

INT-0999

c.2



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES~~ (999) c.2

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD - D-60

Alvâp.

¿QUE HACER CON LA PLANIFICACION REGIONAL
ANTES DE MEDIANOCHE?

(Versión revisada)

____ Sergio Boisier ____

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación constituye una versión preliminar sujeta a cambios de forma y fondo.
85-7-982

¿QUE HACER CON LA PLANIFICACION REGIONAL ANTES DE MEDIANOCHE?

Sergio Boisier ^{A/}

Sumario

Hoy en día la planificación regional a escala nacional está presente en gran parte de los esfuerzos de cambio social tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. El autor critica la ausencia de una metodología apropiada para conducir el proceso de planificación a la escala de una región cualquiera, enfatiza las limitaciones que derivan del grado de apertura y del tamaño relativamente pequeño de las regiones en cuanto a su efecto sobre la capacidad decisional y propone un proceso de planificación regional en el que destacan los aspectos políticos asociados al fortalecimiento de la capacidad de negociación regional tanto con el gobierno central como con otras instituciones externas a la región. Al proponer un proceso de planificación "negociada", el autor plantea la tesis de utilizar dicho proceso como un mecanismo para fortalecer la estructura democrática de la sociedad.

^{A/} El autor es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de las Naciones Unidas. Las opiniones vertidas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor. Una versión preliminar de este documento se distribuyó entre un reducido número de especialistas en 1977. En parte debido al título provocativo, pero sin duda debido al mismo contenido, el trabajo en su versión preliminar despertó considerable interés, obligando a preparar esta versión modificada que recoge además, parte de algunas contribuciones recientes al tema así como los comentarios y sugerencias de varios colegas profesionales. Enero, 1978.

1. Introducción

Son muchos los méritos atribuidos a Keynes, pero pocos ligarían el nombre del economista británico a la planificación del desarrollo regional. Sin embargo, la influencia del pensamiento de Keynes sobre Roosevelt contribuyó decisivamente a modelar el "New Deal" como parte de la respuesta a la recesión de fines de la década de los veinte. La creación, por parte del Gobierno Federal de los Estados Unidos, de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) hubiese sido difícil, cuando no imposible, en ausencia de las condiciones de intervención gubernamental creadas por el "New Deal". Posiblemente una buena parte de los especialistas en desarrollo regional concuerden en identificar a la TVA como el hito inicial en la todavía breve historia de la planificación del desarrollo regional, al menos en lo que se refiere a las economías capitalistas.

¿Qué ha sucedido con la planificación regional en el casi medio siglo transcurrido hasta hoy? No es difícil describir - a grandes rasgos - la evolución de la planificación regional en este período, particularmente con referencia a América Latina.

La influencia del "modelo" de la TVA encuentra su máxima expresión en la creación de la Corporación para el Desarrollo de la Guayana Venezolana a comienzos de la década pasada, aún cuando con anterioridad se habían creado en varios países latinoamericanos una serie de organismos regionales concebidos principalmente como agencias para controlar y explotar recursos energéticos y naturales localizados en regiones periféricas. La Superintendencia del Valle del Río San Francisco en Brasil y las Comisiones Federales de las principales cuencas hidrográficas en México constituyen ejemplos notorios.

El hecho es que hasta mediados de la década de los sesenta, la casi totalidad de los esfuerzos asociados a la planificación del desarrollo regional en América Latina (así también como en otras

/partes del

partes del mundo) responden a esquemas de desarrollo periférico parcial, inducidos a veces por el centro y a veces por la propia periferia con una variedad de propósitos que van desde la reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales hasta el control político de situaciones conflictivas emergentes en la periferia. En un documento anterior el autor presentó una tipología de todas estas modalidades de desarrollo regional (Boisier, 1976, a).

A partir de mediados de la década de los sesenta y hasta la fecha, con una frecuencia cada vez mayor se reemplazan estos esquemas de desarrollo periférico parcial por esquemas de desarrollo periférico general, a veces nuevamente, promovidos por el centro y a veces promovidos por la periferia. Estos esquemas de desarrollo periférico general corresponden a lo que se denomina corrientemente como planificación regional a escala nacional o planificación interregional. Cualquiera sea la etiqueta utilizada, se trata en este caso de un intento por ordenar y guiar el proceso de desarrollo teniendo en cuenta los problemas, potencialidades e intereses de todas las regiones del país. Ello ha conducido a diseñar sistemas y procesos de planificación de niveles múltiples dentro de los cuales se incorpora la dimensión regional a un nivel de conceptualización y decisión similar a las tradicionales dimensiones globales y sectoriales.

Este cambio responde a una variedad de razones tanto teóricas como prácticas que han sido explicitadas abundantemente en la literatura reciente y no vale la pena repetirlas acá. Un papel importante en la generalización de este enfoque nacional de la planificación regional le ha correspondido a las Naciones Unidas tanto a través de los proyectos de asistencia técnica en este terreno como, principalmente, a través del trabajo de algunas de sus agencias más o menos especializadas en el tema como son o han sido el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD, Ginebra, Suiza), el Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD, Nagoya, Japón) y, especialmente, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, Santiago, Chile).

/Metodológicamente se

Metodológicamente se han hecho avances de importancia en cada una de las etapas que conforman el diseño de un plan regional de alcance nacional, así como en el conocimiento teórico y empírico de las situaciones prevaletientes y de las hipótesis explicativas. Se sabe cómo hacer diagnósticos de buena calidad (aunque queda bastante por hacer en relación a la capacidad interpretativa de los diagnósticos), la naturaleza e interrelación de los varios objetivos del desarrollo regional ha sido bastante aclarada, se han desarrollado modelos cuantitativos tanto simples como complejos para traducir tales objetivos en metas y para examinar el crucial problema de coherencia de metas (Gruchman, 1976), se han hecho avances importantes en términos de definir la naturaleza y contenido de las estrategias de desarrollo regional y el conocimiento acerca de las políticas e instrumentos económicos e institucionales para promover el desarrollo regional no es nada despreciable, aunque, obviamente, todo puede ser mejorado y refinado.

En resumen, hemos llegado a desarrollar un metier honorable como planificadores regionales a escala nacional y hemos tenido la habilidad suficiente como para convencer a numerosos gobiernos de países desarrollados y en vías de desarrollo, de la necesidad de preparar planes nacionales de desarrollo regional. Prueba de ello lo constituye la creciente actividad profesional y académica en este campo en todo el mundo.

Si la edad promedio del gremio (de planificadores regionales) estuviese en el entorno de los sesenta años, no habría razones para preocuparse frente a este estado positivo de cosas. El retiro estaría cercano y quizás podríamos escabullir elegantemente los problemas reales y jubilar con el prestigio de los innovadores intelectuales. Lamentablemente parece que se trata de un gremio de edad promedial madura, pero joven todavía y quizás nos veamos obligados a responder a algunas preguntas molestas que podrían surgir de parte de aquellos que tienen la responsabilidad verdadera de preparar planes regionales

(Colino) Logroño, 1977. I. de la Torre y J. de la Torre

/en condiciones

en condiciones precarias, pero que den resultados. ¿Qué responderemos los académicos y expertos cuando la legión de planificadores regionales que nosotros mismos hemos formado nos pregunten a coro: cómo preparamos en la práctica un plan de desarrollo para una región, que realmente pueda ser implementado?

Por motivos puramente egoístas, para mantener nuestro status, tal vez sería prudente comenzar ahora a preparar una respuesta, antes de la medianoche, antes que se rompa el encanto con la planificación regional, igual que en el cuento de la Cenicienta.

Una paradoja del proceso de planificación regional a escala nacional es que hemos desarrollado y adoptado esta metodología como reacción frente a los programas tradicionales de desarrollo de una región aisladamente considerada, porque nos parecía, y con razón, que tales programas tenían éxito sólo por excepción al paso que escamoteaban el hecho esencial de ser el subdesarrollo regional (o en otros casos, la falta absoluta de desarrollo) no un hecho fortuito, sino simplemente la consecuencia necesaria de un cierto modo de desarrollo global (incluso en alguna medida por encima del propio sistema político y económico) y que por tanto el problema particular de una región no podía ser verdaderamente resuelto sino en el marco más amplio del conjunto de regiones. Esto se fundamentó teórica y empíricamente y sigue siendo un hecho sólido y macizo. Pues bien, al preparar los planes nacionales de desarrollo regional nos enfrentamos con el problema económico en su expresión más simple y descarnada: escasez de recursos frente a un número generalmente grande de regiones cada una con múltiples problemas y diferentes potenciales de crecimiento. Como la solución simple de repartir por igual no sirve, nos vimos en la necesidad de determinar prioridades regionales y así los planes de desarrollo regional a escala nacional concluyen en pronunciamientos entusiastas con respecto al brillante futuro que espera a todas las regiones, pero con proposiciones concretas de intervención en dos o tres de ellas. Lo que interesa destacar es que en la otra punta del camino, nos encontramos nuevamente con el mismo problema

/inicial: preparar

inicial: preparar un plan de desarrollo para una región (o para unas pocas regiones), ahora, claro está, en condiciones mejores ya que se supone que tenemos un marco nacional (estrategias, políticas, programas) bien definidos.

¿Qué hacer? La respuesta obvia pareciera ser: prepare el plan de la región del mismo modo como preparó el plan interregional. Aunque aparentemente obvia, esta respuesta pareciera no ser la mejor. Es posible que el problema sea más complejo que una simple reducción a escala de una metodología. Es posible que los fundamentos teóricos de un plan nacional de desarrollo regional no sean apropiados a una escala reducida (puede ser el caso de la teoría de los polos y centros de crecimiento). Es posible que el arsenal analítico del planificador interregional esté excesivamente sesgado hacia lo urbano e industrial y tal vez tales atributos no sean significativos en una región. Es posible que el aparato institucional y administrativo de una región sea simplemente incapaz de operar en términos de un plan de desarrollo. Es posible que la información estadística y de otra naturaleza sea escasa y poco adecuada al nivel de detalle microrregional. Es posible todo lo anterior y mucho más.

