

# Planificación Sostenible e Innovadora del Territorio Regional. Desafíos de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) de Biobío y Ñuble, Chile

## Sustainable and Innovative Planning of the Regional Territory. Challenges of the Regional Development Strategies (RDS) of Biobío and Ñuble, Chile

<sup>1,2</sup>Mabel Alarcón Rodríguez, <sup>2,3</sup>Violeta Montero Barriga, <sup>4</sup>Rodrigo Sanhueza Contreras

En mayo de 2021, por primera vez en la historia de Chile, se eligió democráticamente y con sufragio universal al Gobernador Regional, tal como establece la ley 21.073, promulgada en febrero de 2018. Actualmente, los Gobiernos Regionales (GORE) del país enfrentan el desafío de conseguir instrumentos de planificación efectivos para gestionar las decisiones de inversión pública y mejorar, así, la calidad de vida en las regiones. Además, su marco de actuación ha cambiado en los últimos años: antes eran órganos designados desde el gobierno central, pero ahora su autoridad máxima, el Gobernador, es elegido por la región. Este cambio impone mayores retos en la conducción de las políticas públicas y los presupuestos regionales.

Asimismo, vivimos un momento de grandes tensiones sociales que nos obligan a revisar la relación entre las sociedades y sus entornos naturales y físicos, además de hacernos cargo de las consecuencias del cambio climático y de ciertas transformaciones productivas en las regiones. Para asegurar y mejorar las condiciones de vida de las personas, la organización de los territorios debe ser abordada desde la planificación y gobernanza territorial de manera integral. Frente a estos desafíos, la gobernanza debe asumirse como una labor práctica imprescindible, puesto que el

<sup>1</sup>Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Universidad de Concepción, Chile.

<sup>2</sup>CREASUR-Udec. Universidad de Concepción, Chile.  
<https://orcid.org/0000-0002-3544-6008>

<sup>3</sup>Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Concepción, Chile.  
<https://orcid.org/0000-0001-6949-2662>

<sup>4</sup>Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Departamento de Geografía, Universidad de Concepción, Chile.  
<https://orcid.org/0000-0002-2490-5459>

Autor de correspondencia: Mabel Alarcón Rodríguez.  
Victoria 486-490, Concepción, Chile.  
E-mail: mabelalarcon@udec.cl

ISSN 2735-6078 Impresa  
ISSN 2735-606X on-line  
DOI: 10.29393/UR19-7PSMS30007

ordenamiento territorial requiere tanto instrumentos de planificación como alineamiento político y social. En mayo de 2021, por primera vez en la historia de Chile, se eligió democráticamente y con sufragio universal al Gobernador Regional, tal como establece la ley 21.073, promulgada en febrero de 2018. Actualmente, los Gobiernos Regionales (GORE) del país enfrentan el desafío de conseguir instrumentos de planificación efectivos para gestionar las decisiones de inversión pública y mejorar, así, la calidad de vida en las regiones. Además, su marco de actuación ha cambiado en los últimos años: antes eran órganos designados desde el gobierno central, pero ahora su autoridad máxima, el Gobernador, es elegido por la región. Este cambio impone mayores retos en la conducción de las políticas públicas y los presupuestos regionales.

Asimismo, vivimos un momento de grandes tensiones sociales que nos obligan a revisar la relación entre las sociedades y sus entornos naturales y físicos, además de hacernos cargo de las consecuencias del cambio climático y de ciertas transformaciones productivas en las regiones. Para asegurar y mejorar las condiciones de vida de las personas, la organización de los territorios debe ser abordada desde la planificación y gobernanza territorial de manera integral. Frente a estos desafíos, la gobernanza debe asumirse como una labor práctica imprescindible, puesto que el ordenamiento territorial requiere tanto instrumentos de planificación como alineamiento político y social.

