7.2	p5.3	p3.3
III	Remoto	SERPLAC	2	2	3	2	4	4	4	3	4	3	3	4	4	2	1	3	4	3
III	Remoto	GORE	5	2	4	2	5	5	2	5	4	3	5	3	3	4	4	4	4	2
III	Remoto	GORE	3	2	3	2	3	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	3	4	4
III	Remoto	GORE	3	3	3	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4
III	Remoto	GORE	4	3	4	4	4	3	3	4	4	3	3	4	4	4	4	4	3	4
III	Remoto	GORE	4	2	4	4	4	3	2	1	3	3	4	4	1	3	3	4	4	4
III	Remoto	GORE	4	3	4	4	3	2	2	2	3	4	4	4	4	4	4	3	4	3
III	Remoto	SERPLAC	3	3	3	5	2	5	2	3	3	4	3	3	2	3	3	3	4	4
V	Presencial	SERPLAC	4	1	5	1	4	4	2	3	3	5	4	3	4	5	2	3	5	5
V	Presencial	GORE	3	2	3	4	4	3	2	2	4	2	2	3	4	2	4	2	3	2
V	Presencial	GORE	4	4	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	3	3	3	3	4	4
V	Presencial	GORE	3	3	5	2	4	4	3	3	3	4	4	5	4	4	4	3	4	3
V	Presencial	GORE	4	2	3	4	2	2	2	1	2	2	1	1	1	1	1	2	2	1
V	Presencial	SERPLAC	4	1	2	4	3	2	2	2	3	2	3	3	3	4	2	2	2	1
VI	Presencial	GORE	4	3	4	5	4	3	3	4	3	2	3	3	3	2	4	2	3	2
VI	Presencial	GORE	4	3	4	4	3	3	2	3	4	3	2	3	2	3	2	2	4	2
VI	Presencial	GORE	2	2	3	2	3	2	1	1	3	4	2	1	1	3	1	2	3	2
VI	Presencial	SERPLAC	4	4	5	2	5	5	5	4	5	4	5	5	5	5	5	4	5	5
VI	Presencial	GORE	2	2	3	3	3	3	1	3	3	2	2	3	3	2	3	2	4	4
VII	Presencial	GORE	4	2	3	5	5	4	1	2	3	3	3	2	2	2	2	2	4	2
VII	Presencial	GORE	4	3	4	3	3	4	3	3	3	2	4	4	4	4	3	4	4	4
VII	Presencial	GORE	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	3	2	2	3	2	2	3	2
VII	Presencial	GORE	5	2	3	4	5	5	5	5	5	3	3	4	4	4	4	4	4	3
VII	Presencial	SERPLAC	4	3	4	4	3	4	4	3	5	4	5	4	3	4	3	4	4	4

Region	p8.1	p8.2	p4.3	p9.1	p9.2	p3.4	p3.5	p3.6	p10.1	p11.1	p12.1	p13.1	p14.1	p14.2	p14.3	p14.4	p15.1	p15.2	p16.1	p16.2	p16.3
III	2	2	3	4	4	2	1	1	1	2	2	2	2	3	3	2	1	1	3	3	3
III	4	4	3	4	4	3	3	2	3	4	2	2	2	2	3	3	2	2	1	3	2
III	4	3	3	3	4	4	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2	3	2	1	1	1
III	4	3	3	4	4	2	2	2	2	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
III	3	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4	3	3	3	4	4	2	2	3	3	3
III	4	1	4	4	4	1	2	2	2	4	2	3	3	3	3	3	2	2	1	1	1
III	4	3	1	5	5	1	1	1	2	3	3	3	2	2	3	3	2	1	2	2	1
III	4	4	3	3	4	2	2	2	2	4	3	4	4	4	4	4	2	2	3	3	2
V	5	3	3	5	5	1	4	2	5	4	2	3	2	1	4	3	1	1	2	3	1
V	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2	4
V	4	4	3	4	4	3	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3
V	4	3	3	4	4	3	4	3	4	4	3	1	4	3	3	3	2	2	3	3	3
V	2	4	2	3	4	1	2	2	2	1	3	2	2	2	3	3	2	2	1	1	1
V	3	2	2	4	4	1	1	1	1	2	2	2	1	1	2	2	1	2	1	1	1
VI	4	2	2	4	5	2	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2
VI	4	3	2	4	4	2	2	2	3	4	2	4	2	2	3	2	2	2	2	2	2
VI	3	3	2	1	2	1	1	1	2	2	2	3	3	3	2	2	1	1	2	2	2
VI	5	5	3	4	5	2	2	2	4	4	4	3	3	3	4	4	1	1	1	2	2
VI	3	1	3	3	4	1	2	1	2	2	3	2	4	3	3	3	1	2	1	2	3
VII	4	2	2	3	4	1	1	1	1	2	4	2	4	2	2	3	2	2	2	2	3
VII	4	4	3	3	4	3	4	4	3	4	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3
VII	3	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2	2
VII	4	3	3	4	5	4	3	2	2	3	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	3
VII	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	3	4	4	3