Otra respuesta, también obvia en determinadas circunstancias es: no haga nada. Ciertamente esta es una respuesta válida dentro de un esquema de planificación regional completamente centralizado en el cual se recurra, por ejemplo, a modelos cuantitativos de programación interregional, uno de cuyos productos es justamente el programa de crecimiento e inversión sectorial/regional. El bien conocido "modelo de Rotterdam" precisamente genera resultados que minimizan la tarea de planificación en cada región. Sin embargo, este tipo de respuesta, eficiente sin duda, es un tipo de respuesta altamente centralizada, poco participativa y en consecuencia, poco democrática en último análisis.

El problema anteriormente descrito puede no ser muy serio con respecto a la región que aparece con la primera prioridad. Usualmente hacia ella se volcarán gran parte de los esfuerzos centrales,

/pero ¿qué

pero ¿qué hacer en el caso de una región que sólo recibe la segunda o tercera prioridad? Es ahí donde se presenta el problema en toda su magnitud. Si pocos esfuerzos oficiales se dirigen a tal región, no hay otra alternativa que mejorar las condiciones que hacen posible la autoayuda.

Que la aplicación de metodologías de planificación más o menos clásicas al caso de una región no parece representar una respuesta adecuada, se refleja en la insatisfacción que muestran una serie de instituciones y expertos con los procedimientos usuales, y en la búsqueda de soluciones novedosas.

Por ejemplo, un consultor internacional tan conocido como Avron Bendavid ha desarrollado el llamado "Enfoque conceptos-estrategias-proyectos" (Bendavid, 1972) como una alternativa más realista para la planificación regional y ha expandido recientemente la misma idea ya de una manera más formalizada (Bendavid, A., and P. P. Waller, 1975). El Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas en Nagoya tiene en desarrollo un proyecto titulado: "Métodos de planificación para el desarrollo regional integral" - MPCRD - (UNCRD, 1976), un ambicioso proyecto para establecer justamente un método apropiado para la planificación de regiones individuales en el contexto del subdesarrollo asiático. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas ha ensayado, en las asesorías prestadas a entidades subnacionales de Brasil, México y Venezuela, nuevas metodologías y enfoques para formular planes de desarrollo de regiones singulares. Algunas de tales experiencias han sido materia de publicaciones (Costa-Filho, 1975; Valle, 1975). Desde un punto de vista más amplio, van Raay también ha explorado recientemente este mismo problema (van Raay, 1976) y en otra oportunidad me he referido al mismo tema (Boisier, 1976, b).

Más recientemente, Stöhr y Tödtling (Stöhr, Walter and F. Tödtling, 1977) han presentado al XVII Congreso Europeo de Ciencia Regional (Cracovia, agosto de 1977) una interesante monografía en la que, en

/relación al

relación al mismo tema de este trabajo, se propone una estrategia de "cerramiento espacial selectivo" para preservar la autonomía regional y para generar respuestas más adecuadas a los problemas particulares de las regiones.

No es difícil entender la preocupación de los especialistas por buscar métodos alternativos de planificación para una región singular. Por sobre cualquier otra consideración, la cuestión básica es que el plan de desarrollo de una región está dirigido, con mucha probabilidad, al manejo de una economía esencialmente pequeña en términos relativos y, en muchos casos, en términos absolutos también.

Las prioridades establecidas en el plan regional nacional seguramente se traducirán en proposiciones para controlar el crecimiento del "centro" (coincidente por lo general con una región de tipo metropolitano) y en proposiciones para estimular el crecimiento de una o de varias regiones periféricas. Algunas de estas son precisamente las regiones "pequeñas".

La Comisión Económica para América Latina, preparó hace poco un estudio mostrando las experiencias de varios países latinoamericanos en la preparación de cálculos del producto interno bruto regional (CEPAL, 1975). Examinando la participación relativa de las regiones, estados o provincias en el total nacional se obtiene una idea bastante aproximada de cuál es el tamaño económico típico de las unidades territoriales que serían objeto de un plan de desarrollo intrarregional.

Por ejemplo, en Argentina (1968) sólo dos de las 24 provincias mostraban una participación igual o superior al 10 por ciento del PIB del país; en Brasil (1968) sólo tres de los 22 estados alcanzaban dicha participación; en Chile (1970) tres de 12 regiones; en Colombia (1964), tres de las 18 secciones; en Ecuador (1965) dos de las 16 provincias; en México (1970) uno de los 32 estados; en Panamá (1968) tres de las nueve provincias y en Perú (1965) tres de las ocho regiones. Esto pone de manifiesto lo señalado anteriormente, es decir, la escala muy reducida en que se plantea generalmente la preparación de un plan

/regional. El

regional. El hecho de que la mayoría de estas unidades geográficas corresponden a divisiones administrativas más que a regiones de planificación no invalida en absoluto el argumento.

La consecuencia inmediata de esto debería ser el reconocimiento de la importancia extrema de lo que podría llamarse el entorno paramétrico en la planificación del desarrollo de una región dada. Es decir, normalmente serán más importantes las condiciones, los acontecimientos y las decisiones externas a la región, en cuanto a la influencia que ejercen en su desarrollo, que los propios elementos internos.

Esto no ha pasado inadvertido por supuesto a los teóricos de la economía y del crecimiento regional. En los textos más difundidos se previene acerca de la diferencia en el grado de apertura entre una economía regional y la economía nacional y se ha avanzado no poco en la formalización de modelos de crecimiento regional exógenamente inducidos (Siebert, 1969). Pero en realidad se trata de un asunto más amplio que la simple apertura económica (como relación entre el volumen de comercio externo y el producto interno) y más complejo que el reconocimiento del papel de la demanda externa y de las inversiones externas en el crecimiento regional, tal como estos aspectos son tratados en los modelos de base económica, de multiplicadores interregionales y de crecimiento. La pregunta que fluye de inmediato es la siguiente: ¿están las metodologías de planificación preparadas para controlar el entorno paramétrico?

¿No será, como lo sugieren varios autores (Gutiérrez, E. H., Ortiz, H., y J. Villamil, 1971), que las metodologías de planificación han sido diseñadas para tratar con sistemas económicos relativamente cerrados o, por lo menos, más autónomos en cuanto a su control? Si esto es así, tal vez habría que revisar los procesos de planificación, particularmente desde el punto de vista de la gestión y el control, para asociarlos estrechamente al análisis de sistemas. La planificación de una región constituirá un caso típico de control de un sistema abierto.

/Desde el

Desde el punto de vista operacional, el análisis de sistemas podría ofrecer una contribución sustancial al replanteamiento de las formas de planificación para una región. Desde el punto de vista conceptual, por otro lado, la distinción entre planificación del desarrollo y planificación adaptativa parece esencial para redefinir la forma que asume el proceso de planificación en una región (Friedmann, 1973). De acuerdo con Friedmann:

"La planificación para el cambio se divide en dos formas básicas de acuerdo a un criterio de relativa autonomía en la toma de decisiones. En la planificación del desarrollo, la autonomía es comparativamente grande en lo que respecta a la formulación de los fines y la elección de los medios; en la planificación adaptativa, la mayoría de las decisiones dependen fuertemente de las acciones de actores ajenos al sistema de planificación. Por supuesto, la mayoría de las decisiones de planificación van a ser tomadas en algún lugar del continuo entre la completa autonomía y la completa dependencia. Y el comportamiento de los sistemas de planificación va a variar de acuerdo a la distribución de las funciones de decisión entre los dos extremos. Por ejemplo, la planificación del desarrollo urbano al nivel de la ciudad generalmente será mucho más adaptativa que relativa al desarrollo: en gran parte, tendrá que responder o adaptarse a fuerzas externas, como son los cambios en las preferencias de ubicación de las firmas industriales, sobre las cuales la municipalidad, a través de su propio funcionamiento, no puede influir significativamente. Lo contrario es válido en la planificación del desarrollo nacional. En este caso, las autoridades públicas pertinentes, y la nación es dueña de su destino en un grado mucho mayor que cualquiera municipalidad dentro de ella. Sin embargo, aún entre naciones, pueden haber diferencias en cuanto al grado de dependencia de fuerzas externas; por lo tanto, una nación pequeña y débil como Haití tendrá que, sin duda, planificar en forma más adaptable - si es que planifica - que la ciudad de Sao Paulo."

"¿Cuáles son las principales diferencias, en cuanto al comportamiento esperado, entre la planificación del desarrollo y la adaptativa? No quisiera llevar la metáfora muy lejos, pero puede ser instructivo comparar la relación de la planificación desarrollo-planificación adaptativa con la existente entre un esclavo y su amo. Suponiendo que el esclavo permanece esclavo (que, desde luego puede decidirse a no permanecer), ¿cómo promueve él sus intereses personales?. Se sugieren cuatro formas de comportamiento:

/1. "El esclavo

1. "El esclavo luchará por mover en forma oportunista los insterticios de la voluntad de su amo, sin considerar ningún fin, pero, más bien, buscando una acomodación moderada, asiéndose de cualquier posibilidad evidente de gratificación inmediata que pueda aparecer.

2. "El esclavo buscará aumentar su área de libertad para efectuar elecciones y acciones autónomas.

3. "Las ambiciones del esclavo generalmente serán más modestas que las de su amo. Pero, en su anhelo de lograr mayor autonomía, podrá adaptar sus fines cada vez más a los de su amo, imaginándose un interés conjunto o común que pueda compartir por adhesión. Esta es la típica relación feudal.

4. "El esclavo recurrirá a la manipulación política con el objeto de cambiar la voluntad del amo en favor de los intereses propios del esclavo. El término manipulación política debe interpretarse en este contexto en su sentido amplio y puede incluir subordinación excesiva, adulación, insinuación, presión sutil, decepción y otras formas de manipulación indirecta.