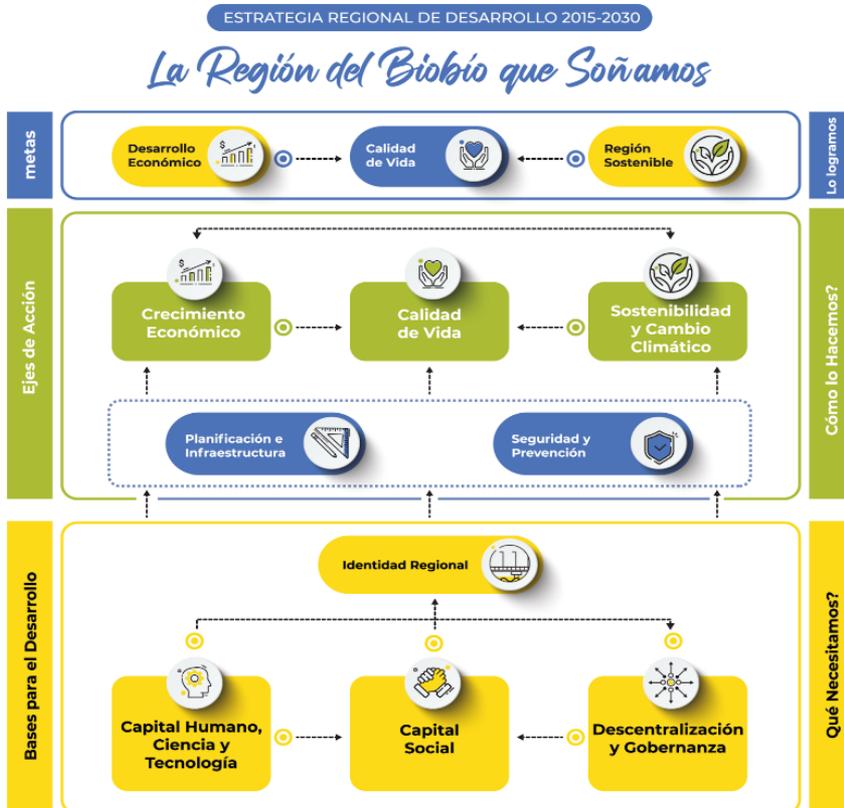
El Estado, en sus diferentes niveles de descentralización -incluidos los GORE- ha generado políticas colaborativas buscando mayor legitimación social. La participación social, entendida como el involucramiento de distintos actores y comunidades en la elaboración de políticas, recoge nuevas perspectivas, anhelos y conocimientos, que pueden dar legitimidad a sus acciones.

En ese marco, los GORE de las regiones de Biobío y de Ñuble encargaron en 2022 y 2023 respectivamente, a la Universidad de Concepción la actualización de sus Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). El objetivo era incorporar nuevas visiones y dimensiones para hacer frente a problemáticas actuales y desafíos futuros. El liderazgo de ambos proyectos implicó dirigir procesos de innovación pública e institucional, para actualizar la Visión, Lineamientos, Objetivos y otros aspectos del instrumento, además de desarrollar y proveer herramientas tecnológicas para un seguimiento eficiente de los compromisos establecidos.

Los proyectos se ejecutaron de forma colaborativa, con equipos técnicos altamente cualificados en áreas clave para el desarrollo territorial, como la planificación estratégica, urbanismo, ciencia política, estadística y ciencia de los datos, geografía, biología, sociología, administración pública, economía, comunicación estratégica, entre otras.

El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) financió las iniciativas que actualizaron ambos instrumentos. Los equipos gestionaron en coordinación con contrapartes de los Gobiernos Regionales, enfocándose en la vinculación con las Divisiones de Planificación y Desarrollo (DIPLADE).

**Figura 1.**  
Mapa estratégico de la ERD Región Biobío.



Fuente: Gobierno Regional Biobío, 2023.

## Biobío: el sueño de una región feliz

En este proceso de actualización 2022-2023, el Gobierno Regional de la Región del Biobío, estaba interesado en generar un cambio cualitativo respecto de procesos anteriores de actualización, poniendo énfasis en la Calidad de vida, el Crecimiento y la Sostenibilidad, dados los cambios producidos en estos temas en los últimos años, considerando un horizonte futuro hasta 2030. Para ello, el proyecto consideró ocho (8) componentes:

1. Panel de Expertos, formado por académicos y expertos en diversas materias pertinentes a los desafíos regionales actuales y futuros.
2. Línea Base ERD, en base a definición del nivel de desarrollo actual de la región, utilizando Índice de Desarrollo Regional (IDERE), Índice de Crecimiento Regional (ICORE), e indicadores asociados.
3. Evaluación y Reformulación de ERD, en base a opinión experta que permitiera revisar los instrumentos previos, y sugerir ajustes, desde el enfoque de la planificación estratégica y la sostenibilidad.
4. Proceso Participativo Amplio, realizando cabildos ciudadanos en las tres (3) provincias de la región, y talleres participativos con organizaciones sociales, funcionarias y funcionarios públicos, talleres de enfoque de género, medioambiente, e interculturalidad, que permitieron la participación de más de 480 personas, durante dos años.
5. Consejo Multiactor, formado por actores multinivel, representantes de diversos ámbitos de la sociedad regional.
6. Modelo operativo para seguimiento y cuentas anuales, a través de un sistema estadístico que articula indicadores desde plataformas de datos públicos, asociados a los objetivos estratégicos definidos en el proceso de actualización.
7. Aprendizajes Internacionales, en base a revisión de logros obtenidos por gobiernos de otras regiones, en el contexto iberoamericano.
8. Plataforma Monitoreo Multiactor, localizada en la web, que permite a cualquier ciudadano hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos definidos en el proceso de actualización.

Estos componentes se tradujeron en un Mapa Estratégico que guiará el accionar de la región en los próximos años.

**Tabla 1.**

*Cuadro síntesis actualización y seguimiento ERD Región Biobío.*

Componentes actualizados	Visión por Sueño
Resultados	"Biobío región feliz, la mejor para vivir, trabajar y disfrutar"
Metodología	Planificación estratégica + participación ciudadana
Formato de salida	Mapa estratégico
Plataforma	Sitio web: <a href="http://www.mirabiobio.cl">www.mirabiobio.cl</a>

Fuente: Elaboración propia, 2024

**Tabla 2.**  
Cuadro síntesis actualización y seguimiento ERD Región Ñuble.

Componentes actualizados	Visión por Imagen Objetivo
Resultados	<p>“La sociedad regional, reconocida en sus diversidades, es protagonista en el incremento de su bienestar, integración y oportunidades para el desarrollo de todas sus personas, sobre la base de la innovación, su capital humano, cultura e identidad que han sido históricamente las fortalezas que le permiten proyectarse con confianza hacia el futuro.</p> <p>El impulso de sectores dinámicos y actividades productivas con mayor valor agregado sobre una base de gestión pública de calidad y la innovación ha permitido diversificar la economía, potenciando el desarrollo económico y social de la región en forma territorialmente equilibrada, de cordillera a mar.</p> <p>La región se destaca por el compromiso con su comunidad con un desarrollo que proteja los valores ambientales del territorio y se ha transformado en eje de la actividad económica de la macro región centro-sur, gracias a su posición geográfica, conectividad y capacidad logística.</p> <p>Ñuble al año 2030 aspira (o fortalece) su condición de territorio seguro y tranquilo destacando por su aporte relevante a la cultura nacional a partir de la valoración de su identidad, creatividad y patrimonio”.</p>
Metodología	Planificación estratégica
Formato de salida	Cuadro indicadores por Iniciativas Estratégicas
Plataforma	Sitio web: <a href="http://www.erdnuble.cl">www.erdnuble.cl</a>

Fuente: Elaboración propia, 2024

## Ñuble: de la nueva región a la que crece con sostenibilidad

La región de Ñuble existe como tal desde 2018, luego de un proceso de separación de la Región de Biobío, a la que pertenecía como provincia. Tuvo su primera ERD en 2021, y el proceso de divulgación de sus resultados se vio interrumpido por la pandemia de Covid-19. Así, en 2023 asumimos el desafío de llevar adelante el primer proceso de actualización del instrumento, considerando el contexto actual, y los desafíos futuros para una región pequeña, con altos índices de ruralidad, pobreza y aislamiento, pero con enormes potenciales basados en su identidad histórica, localización en el centro del país, con excelentes conexiones y una economía basada en la producción agrícola, además de valores ambientales altamente significativos para su comunidad. La actualización consideró un horizonte temporal hasta 2030, y consideró seis (6) componentes:

1. Actualización interna ERD, en base a trabajo colaborativo con técnicos y autoridades del Gobierno Regional.
2. Plataforma interactiva de actualización participativa de la ERD, en donde se volcaron los indicadores propuestos para hacer seguimientos a las Iniciativas estratégicas que guiarán la inversión y el desarrollo regional.

3. Actualización participativa, en base a instancias desarrolladas en todas las comunas de la región, y en temas clave del desarrollo, que convocaron a más de 1.046 participantes, representantes de más de 566 organizaciones sociales territoriales y funcionales.
4. Sistema de seguimiento, evaluación continua y guía para la gestión operativa de la ERD.
5. Actualización multinivel, con participación de expertos y representantes del mundo público, productivo, social y académico de la región.
6. Difusión y comunicación, en base a actualización de resultados en medios de comunicación, redes sociales y prensa regional.