Region	p1.2a	p1.2b	p200	p201	p202	p203	p204	p205	p206	p207
III	2	2	7	2	4	8	6	1	5	3
III	4	3								
III	4	4	8	1	2	4	7	6	5	3
III	4	3	6	7	2	8	5	1	4	3
III	3	3	5	6	1	7	3	4	2	8
III	3	3	2	1	4	6	5	8	7	3
III	3	3	7	6	4	8	1	5	3	2
III	3	2	6	7	3	8	4	1	2	5
V	2	1	2	5	4	3	8	6	1	7
V	3	2	7	2	3	8	4	5	1	6
V	4	4	8	2	1	3	4	5	6	7
V	3	2	8	2	1	4	3	5	6	7
V	2	2	7	6	3	8	5	1	2	4
V	2	2	5	6	7	8	1	4	3	2
VI	3	3	1	5	4	8	6	3	7	2
VI	3	2	7	3	1	6	4	2	5	8
VI	2	2	8	6	1	5	2	4	3	7
VI	4	4	3	7	4	8	5	1	6	2
VI	3	2	6	4	5	3	1	7	2	8
VII	3	2	8	3	2	7	4	1	5	6
VII	4	3	7	6	5	4	3	8	1	2
VII	3	2								
VII	5	3	7	8	1	2	6	3	4	5
VII	4	3	6	1	7	3	5	2	4	8

Anexo F: Promedio por atributo asociado a afirmación

El siguiente cuadro resume los promedios obtenidos de los atributos asociados a las preguntas del instrumento:

Promedio	Atributo
2,13	IMPLEMENTABLE
2,21	IMPLEMENTABLE
2,42	IMPLEMENTABLE
2,54	IMPLEMENTABLE
2,63	ENFOCADA
2,71	INTEGRADORA
2,83	COHERENTE
2,92	ENFOCADA
2,96	INNOVADORA
2,96	INNOVADORA
3,08	VISIONARIA
3,08	IMPLEMENTABLE
3,21	CLARA
3,25	VISIONARIA
3,25	VISIONARIA
3,33	IMPLEMENTABLE
3,42	COHERENTE
3,42	VISIONARIA
3,46	INTEGRADORA
3,58	CLARA
3,58	INTEGRADORA
3,58	CONSISTENTE
3,67	ENFOCADA
3,71	COHERENTE
4,00	CONSISTENTE

Fuente: Elaboración propia

Anexo G: Importancia Atributos por Región

Orden de importancia	III	V	VI	VII
1	Coherente	Coherente	Coherente	Enfocada
2	Enfocada	Integradora	Enfocada	Integradora
3	Consistente	Visionaria	Implementable	Coherente
4	Integradora	Implementable	Integradora	Innovadora
5	Visionaria	Enfocada	Clara	Visionaria
6	Implementable	Consistente	Visionaria	Implementable
7	Clara	Innovadora	Consistente	Consistente
8	Innovadora	Clara	Innovadora	Clara

Fuente: Elaboración Propia.

Anexo H: Balanced Scorecard adecuado al sector público



Fuente: Niven (2006).

La mayor diferencia entre el BSC original y el adaptado al sector público es que la misión se encuentra en la parte superior, pues en este caso no hay fines de lucro, por lo que el propósito máximo es cumplir con la misión propuesta.

El otro factor importante a resaltar es la elevada perspectiva del cliente, que en este caso corresponde a la ciudadanía, sector público y otras instituciones.