"Ahora bien, una forma de comportamiento similar a la del esclavo parece caracterizar también a la planificación adaptativa. Habrà una tendencia, por ejemplo, a empujar las decisiones hacia arriba, hacia los centros de planificación para el desarrollo donde los parámetros de elección en los niveles bajos pueden ser cambiados. En este esfuerzo, los sistemas de planificación de niveles bajos, generalmente dependerán de la manipulación política para alcanzar sus fines. (Subrayado por el presente autor.) Vale la pena notar, sin embargo, que la planificación adaptativa puede reforzar la acción política con una propia contraplanificación de manera que las negociaciones con las autoridades centrales puedan conducirse en un plano de igualdad intelectual. Puesto que, por el lado del Gobierno, cualquier convenio en un complejo sistema económico avanzado es llevado a cabo en gran parte por expertos técnicos calificados, las partes litigantes deberán estar igualmente preparadas para entrar en negociaciones."

2. Naturaleza de la planificación para una región

Como quiera que se defina un plan económico, éste implica una colección finita y arbitraria de decisiones que se toman a priori para afectar el curso probable de ciertos eventos. Estas decisiones se refieren principalmente a la asignación de recursos y a las formas y procedimientos de administración (incluida la creación de nuevas instituciones). Una decisión sólo es tal cuando afecta a una variable o fenómeno que se encuentra comprendida dentro del ámbito de control del decididor (no puedo "decidir" poner fin a la segregación racial en Sudáfrica). Como se verá enseguida, el sólo hecho de entender de esta manera la naturaleza de un plan, pone en tela de juicio la idea misma de "plan regional" en muchos casos, por lo menos cuando se considera el plan de la región como un instrumento de y para la administración regional.

¿Cuáles son los recursos económicos que pueden ser manejados por la administración regional? Reduciendo el ámbito de la pregunta al aspecto financiero no resulta difícil la respuesta. Primero, la región puede usar los recursos provenientes del producto de ciertos impuestos directos e indirectos que la legislación tributaria concede a los gobiernos locales (algunos impuestos a la propiedad, ciertos impuestos a los servicios, etc.). Segundo, la región puede usar sus rentas propias (propiedades y participaciones derivadas de algunas actividades económicas regionales). Tercero, la región puede utilizar - en algunos casos - el mercado de capital local, nacional o internacional ya sea emitiendo títulos de deuda pública o contrayendo obligaciones. Cuarto, la región puede usar las transferencias de recursos de parte del gobierno central.

¿Son significativos estos recursos? La respuesta es clara: en general nó. Dada la centralización tributaria y presupuestaria prevaleciente en muchos países (en todos los latinoamericanos con la posible excepción del Brasil) las rentas tributarias regionales o locales son mínimas, como se apresuraría a confirmarlo cualquier

/autoridad local.

autoridad local. Las rentas propias son, en una abrumadora mayoría de casos, completamente despreciables; sólo en situaciones excepcionales vinculadas a la explotación de un recurso natural o a alguna legislación de privilegio, estas rentas son significativas. La utilización regional del mercado de capital se encuentra todavía en pañales en la mayoría de los países en desarrollo y parece difícil que las regiones más pobres pudiesen beneficiarse de un sistema semejante, aun cuando no podría descartarse esta posibilidad. La transferencia de recursos desde el gobierno central constituye la fuente, potencial en algunos casos y real en otros, más cierta y más importante de recursos. Esto excluye de todos modos la asignación presupuestaria que las agencias sectoriales del gobierno destinan a la región puesto que tales partidas de gasto son decididas por las agencias y no por la región. Se sigue, en consecuencia, que al hablar de transferencias estamos pensando en sumas alzadas que el gobierno central pone a la libre disposición de la administración regional. La evidencia empírica sugiere que aún en los países en donde se han puesto en marcha Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, estas transferencias no son muy cuantiosas.

En consecuencia, resulta claro que las decisiones regionales sobre asignación de recursos tienen que ser de hecho muy limitadas y en cualquier caso insuficientes para contribuir significativamente a resolver los principales problemas regionales.

En cuanto a las decisiones de carácter institucional o administrativas, la situación no es mejor. Dado el pronunciado grado de centralización de la administración pública que caracteriza a muchos países, pero particularmente a los países latinoamericanos, la maquinaria administrativa regional está constituida (cuando existe como tal) primordialmente por delegaciones regionales de las agencias nacionales y en una mínima parte por organismos propiamente regionales. Aún cuando tales delegaciones puedan estar sometidas formalmente a la autoridad regional, no hay duda alguna que en un sentido real

/estas delegaciones

estas delegaciones se someten a la autoridad de su propia agencia central. Así, el ámbito de las decisiones regionales en este campo también es muy restringido y si los recursos son escasos la posibilidad de crear nuevas instituciones puede ser poco realista.

Estas breves consideraciones debieran ser suficientes como para descartar (en la mayoría de los casos) la posibilidad de hacer un plan regional entendido éste clásicamente, es decir, como un conjunto de decisiones que controlan variables realmente controlables. Un plan de una región debiera orientarse a viabilizar y a maximizar la capacidad de intervenir en el entorno paramétrico de la región.

La forma que asume una intervención depende del balance de poder relativo entre quien interviene y quien es intervenido. A mayor poder relativo del interventor, mayor es la tendencia a una intervención autoritaria o de fuerza. A menor poder relativo del interventor, mayor es la tendencia a transformar la intervención en una negociación. Como se ha visto que el tamaño típico regional es relativamente pequeño, es lícito suponer un poder limitado de las regiones para intervenir en su entorno paramétrico y es igualmente lícito suponer que en tal caso la región tenderá a transformar la posibilidad de intervención en una negociación con los agentes que definen el entorno paramétrico, fundamentalmente el gobierno central y secundariamente las empresas públicas y privadas nacionales, las empresas privadas transnacionales y el propio mercado externo.

En este caso la planificación del desarrollo de la región no tiene como propósito fundamental movilizar los recursos internos de la región (si bien esto será siempre un componente del desarrollo regional) sino maximizar la capacidad de negociación regional.

John Friedmann, en el trabajo citado anteriormente, muestra sin embargo una posición diferente en este aspecto. En efecto, señala Friedmann:

"Los diferentes grados de autonomía y dependencia de la toma de decisiones tienden a reflejarse en una jerarquía de autoridades de planificación relacionadas entre sí en una forma

/técnica y

técnica y política más o menos sistemática, en la que cada nivel tiene su función apropiada y su poder de decisión. Ya que cada nivel más alto es capaz de cambiar parámetros sobresalientes por decisiones en todos los más bajos niveles, y puesto que cada cambio paramétrico representa, en un sentido, un cambio de política, se tiende a encontrar un énfasis en la programación - la especificación detallada de inversiones en volumen, tiempo y lugar - en los bajos niveles de la jerarquía. O, en términos de nuestro modelo, la planificación para el desarrollo tiende a transformarse en políticas, la planificación adaptativa en programación. De hecho, sin embargo, las dos se mezclan en proporciones variables, según sea el punto en el continuo autonomía-dependencia donde ocurra la planificación."

"En el caso de la planificación para el desarrollo, el rol de las instituciones políticas como guías y como resultantes de conflictos se hace obviamente crucial. Es aquí donde se toman las decisiones paramétricas básicas y donde deben resolverse los intereses en conflicto de los planificadores adaptativos. Esta es no sólo una función técnica, sino también, y quizás en gran escala, una política." (Friedmann, 1973.)

Más adelante se verá que debido precisamente a las limitaciones decisionales derivadas del tamaño y apertura de las regiones, en la mayoría de los casos la planificación adaptativa regional asume un carácter bastante lejano de la "programación", al contrario de lo que se desprende del juicio de Friedmann, válido en todo caso frente a muchas situaciones.

Como lo anotan Gutiérrez, Ortiz y Villamil (Gutiérrez, Ortiz, Villamil, 1971): "Tratar a los países (o regiones en nuestro caso) como sistemas abiertos conlleva lo siguiente: primero, es necesario identificar la red de intercambio entre el país (la región) y su "entorno"; segundo, hace necesario definir detalladamente la naturaleza de las relaciones entre el país (la región) y otros países (regiones); tercero, implica un alto grado de exogeneidad en cuanto a las variables críticas en el proceso de planificación o de toma de decisiones".

Agregan los mismos autores: "Esta condición de sistema abierto se puede dar bajo condiciones de dependencia o de interdependencia, donde la primera refleja una condición de dominación y la segunda de reciprocidad".

"La dependencia

"La dependencia política - señalan Gutiérrez, Ortiz y Villamil - hace necesaria o impone condiciones de dependencia económica y social. En estos casos, que se aproximan a las condiciones de la planificación por regiones o unidades subnacionales, existe una jerarquía en términos del sistema de planificación y lo más que se podría hacer es tratar de minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios de la relación de dependencia, dentro de los límites que impone el sistema dominante."

En un trabajo posterior en el que ahondan en el mismo tema, Gutiérrez y Villamil sostienen, al discutir el problema de la toma de decisiones en condiciones de escasez de recursos:

"La escasez relativa debe entenderse en el contexto de la ausencia de control o en término de unas limitaciones en cuanto a alternativas de política" (Gutiérrez, Villamil, 1973). Estas limitaciones en cuanto a la posibilidad de diseñar políticas alternativas son un resultado directo del pequeño tamaño que caracteriza a ciertos países y regiones.

De los comentarios anteriores se deducen algunas características importantes que contribuyen a redefinir el alcance del proceso de planificación para una región. En primer término, se infiere la necesidad de esclarecer cuidadosamente la forma cómo se estructura y opera lo que se ha denominado como "entorno paramétrico" de la región, una tarea que será incluida dentro del diagnóstico regional. En segundo término, los autores citados reafirman la idea en el sentido de que la planificación de una región implica el manejo de un sistema dependiente desde el punto de vista decisonal; ello incidirá - como se verá en seguida - en el rol relativo del plan y de la estrategia regional. En tercer término, las opciones limitadas en el diseño de alternativas de política aparecen como consecuencia del tamaño pequeño del sistema económico de una región, hecho que condicionará necesariamente el enfoque, los procedimientos y la mecánica de la planificación de una región.

/En consecuencia,

En consecuencia, parece claro que la práctica de la planificación regional es tanto un proceso de negociación y gestión como un ejercicio técnico y el marco de toma de decisiones dentro del cual actúan los planificadores y otros grupos se destaca como un tema que merece un análisis especial. Exactamente este argumento es planteado por Dunham al estudiar - en el caso de Ghana - la conformación de las estructuras espaciales como resultado del juego de los intereses de grupo, (Dunham, 1976).