El proceso permitió actualizar todos los componentes de la ERD, y definir un conjunto de 169 Iniciativas Estratégicas que operativizan los Objetivos definidos como estratégicos para la región, generando acciones colaborativas con el mundo público y privado, a fin de que la nueva región logre alcanzar estándares de crecimiento y desarrollo sostenible.

## REFLEXIONES FINALES

El liderazgo de proyectos de actualización de las Estrategias de Desarrollo Regional, supone un desafío multidimensional con el fin de ofrecer a las comunidades regionales estrategias innovadoras y actualizadas de planificación para el desarrollo.

Por una parte, se buscaba la innovación pública e institucional, a través de la instalación de entidades colegiadas no incluidas en la institucionalidad formal. Por ejemplo, en ambas regiones se crearon Paneles Expertos, conformados por importantes académicos de las principales universidades de cada región. El caso del Consejo Multiactor creado en la Región de Biobío, se trató de una entidad que permitió validar política y socialmente los acuerdos que iban surgiendo a lo largo del proceso.

Las dos entidades colegiadas buscaban acompañar el desarrollo técnico de los contenidos de los Planes; y a la vez, demostrar que la ciudadanía puede actualizar el texto del instrumento, incluyendo su Visión, Lineamientos, Objetivos, etc., y entregar herramientas tecnológicas para seguir de forma eficiente el cumplimiento de los compromisos presentes en ellos.

La inclusión de un componente ciudadano implicó el trabajo directo con líderes y organizaciones de la comunidad que, de acuerdo a su conocimiento y experiencia del territorio local, de alguna forma validan los objetivos estratégicos en relación a sus necesidades locales. Este

encuentro entre lo bottom up y lo top down es esencial para legitimar socialmente a los objetivos estratégicos tanto en el mecanismo de cabildos ciudadanos en Biobío o los talleres comunitarios en Ñuble.

Algunos de los aprendizajes que dejaron los proyectos son:

1. Las ERD son instrumentos de la región, no son el programa de gobierno de una autoridad. Si bien el liderazgo de los Gobernadores fue fundamental en ambos casos, la participación de las comunidades permitió asegurar que las ideas fuerzas contenidas en ellas representan las necesidades y anhelos de las personas.
2. Liderazgos regionales, que comprendan el rol y potencialidades de las ERD, como Instrumentos de Planificación Estratégica. Tal como pudimos comprobar: todo lo estratégico es importante, pero todo lo importante no es estratégico. Esto implicó un trabajo arduo de ir despejando poco a poco aquellos temas del desarrollo que podrían constituirse en pilares de las decisiones que emanan de ellos.
3. Equilibrio entre bottom up y top down. Si bien es cierto se trata de procesos de alta jerarquía democrática, hay componentes que deben ser liderados por las autoridades regionales, como la visión de un sueño regional, o la actuación de las autoridades y técnicos de los gobiernos regionales, y otros que corresponden al nivel operativo, que pueden ser liderados por las comunidades en el territorio. Así las actualizaciones de las ERD pueden abarcar todo el espectro de la participación cívica, en pos de un proyecto común.
4. Lo que no se puede medir no se puede evaluar. En ambos procesos el resultado fue una plataforma y/o seguimiento que permitiera a los tomadores de decisión y a la ciudadanía regional observar, analizar y evaluar el cumplimiento de compromisos tomados por la región.
5. Menos, es más. Esta frase que puede parecer un lugar común, cobra sentido a la hora de pensar en sistemas de seguimiento y monitoreo. En el caso de Biobío el esfuerzo estaba en rebajar la cantidad de indicadores, de 231 a 82; y en el caso de Ñuble, de acotar y concretizar las Iniciativas Estratégicas, que serán monitoreadas en articulación entre el GORE y los Servicios Públicos.

En síntesis, el liderazgo de estas iniciativas posiciona a la Universidad de Concepción y su Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía como referentes en la vinculación con el sector público. A través del trabajo de sus académicos, contribuyen a construir regiones más democráticas, que planifican su desarrollo y enfrentan sus desafíos y oportunidades con una mirada crítica y prospectiva.