Otro aspecto importante que requiere de algunos comentarios se refiere a la noción de estrategia en el contexto del proceso de planificación de una región y a su relación con el concepto de plan tal como éste fue reseñado en líneas anteriores.

Se puede definir una estrategia de desarrollo regional con cierta rigurosidad en los términos siguientes: "Una estrategia de desarrollo regional es un conjunto limitado de decisiones importantes que, teniendo como base las reacciones posibles del medio, tiene por propósito principal maximizar el cambio en un sistema regional minimizando al mismo tiempo las reacciones adversas del sistema" (Boisier, 1976, b).

En el caso de la planificación regional a escala nacional las decisiones más importantes pertinentes a la estrategia son: i) la definición del grado de tensión que el sistema puede soportar, concretamente, la especificación de la intensidad del control que puede aplicarse al "centro" para captar ahí excedentes que puedan ser transferidos a la "periferia" y; ii) la definición del estilo de desarrollo regional que se desea obtener, mediante la evaluación y selección de una serie de grandes opciones (v. gr. desarrollo horizontal versus desarrollo vertical). En la misma perspectiva, de la planificación regional a escala nacional, la estrategia regional complementa al plan, puesto que, tratándose del país como un todo, gran parte de las decisiones relativas al desarrollo del sistema de regiones se ubican dentro del ámbito de control del propio país.

/Por ello,

Por ello, el concepto de plan (como conjunto de decisiones puras) resulta comparativamente más importante que el concepto de estrategia (como conjunto de decisiones y procedimientos con resultados aleatorios).

En el caso de una región, particularmente si ésta es pequeña y abierta, se modifican las relaciones entre estrategia y plan. Dado que en este caso gran parte de los elementos de control del sistema son exógenos, la estrategia de desarrollo para una región tiene una connotación diferente. En efecto, en estas circunstancias la estrategia busca maximizar la posibilidad de generar decisiones por parte de los elementos exógenos de control (los agentes del entorno paramétrico) adecuadas y favorables al desarrollo de la región. En este sentido, la estrategia de desarrollo para una región aparece estrechamente asociada a procedimientos concretos de acción más que al establecimiento de condiciones para que un conjunto de actores se comporten de acuerdo a un esquema prefijado, como es el caso de la estrategia nacional de desarrollo regional. Desde un punto de vista complementario, se puede decir que la estrategia de desarrollo para una región tiene por propósito reducir el grado de incertidumbre en los procedimientos de negociación entre la región y los agentes del entorno.

Puesto que las decisiones puras susceptibles de ser tomadas por la región constituyen un conjunto pequeño, el plan de la región es comparativamente menos importante que la estrategia; por tanto en este caso es el plan el complemento de la estrategia, una relación inversa a la que puede observarse a nivel nacional. El gráfico siguiente ayuda a visualizar las distintas relaciones entre estrategia y plan tanto a nivel del sistema regional como a nivel de una región.

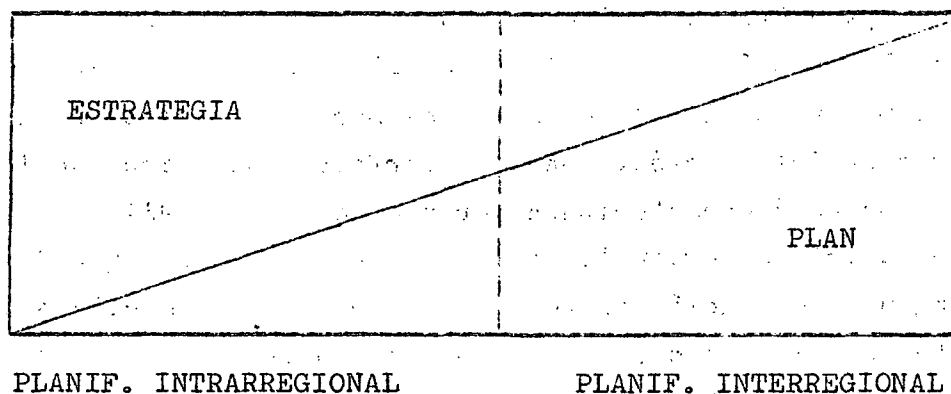
Debe entenderse sin embargo el carácter relativo que tienen enunciados tales como: "la estrategia es menos importante que el plan en el caso de la planificación interregional"; lo de "menos importante" denota simplemente que hay más elementos sujetos a control en un caso

/que en

que en otro. No implica una reducción de la importancia absoluta de una adecuada estrategia nacional de desarrollo regional.

Resumiendo, la planificación para una región envuelve dos componentes: un componente decisional (el plan propiamente tal) y un componente procesal (la estrategia, que incluye la especificación de los campos de transacción y de los mecanismos de negociación).

COMPONENTES DEL PROCESO DE PLANIFICACION



3. El diagnóstico regional revisitado

¿Cómo diseñar entonces un proceso práctico de planificación para una región que responda a los propósitos anteriores?

"Fundar el porvenir - decía Saint Exupery - es primero y exclusivamente, pensar el presente." El conocimiento de lo que es la región, de sus potencialidades, de sus limitaciones y de los factores que operan detrás de esas limitaciones es la primera tarea y la primera etapa de la planificación regional, cualquiera sea la modalidad que ésta asuma. Un buen diagnóstico constituye el requisito principal del plan.

Si bien esto resulta bastante obvio y si bien hay una experiencia acumulada nada de despreciable en la preparación de diagnósticos económicos, no es menos cierto que - a lo menos en el caso latinoamericano -

/los diagnósticos

los diagnósticos regionales conocidos son más una relativamente buena descripción que una adecuada interpretación. La descripción es útil, pero sin una interpretación su valor es casi nulo.

El diagnóstico puede considerarse como un proceso en sí mismo para la realización del cual se necesitan ciertos insumos y del cual se derivan ciertos productos. La transformación de los insumos en productos presupone la ejecución de determinadas actividades en esta etapa.

El primer insumo que se necesita para el diagnóstico está constituido por la información, sobre la región y sobre lo que se ha llamado el entorno paramétrico regional. Puesto que el propósito es elaborar una metodología práctica de planificación (esto implica tanto factibilidad como oportunidad), no se puede ser muy exigente de inicio en relación a la información. Se sabe perfectamente bien que la situación en este caso está caracterizada por una falta generalizada de información estadística regional, pero no se puede esperar que se diseñen y se pongan en operación sistemas modernos de información si es que realmente se quiere hacer algo en plazos cortos. El "arte" del planificador regional en este caso consiste en utilizar sabiamente la información indirecta, las fuentes de datos nacionales y cualquier pedazo de información suelta de manera de extraer conocimientos sobre la región.

La información para el diagnóstico corresponde a tres tipos diferentes. En primer término se requiere información estadística, datos acerca del estado y comportamiento de las principales variables regionales y extrarregionales. En segundo término, se necesita información política, referida a las estrategias, planes, políticas y proyectos promovidos por el gobierno central. En tercer término, se debe trabajar con información de opinión, esto es, las apreciaciones objetivas y subjetivas de los actores regionales (autoridades, empresarios, obreros, etc.) en relación a los problemas y potencialidades de la región.

/En relación

En relación a la primera categoría, la información estadística, será útil preparar de antemano una lista tan completa como sea posible de los datos deseables de obtener (ejemplos de estas listas se encuentran en varias obras sobre planificación regional). El propósito de esta lista no es recolectar toda la información sugerida (ello dilataría todo el proceso) sino utilizarla como una guía para, primero, preparar una segunda lista reducida de los ítems disponibles o susceptibles de encontrar con mínimo esfuerzo y, segundo, establecer una prioridad en relación a los datos (por ejemplo, en una región agropecuaria por excelencia, la información industrial podrá resultar más fácil de obtener, pero evidentemente no tendría primera prioridad). Al parecer, la cuestión esencial acá es estudiar a fondo las fuentes estadísticas de datos nacionales (censos, cuentas sociales, etc.) para extraer de ellas datos concernientes a la región. Este es un procedimiento que, bien llevado, suele proporcionar más información de la que se supone corrientemente.

La información política se refiere, como se dijo, principalmente a la explicitación de las políticas económicas nacionales (por ejemplo, la política monetaria o la política de gasto público), de las políticas sectoriales (agricultura, industria) y de los proyectos de inversión directamente productivos así como sociales y de infraestructura propuestos por las agencias del gobierno nacional. Se trata en este caso, de evaluar cuál es el posible impacto de este conjunto de decisiones sobre la región.

En algunos casos esto puede ser cuantificado; por ejemplo, el número de viviendas que el Ministerio de Vivienda pretende construir en la región o el número de empleos que generará un proyecto industrial. En otros casos, esto no será fácil de hacer, por ejemplo, es difícil evaluar el impacto de la política monetaria en la región.

Dada la naturaleza del proceso de planificación que se propone, la información política es extremadamente importante puesto que se refiere precisamente al entorno paramétrico regional o, por lo menos,

a la parte más importante de él: la acción del gobierno central. De manera que debe hacerse un esfuerzo muy serio para obtener y manejar eficazmente esta información.

La información referente a las políticas económicas promovidas por el gobierno central debe ser, por lo menos, someramente evaluada por el grupo de trabajo regional. No se necesita por el momento un análisis muy acabado de ellas; es suficiente que el grupo de trabajo pueda pronunciarse de una manera razonable acerca de si tal o cual política es positiva o nó con respecto al desarrollo percibido de la región.

Por otro lado, ya en esta etapa del proceso de planificación regional aparece la oportunidad para incorporar efectivamente al proceso a los dirigentes (policy-makers) del sector público tanto regional como - especialmente - nacional. No basta solicitar la información sobre políticas y proyectos mediante una requisición formal ni es suficiente un entendimiento entre los planificadores regionales y sectoriales. La interacción entre autoridades políticas regionales, planificadores y dirigentes nacionales resulta esencial para traducir posteriormente el plan en acciones.

La información de opinión es un complemento importante de las dos categorías anteriores y su recolección genera paralelamente la oportunidad de incorporar al proceso de planificación a otro conjunto relevante de actores: los grupos regionales. Esta incorporación es útil tanto por razones tácticas como por razones doctrinarias. Desde este último punto de vista, se concibe la planificación como un proceso participativo y socialmente integrador. Desde el punto de vista táctico, los dirigentes de los grupos sociales regionales complementan eficazmente las funciones del planificador en relación a las deficiencias de información que éste puede y suele tener y en relación a la vivencia diaria con una serie de problemas regionales que puedan pasar desapercibidos para el técnico. En seguida se hará referencia a las técnicas que pueden usarse para recabar esta información de manera más o menos objetiva.

/El segundo

El segundo tipo de insumo requerido para la confección del diagnóstico tiene que ver con las técnicas de análisis regional. La sola mención de esto suele levantar muchas cejas, en parte porque hay una tendencia a pensar en complicadas técnicas de tipo econométrico que requieren habilidades especializadas y que consumen enormes cantidades de tiempo y recursos. Pero si la preocupación es preparar un plan factible y oportuno en condiciones de escasez de información, naturalmente que habrá que descansar en técnicas analíticas más rudimentarias.

Conviene tener claro que es necesario utilizar dos tipos de técnicas de análisis: i) técnicas convencionales para el manejo de datos estadísticos y; ii) técnicas no convencionales para el manejo de la información más subjetiva. Entre estas últimas vale la pena citar ejercicios del tipo brain-storming, formación de think-tanks y el uso de métodos como la técnica delphi para identificar problemas prioritarios, por ejemplo.

Fagence, en Citizen Participation in Planning dedica un capítulo completo a examinar los "medios" de participación ciudadana en procesos de planificación (Fagence, M., 1977).

Con respecto a las técnicas convencionales de análisis regional, descripciones de ellas se encuentran reunidas en libros de texto (Isard, 1960; Boudeville, 1966; Bendavid, 1974; Boisier, 1977). Se debe dar clara preferencia a aquellas técnicas simples para las cuales es posible encontrar datos en las fuentes estadísticas de datos nacionales (por ejemplo, medidas de concentración, de especialización, método de variaciones relativas, modelos de potencial, etc., etc.). Dado que el procedimiento de learning-by-doing es más apto para tareas que se puedan ejecutar en plazos más largos que los plazos impuestos a los planificadores para hacer el plan, acá se requiere el concurso de verdaderos expertos con suficiente conocimiento teórico y experiencia práctica.

/Los propósitos

Los propósitos generales del diagnóstico para esta forma de planificación son: i) identificar los principales problemas de la región con sus respectivas prioridades; ii) identificar los agentes del entorno paramétrico regional; iii) establecer las vinculaciones entre los problemas y la conducta de los agentes del entorno; iv) identificar las principales potencialidades de crecimiento regional y v) proyectar a futuro la situación regional a la luz de los comportamientos probables de i), ii) y iii).

En consecuencia, el producto del diagnóstico será: i) una descripción; ii) una interpretación y; iii) una proyección.

La descripción se refiere al estado actual de la región y como esto no puede ser un relato discursivo, debe estructurarse de antemano tanto su contenido como su organización formal. La descripción puede presentarse en función del siguiente esquema;

a) descripción de cada unidad territorial que compone la región (provincias, comunas, distritos, etc.) en la medida en que lo permita la información. Esta descripción debiera incluir por supuesto: antecedentes físicos, antecedentes económicos, antecedentes socio-políticos y antecedentes sobre relaciones inter-micro-regionales;

b) descripción del funcionamiento del sistema completo definido por las unidades descritas anteriormente, por ejemplo, qué ha sucedido en un período dado con la población total regional y con su distribución intrarregional. El objeto de este tipo de análisis es tener una idea aproximada de la dinámica interna de la región;

c) descripción del sistema de asentamientos humanos de la región tanto en su dimensión urbana como rural;

d) descripción de las redes de transporte y de comunicaciones existentes dentro de la región así como de sus conexiones exteriores;

e) descripción del sistema y de los procedimientos administrativos regionales vinculados al desarrollo, con particular énfasis en los aspectos de coordinación interagencial, atribuciones y delegación de funciones.

/Por otro

Por otro lado, la descripción, como producto del diagnóstico, incluye mostrar la evolución de largo plazo de algunas variables claves como población, producción y otras. Esto permitirá al planificador diferenciar problemas de estructura, que se arrastran desde antiguo y problemas de tipo coyuntural.

Asimismo, la descripción incluye, siendo esta parte la fundamental, una identificación y una prioritización de los principales problemas regionales. No se debe pretender terminar con una lista demasiado larga, que suele representar un conjunto de deseos subjetivos más que problemas reales. Aquí se requiere de un esfuerzo de imaginación por parte de los planificadores. Algunas de las preguntas que se pueden formular para ayudar a identificar los problemas son a manera de ejemplo, las siguientes:

1. ¿Hay deficiencias notorias en la dotación regional de recursos naturales? ¿Es una deficiencia real o se trata de desconocimiento?
2. ¿Hay deficiencias notorias en la dotación regional de recursos humanos?
3. ¿Cuál es la apreciación de las relaciones entre 1 y 2 ¿hay un problema de saturación? ¿Hay un problema de subocupación espacial?
4. ¿Hay deficiencias notorias en la dotación regional de recursos económicos y tecnológicos?
5. ¿Cómo se juzga el crecimiento económico regional? ¿Por debajo de lo que permitirían las condiciones 1, 2, 3 y 4?
6. ¿La localización de la región en relación a los mercados nacionales e internacionales constituye un escollo serio o no para la exportación?
7. ¿Hay problemas agudos de distribución del ingreso en la región?; si los hay, ¿son sustantivamente diferentes a problemas similares a nivel nacional?
8. ¿Hay problemas de orden institucional cuya sola remoción pudiese acelerar el crecimiento regional?

/9. ¿Hay problemas

9. ¿Hay problemas típicamente sociales en la región, tales como segregación manifiesta, cuestiones raciales, grupos dominantes esencialmente conservadores, ausencia de organizaciones sociales, etc.?

Si bien todas estas preguntas son importantes, he mezclado intencionadamente preguntas que se refieren a ciertos efectos con preguntas que apuntan más a las causas. Lo hago justamente para mostrar la necesidad de hacer un esfuerzo de separar ambas cosas; en muchos casos los diagnósticos presentan todo esto mezclado y ello dificulta la posterior identificación de políticas. Por ejemplo, el crecimiento económico regional es principalmente un efecto de causas asociadas a una o a varias de las ocho preguntas restantes. Pero también puede ser una causa de situaciones como las asociadas a las preguntas cuatro, siete y nueve.

Una discusión a fondo de estas y otras preguntas entre los planificadores, autoridades y representantes de la comunidad generalmente terminará en un consenso en torno a alguno de los tres puntos siguientes: el crecimiento económico regional aparentemente está por debajo de lo que la constelación de recursos regionales permitiría o bien, el crecimiento económico regional se juzga como satisfactorio pero se entiende que está generando problemas sociales insostenibles a largo plazo, o finalmente, el crecimiento económico regional no puede empujarse más allá de un bajo límite dado por los recursos naturales y el ajuste debe buscarse por el lado migracional.

En la identificación de los problemas debe irse a lo sustantivo y no a lo accesorio. Si en una región hay un déficit manifiesto de viviendas, esto es seguramente un efecto de una situación de distribución de ingresos, de inmigración acelerada o de ausencia de mecanismos financieros adecuados o de otras razones, pero rara vez será un problema sustantivo. Es importante identificar este problema sin duda, pero mucho más importante es dedicar el tiempo y el esfuerzo a aquellos problemas cuya solución generaría los mayores efectos multiplicadores sobre otros problemas.

/Finalmente, la

Finalmente, la descripción incluye una identificación de las principales potencialidades regionales. Esto debe hacerse sobre bases tan objetivas como sea posible. ¿Qué elementos, naturales o no, de la región podrían aprovecharse de mejor manera? ¿Tiene buen clima y bonitos paisajes? (turismo); ¿tiene recursos de suelos, energéticos o mineros particularmente importantes (agroindustria, generación de energía, minería)?; ¿tiene mercados importantes (industria, comercio, servicios)?; ¿tiene universidades o una superior dotación de personal técnico (investigación, industrias de alta tecnología)?; ¿tiene industrias de base (industrias complementarias)? ¿En qué plazos podrán explotarse estas potencialidades y cuál será, aproximadamente el volumen de recursos nacionales e internacionales necesario?

La segunda parte del producto del diagnóstico consiste como se dijo, en la interpretación de los datos y hechos descritos. Esta es la parte más difícil y también la más importante del diagnóstico. La más difícil porque se necesitaría realmente de una teoría (o de varias teorías alternativas) para detectar las relaciones de causalidad de los fenómenos, de manera que se actúe sobre las causas y no sobre los efectos. Aquí, además, hay que ligar los problemas regionales con el entorno paramétrico.

Tengo algunas dudas sobre la capacidad de las teorías regionales (en su estado actual) para pasar el test de la aplicabilidad práctica. Creo que en esto queda casi todo por hacer, de manera que habrá que proceder de una manera más rudimentaria.

Primero que nada, es preciso identificar los agentes que operan en el entorno paramétrico regional y las formas en que operan, y la importancia relativa de ellos.

Sin duda que es el gobierno nacional o central el más importante agente del entorno paramétrico regional. El gobierno nacional afecta el comportamiento de la economía regional mediante una serie de decisiones, las principales de las cuales se refieren a: i) las políticas

/económicas globales,

económicas globales, sectoriales e interregionales; ii) la inversión pública no directamente productiva (infraestructura y equipamiento de servicios); iii) el gasto corriente y; iv) las normas administrativas. El segundo agente importante lo constituye el conjunto de empresas públicas situadas en la región, las que afectan la situación regional a través de decisiones vinculadas a: i) el volumen de producción; ii) el nivel de integración regional de sus actividades (compras de insumos locales, eslabonamientos en general) y; iii) la inversión y reinversión regional de estas empresas. Conjuntamente con las empresas públicas, son importantes las empresas privadas nacionales y las empresas privadas transnacionales en relación a sus decisiones de producción, de integración regional, de manejo de utilidades y de condiciones laborales. Los bancos comerciales nacionales e internacionales importan en cuanto a sus decisiones financieras relacionadas con el volumen y costo del crédito regional. Finalmente, el mercado externo tanto en términos de demanda extrarregional de bienes y servicios como en términos de gasto en la región de no residentes configura otro de los agentes del entorno paramétrico.

Supóngase ahora que ha sido claramente establecido el problema principal de la región. En muchos casos y en último análisis este problema será el de un crecimiento económico regional insatisfactorio. Esto puede ser interpretado en términos absolutos (un 0.4 por ciento de crecimiento anual siempre es bajo) o en términos relativos (un 5.0 por ciento de crecimiento regional comparado con un 10 por ciento nacional) y la distinción puede ser de utilidad más adelante.

La pregunta es entonces: ¿por qué crece lentamente la economía regional y cuál es la relación entre ello y los agentes del entorno paramétrico? Será necesario hacer por lo menos un chequeo como el siguiente:

a) Inadecuados montos de inversión regional. Un escaso volumen de inversión en la región podría obedecer a alguna o a varias de las siguientes causas:

/i) desconocimiento de

i) desconocimiento de las potencialidades y de los recursos regionales por parte del sector privado y en menor medida, por parte del sector público;

ii) ausencia de una cartera de ideas de proyectos y de estudios de prefactibilidad;

iii) elevado costo del financiamiento o ausencia de recursos financieros de largo plazo;

iv) ausencia de grupos empresariales regionales;

v) políticas económicas poco claras o erráticas, que afecten el proceso de inversión a nivel nacional o que lo afectan particularmente en la región;

vi) poca capacidad política regional para presionar por la asignación de recursos públicos;

vii) políticas preferenciales para otras regiones;

viii) escasa rentabilidad de los proyectos conocidos o impresión generalizada de menores retornos en la región en comparación con inversiones similares en otras regiones.

b) La inversión regional, globalmente considerada es adecuada, pero es notoriamente desbalanceada. Este suele ser el caso de políticas de inversión principalmente orientadas a la dotación de infraestructura (recuérdese el caso de la diseminación de parques industriales en varios países en las décadas de los 50 y 60) o a la generación de energía que es, en definitiva, usada por otras regiones.

c) La inversión regional, globalmente considerada es adecuada, pero se ha orientado primordialmente a sectores de lento crecimiento (nacional) o a sectores poco integrados a la economía regional. Este caso es bastante común obedeciendo generalmente a estrategias de industrialización mal planteadas o que simplemente pasan por alto algunas consideraciones regionales.

d) El lento crecimiento de la región podría alternativamente deberse a un mercado regional pequeño conjuntamente con un reducido monto de exportaciones. Esto a su vez podría obedecer a alguna o varias de las siguientes causas:

/i) escasa población

- i) escasa población regional;
 - ii) población adecuada, pero bajos niveles de ingreso y/o concentración excesiva del ingreso;
 - iii) costos de transporte elevados que dificultan la colocación de productos regionales en el exterior (o ausencia de sistemas y medios de transporte);
 - iv) trabas de tipo administrativo con respecto al comercio internacional incluyendo escasez de información sobre mercados;
 - v) costos de producción más elevados que los correspondientes a actividades similares potencialmente exportadoras situadas en otras regiones;
 - vi) poca capacidad regional para atraer el gasto de no residentes (no se administran los recursos turísticos, si los hay).
- e) El lento crecimiento regional podría obedecer, parcialmente, a la carencia de mano de obra calificada, incluyendo técnicos, ingenieros y administradores, hecho que dificultaría la puesta en marcha de proyectos de otro modo viables.
- f) Finalmente, la situación podría obedecer a la ausencia de tecnología (o a la incapacidad de transferencia de ella) necesaria para explotar determinados recursos naturales regionales.

Si es posible establecer una lista de factores no autocorrelacionados que expliquen razonablemente bien el problema del lento crecimiento regional, no será difícil identificar el correspondiente agente del entorno paramétrico y el tipo de acciones (del agente) más relevante para el factor en cuestión. Por ejemplo, si el grupo de trabajo ha logrado un consenso acerca de la primera importancia del factor "inadecuado monto de inversión regional" como elemento explicativo del lento crecimiento y se ha establecido que ello se debe principalmente a la "poca capacidad política regional para presionar por la asignación de recursos públicos", ya se tiene identificado el agente (el gobierno) y al tipo de acción envuelto (inversión pública). En consecuencia, ya es posible diseñar una estrategia para negociar con el agente de manera de cambiar su conducta.

/Naturalmente no

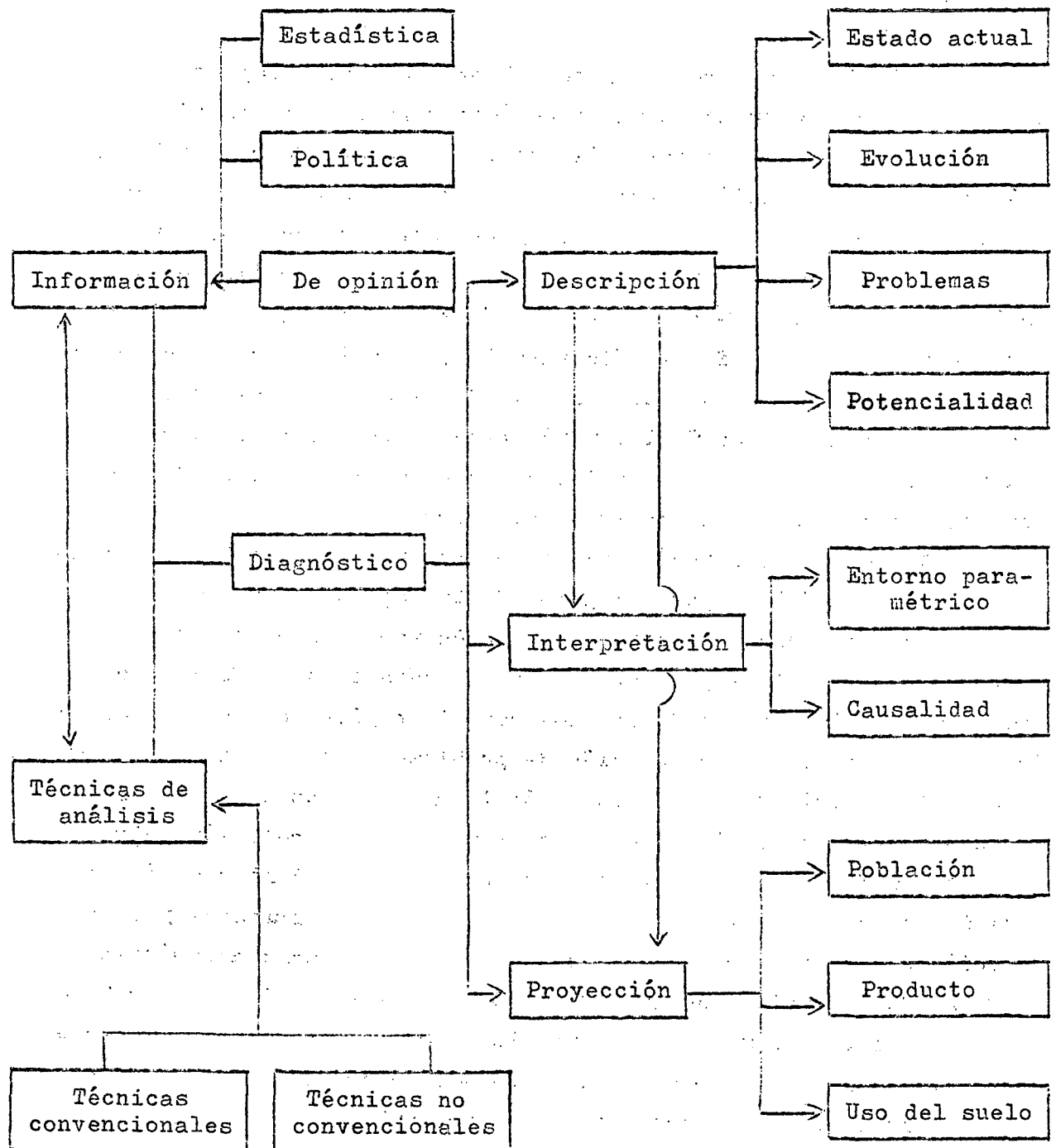
Naturalmente no hay una "receta" para ejecutar en la práctica el ejercicio anterior y por tanto mucho depende de la calidad profesional del grupo de trabajo para realizar esta tarea de identificación causal.

Por último, la tercera parte del producto del diagnóstico es un conjunto de proyecciones macroeconómicas regionales en términos de un número reducido de variables claves, conjugando para ello el análisis de la situación actual y de su evolución de largo plazo con el efecto probable de las políticas y proyectos conocidos. Una proyección efectuada en términos de la evolución probable de la población, del nivel de actividad económica y del uso del suelo a nivel regional será útil no sólo para tener una idea de lo que podría ser la región (en diez o quince años) si las cosas se dejan desarrollarse por sí solas; es útil también porque permite verificar el análisis de los problemas actuales y tener una idea acerca de nuevos problemas que pudiesen aparecer en el futuro.

Antes de pasar a una siguiente etapa en el proceso de planificación, resultará útil para el grupo de trabajo hacer un resumen y preparar conclusiones a partir del diagnóstico. Este resumen debe centrarse en una clara presentación de un número muy reducido de los problemas considerados prioritarios para la región, de su naturaleza (no es suficiente una enumeración de problemas) en relación a la forma cómo se han originado, a su evolución (los problemas tienden a agravarse o se mantienen más o menos constantes), a la relación entre ellos (en qué medida se trata de problemas independientes o no y en este último caso, cuál es el tipo de vinculación existente) y a la relación entre cada problema y los agentes del entorno paramétrico cuyas acciones inciden en un modo u otro en la situación del problema.

Como este resumen del diagnóstico jugará de aquí en adelante un papel de mucha importancia en el resto del proceso, debe prestarse especial atención a la forma en que se presentan estas conclusiones. Un lenguaje demasiado tecnicista puede ser útil frente a ciertos interlocutores, pero posiblemente no lo sea para los interlocutores

ESQUEMA PARA EL DIAGNOSTICO DE UNA REGION



/más importantes,

más importantes. En consecuencia debe hacerse un esfuerzo para utilizar un lenguaje claro y sencillo, inteligible para todo el mundo. Una serie de técnicas visuales bien conocidas (mapas, gráficos, maquetas, etc.) pueden ser de considerable utilidad. Un aspecto importante, pero sin duda difícil, es presentar los problemas regionales en función de las preocupaciones dominantes del interlocutor, es decir, del agente respectivo del entorno paramétrico. Si la preocupación fundamental de los responsables de la política económica radica por ejemplo, en el control de una inflación persistente, poco ganará la región alegando un problema de crecimiento (cuya solución podría involucrar un mayor gasto fiscal), puesto que ello no responde a la preocupación dominante. En otras palabras, la región debe aprender a "comunicar" su problemática, es decir, debe aprender a traducir sus problemas al lenguaje que refleja los intereses de quien recibe la presentación regional. Como gran parte de los problemas económicos son interdependientes, no es imposible realizar la adecuación señalada, si bien tampoco es sencillo.

4. La cuestión de los objetivos y metas en la planificación de una región

Si se siguiera, a la escala de la región, la metodología usada en la planificación regional nacional (interregional), una vez que se ha concluido el diagnóstico correspondería identificar los objetivos del desarrollo y en seguida correspondería el dimensionamiento cuantitativo de los objetivos, es decir, la fijación de las metas.

Un "objetivo" de desarrollo está asociado a un determinado "estado" de una cierta variable en la imagen-objetivo. Un objetivo no es una acción en sí misma, pero necesariamente implica una acción. La acción involucrada en un objetivo es precisamente la política definida para que la variable alcance el "estado" deseado. Por ejemplo, un enunciado tal como "redistribuir el ingreso" no es un objetivo (puesto que el uso de la forma verbal denota una acción). Correctamente

/enunciado el

enunciado el objetivo en este caso sería: "una distribución del ingreso de tales o cuales características", lo cual puede o no involucrar una acción tal como "redistribuir" en el sentido de transferir de unos grupos a otros el ingreso actual. Es evidente que el patrón deseado de distribución (el objetivo) puede alcanzarse mediante acciones que nada tienen que ver con transferencias.

El hecho de que un objetivo esté siempre asociado a una acción, sin ser él mismo una acción como tal, denota una capacidad de implementar la acción correspondiente por parte del agente social que establece el objetivo. Pero para implementar una acción (que es una política) se debe tener control sobre los elementos que configuran la acción o política, o sea, se debe tener capacidad para manejar los instrumentos de política. Un objetivo regional tal como: "una distribución del ingreso regional caracterizada por una participación igualitaria del trabajo y del capital" puede implicar - como acción - una determinada política tributaria; para que el objetivo tenga un sentido real, la región debería tener control en este caso sobre los instrumentos de la política, por ejemplo, debería tener capacidad para fijar un impuesto al capital. Si no es así, el objetivo - desde el punto de vista de la capacidad decisional regional - tiene valor nulo, no es otra cosa que una declaración de buenos propósitos.

Cabe entonces preguntar: ¿qué sentido tiene establecer en el caso de una región, un objetivo tal como el logro de una tasa de crecimiento del producto de un 5.3 por ciento anual, un ejemplo muy frecuente en la práctica? Dejando de lado el hecho de que el enunciado anterior no es en realidad un objetivo correctamente definido, ¿qué grado de control tiene una región cualquiera sobre los determinantes últimos del crecimiento?

Como se vió anteriormente, el ámbito de control de las regiones suele ser muy reducido, de manera que ello cuestiona en buena medida la posibilidad de determinar objetivos regionales de una manera endógena. A su vez ello implica que no tendría sentido establecer

/la contrapartida

la contrapartida cuantitativa de los objetivos, es decir, las metas. Esto no quiere decir sin embargo, que no hay ni objetivos ni metas regionales; el problema no radica en su existencia o inexistencia, sino en quien tiene la capacidad real de determinarlos. De hecho siempre habrán y siempre se establecerán objetivos y metas para cada región, pero ello no será de competencia exclusiva de cada región sino de otra instancia decisoria.

A una conclusión similar llegan Gutierrez, Ortiz y Villamil en su trabajo sobre planificación de sistemas abiertos al señalar: "Este análisis plantea la necesidad de que en la planificación de sistemas abiertos los objetivos no sean unidimensionales sino más bien múltiples. Los objetivos deben no sólo optimizar en términos de unas variables económicas, sino que también deben tratar de reducir el grado de incertidumbre del sistema, substituyendo donde sea posible variables no controlables por aquéllas que lo son". (Gutierrez, Ortiz, Villamil, op. cit.)

Supóngase que, como es usual, el reconocimiento de la situación descrita anteriormente se pasa por alto y que en la preparación del plan regional se consume una buena cantidad de energía en establecer objetivos y metas. Por ejemplo, se dice que la región debe duplicar, en cierto lapso, la tasa de crecimiento del producto por la vía de un programa de expansión industrial. Aparte del hecho de que esto seguramente escapa al ámbito de control regional, ¿qué sucede si la región vecina plantea lo mismo? ¿son compatibles ambas situaciones en términos del uso de recursos escasos o del tamaño de los mercados? ¿qué sucede si ya no son dos, sino seis o nueve regiones las que hacen planteamientos similares?

Como un problema de este tipo debe necesariamente tener una solución consistente, ésta podría darse por la vía de un ajuste ex-post, es decir, utilizando los recursos hasta donde alcancen y satisfaciendo los requerimientos de las regiones con mayor capacidad política para presionar por la asignación de recursos. Esta solución es claramente

es claramente la antítesis de la planificación y en nada favorece a las regiones más necesitadas; es además, una solución ineficiente si se aceptan los criterios de eficiencia regional en boga.

La solución alternativa es utilizar un nivel de autoridad supra-regional para arbitrar una solución racional. Esta es precisamente una de las funciones principales del plan regional nacional o de la estrategia nacional de desarrollo regional y, consecuentemente, de la agencia central de planificación regional. La necesidad de resolver este tipo de conflicto en un nivel decisorio supra e interregional se puede fundamentar muy sólidamente recurriendo a algunos enunciados fundamentales de la teoría de sistemas como también se podría fundamentar recurriendo a los conceptos más tradicionales de externalidades económicas en el marco de una concepción de equilibrio general.

Si hay una estrategia o un plan nacional de desarrollo regional entonces se encuentran determinados en forma exógena a la región:

- i) los objetivos de la región, particularmente en relación a la contribución que se espera de la región para alcanzar los más importantes objetivos nacionales;
- ii) las metas globales regionales de crecimiento, así como las metas sectoriales y los montos correspondientes de inversión;
- iii) el rol de la región en el proceso de desarrollo nacional, resultante de los puntos anteriores. Este rol (o "escenario" en el lenguaje del MPCRCD desarrollado por el UNCRD) puede ser - en términos agregados - positivo si implica para la región una importancia mayor que en el pasado en relación al contexto nacional, moderado si implica mantener en términos similares la importancia relativa de la región o conservador si implica una disminución del papel relativo regional. Nuevamente cabe aquí distinguir entre situaciones absolutas y relativas puesto que un rol conservador podría significar de todos modos un crecimiento regional absoluto.

Si se piensa que en realidad son varios los roles que se asignan a la región, nos encontramos, para hacer una analogía sociológica, con que se está definiendo en realidad el status regional. Esta definición del status regional reemplaza y sustituye una etapa tradicional del proceso de planificación: la determinación de objetivos y metas.

/Puesto que

Puesto que la asignación del status regional presupone una posición bastante pasiva por parte de la región, aquí hay actividades menos definidas que cumplir por parte del equipo de trabajo encargado de la preparación del plan regional. Sin embargo, la asignación o la conformación del status regional no resulta tan unilateral como pudiera pensarse a primera vista. Los objetivos, metas y recursos asignados a cada región en el plan o en la estrategia nacional de desarrollo regional implican un proceso iterativo (breve o extenso) con retroalimentación de información entre las agencias locales de planificación y la agencia central de planificación regional.

El status regional puede estar definido en forma más explícita o menos explícita dependiendo de cómo se ha planteado formalmente el problema de la planificación regional nacional.

Si se ha preparado - a nivel nacional - un verdadero plan de desarrollo regional, la información con respecto a los objetivos, metas, políticas, programas y proyectos consultados para la región es considerablemente detallada y la acción regional se reduce prácticamente a confrontar el análisis de su propia situación (tal como deriva del diagnóstico) con las proposiciones del plan interregional y, si no se aprecian discrepancias importantes, a apoyar el proceso de seguimiento en relación a la puesta en marcha de los programas y proyectos. Rara vez será éste el caso sin embargo; la situación más común es que el tratamiento de los problemas regionales a nivel nacional se exprese en documentos de carácter bastante más genérico, a la manera de "lineamientos" de política o de "estrategias" de desarrollo.

En el contexto anterior, ¿qué papel cabe a la imagen-objetivo de la región? Si se entiende por imagen-objetivo un modelo voluntarista de la realidad sujeta a planificación (la región) es claro que tal modelo está caracterizado por: i) el "estado" de las variables incluidas en él (los objetivos); ii) la consistencia de ellas (la racionalidad de la imagen) y; iii) la estrategia implícita para alcanzar la imagen (la viabilidad de la imagen).

Una vez más, puede observarse que esta pieza fundamental de la planificación (tradicional), la imagen-objetivo, se transforma en un elemento casi diluido en el marco de la planificación de una región. Resultará de todos modos útil preparar una imagen-objetivo regional, pero su papel en este caso se reduce a facilitar la identificación de los agentes del entorno, más que a convertirse en la norma que condiciona (y que es condicionada por) la estrategia. El status del escenario regional resulta un concepto más útil que el concepto de imagen-objetivo, a lo menos desde el punto de vista operacional.

5. Algunos aspectos políticos de la planificación de una región

Toda actividad de planificación es tanto una actividad técnica como una actividad política. Puesto que el anterior es un juicio universalmente compartido hoy en día, cabría la pregunta siguiente: ¿qué tiene de novedoso sostener igual predicamento en el contexto de la planificación de una región? Hay una doble respuesta a la pregunta anterior.

Primero, al sacar a luz los aspectos políticos del proceso de planificación en una región se privilegia el análisis de los conflictos, transacciones y acuerdos no en la sociedad como un todo, sino dentro del sistema tecnoburocrático de ella, más precisamente, dentro del aparato de la administración pública.

"Los intereses de las agencias de gobierno existentes, particularmente de las agencias nacionales, normalmente estarán firmemente enraizados y en ocasiones pueden constituir un impedimento (al plan) mayor que la oposición de los grupos políticos o de los grupos privados de poder. Se puede esperar una actitud poco cooperativa (de parte de tales agencias) primero, debido a que la institución de desarrollo y planificación regional tiende a ser considerada como un instrumento capaz de reducir el poder de las agencias existentes y, segundo, debido a que las jurisdicciones regionales de las otras agencias del gobierno

/generalmente no

generalmente no coincidirán con las jurisdicciones establecidas para efectos del plan regional (Mayne, 1973).

La cita anterior es enfática en el sentido de destacar el problema político enfrentado por la planificación regional dentro de la propia administración. Ello no significa por cierto desconocer el hecho de que con frecuencia un plan de desarrollo regional desencadenará una fuerte oposición política por parte de otros sectores no ligados directamente al gobierno, pero ello se inscribe en un contexto más amplio sobre el cual existe una superabundancia de literatura. El problema más reducido, pero no menos importante, de la batalla inter pares, entre agencias y ejecutivos nacionales por un lado y agencias y ejecutivos regionales por otro, ha recibido muchísima menos atención por parte de los especialistas. Hay aquí pues un elemento distintivo entre la forma como lo "político" se inscribe en la planificación nacional (o global) y en la planificación regional.

Segundo, es un hecho que la planificación regional (a escala nacional) puede ser usada, explícita o implícitamente, para dos fines políticos completamente opuestos, acerca de los cuales el planificador no puede ser indiferente.

Se puede usar la planificación regional nacional como un elemento litúrgico más en el culto de la centralización y del estatismo, y en consecuencia, se puede usar la planificación regional para contribuir a generar una sociedad esencialmente anti-democrática. Se puede usar también la planificación regional como un elemento democratizante de la sociedad, en la medida en que ella se asocie a esquemas claros y realistas de descentralización (territorial) del poder de decisión. Como quiera que se defina el concepto de democracia, no cabe duda que él se encuentra asociado a una posibilidad universal de acceder a la generación del poder y al poder mismo, si no en términos estrictamente individuales, a lo menos a través de organizaciones intermedias entre el individuo y el estado. La región es precisamente una de tales organizaciones.

/Sobre cómo

Sobre cómo un esquema de planificación regional puede ser usado para fines esencialmente antidemocráticos, aún en un país considerado como modelo, es interesante el siguiente comentario:

"Una religión, el Estado, cuyo nombre sacralizado cubre todo el país. Y fatalmente, la organización que conviene a este conjunto: el centralismo cuartelario. Francia obedece a un Cuartel General, París. En París se reúnen todas las informaciones; se localizan en un mapa todos los movimientos del país como si fueran movimientos de tropas; de París parten todas las órdenes y directrices emitidas por el Estado Mayor; los ministros, aprobados por el general en jefe, el presidente de la República, se dirigen a los generales de división, los prefectos, que confían la ejecución a oficiales de diferentes grados: coroneles (los llamados altos funcionarios), comandantes, capitanes, etc.; en el escalafón inferior, los innumerables suboficiales, funcionarios subalternos de todas las categorías." (Citado por Servan-Schreiber, 1971.)

El mismo conocido periodista y político francés anota:

"El gobierno conoce bien la reivindicación de las libertades locales que asciende por todo el país y trata de crear la ilusión mediante lo que llama la 'desconcentración'. La confusión se mantiene hábilmente.

"Por desconcentración hay que entender las medidas que tienen por objeto transferir a un funcionario local del Estado ciertas atribuciones antes asignadas a un ministerio; su efecto es aumentar los poderes de los prefectos."

"La descentralización, por el contrario, tiende a operar una redistribución del poder democrático a partir del Estado y en provecho de las colectividades locales. La diferencia es manifiesta. Por un lado: la delegación de la firma en favor de un funcionario del Estado es un asunto que no concierne ni a los ciudadanos ni a los representantes electos locales. Por otro: el reforzamiento de los derechos vinculados a la legitimidad procedente del sufragio universal,

/es decir,

es decir, una cosa que nos concierne a todos y muy directamente."

(Serván-Schreiber, 1971.)

No cabe duda alguna que todo el asunto "centralización versus descentralización" es básico a la planificación regional. Sin embargo, frente a un asunto de esta especie deben evitarse las posiciones románticas, idealistas, que en algunas ocasiones simplemente ocultan un ataque al rol del Estado como agente promotor del desarrollo.

Tanto la centralización del proceso de toma de decisiones (en el sector público) como la descentralización territorial y funcional del mismo tienen sus méritos y también sus desventajas. Un papel de la planificación regional y un desafío para los planificadores regionales es precisamente determinar algún punto de equilibrio que preserve el necesario grado de centralización en ciertas decisiones como el no menos necesario grado de descentralización que debe introducirse en el sistema, de manera de hacerlo más democrático.

Sería presuntuoso y caería por completo fuera del ámbito de este trabajo entrar en el análisis pormenorizado de las causas que conducen a una situación de elevada centralización, pero a lo menos es necesario hacer mención a algunos de los más evidentes.

De partida, puede observarse que la centralización (territorial) del aparato decisonal resulta la contrapartida lógica y necesaria del proceso de concentración territorial del aparato productivo. Siendo este último proceso una condición casi necesaria del crecimiento, la centralización resulta casi inevitable.

Quizás si de mayor importancia resulta la relación entre la centralización y la unidad nacional. Muchos de los países en desarrollo se encuentran todavía en una etapa de construcción de la nacionalidad (nation-building); necesariamente el afianzamiento de este proceso requiere de un poder central fuerte (¿sería posible concebir la Francia moderna sin referencia al avasallador poder de Luis XIII, Luis XIV y Richelieu?), capaz de imponerse sobre tribalismos y regionalismos de claro corte separatista. En alguna medida, el centralismo de hoy es el precio de la nacionalidad.

/Desde un

Desde un ángulo esencialmente técnico, pueden agregarse dos factores adicionales que trabajan a favor de las tendencias centralizadoras. Por un lado, el progreso técnico ha tendido a aumentar la escala de las decisiones, de manera tal que muchas decisiones vinculadas a proyectos de inversión tanto en infraestructura como en sectores directamente productivos superan la escala local, provincial o regional y se convierten en consecuencia en decisiones interregionales o nacionales (por ejemplo, una gran central hidroeléctrica). Como es claro, tales escalas decisionales implican decisiones centralizadas de manera de, por lo menos, internalizar para el sistema las posibles externalidades de ellas. Por otro lado, el reconocimiento teórico y empírico de la naturaleza sistémica del conjunto de regiones obliga nuevamente, a transferir la capacidad de orientación del sistema (la capacidad decisional) a instancias superiores de gobierno, es decir, obliga a centralizar a efecto de optimizar la conducta del sistema en su totalidad. No obstante, éste es un argumento que no puede llevarse demasiado lejos. Es posible, mediante sistemas de planificación de niveles múltiples, encontrar puntos intermedios correspondientes a esquemas semi-descentralizados; lo que sucede en la práctica es que es "más fácil" centralizar que operar un sistema múltiple.

¿Cómo evitar entonces un grado excesivo de centralización?
¿Cuánto se puede avanzar en la descentralización sin atentar en contra de la unidad nacional y sin atentar tampoco en contra de un determinado nivel de eficiencia? ¿Cuál es la respuesta (regional) a la centralización? ¿Consiste simplemente en obtener una mayor cuota de poder?

Una posible respuesta a este tipo de interrogante la dan Stöhr y Tödtling, mediante su proposición de una estrategia de "cerramiento espacial selectivo".

El asunto básico que se plantean Stöhr y Tödtling es cómo pueden defenderse las regiones de las respuestas centralizadas (a los problemas específicos de una región) necesariamente - a juicio de los autores,

/citados - estereotipados,

citados - estereotipadas, poco funcionales a las reales necesidades regionales y en consecuencia socialmente disruptoras. Según Stöhr y Tödtling, la respuesta típica del centro está sesgada en términos de: i) apoyarse en conceptos del análisis económico neoclásico; ii) apoyarse fuertemente en instituciones de gran escala verticalmente organizadas, ya sean públicas o privadas; iii) confiar en exceso en los mecanismos de mercado y en procesos institucionales formales y; iv) colocar un énfasis excesivo en los logros económicos y en los aspectos materiales.

Partiendo de las consideraciones anteriores, los autores proponen una estrategia regional que tiende a "cerrar" las regiones incluyendo medidas por el lado de la oferta, de la demanda y mediante instrumentos de política que modifiquen la fricción de la distancia y que tiendan a redistribuir los efectos de las economías de escala y externas. (Stöhr, W. and F. Tödtling, op. cit.)

Una precondition de esta estrategia, según lo señalan sus autores, es una transferencia de la capacidad de decisión desde las unidades predominantemente funcionales o verticales (sectores) a las unidades horizontales (territoriales) de varios niveles. Esta precondition parece poco realista en la práctica, al menos en el corto plazo. No se divisa razón alguna para que las instituciones nacionales cedan parte de su poder real a organizaciones territoriales. Un completo análisis de este tipo de estrategia fue hecho por Hilhorst en un comentario al trabajo citado (Hilhorst, 1977).

Pero si la transferencia de poder a organizaciones territoriales parece poco viable, tal vez sea posible reforzar el poder regional mediante mecanismos alternativos y tal vez sea posible llegar a resultados similares a los perseguidos por Stöhr y Tödtling por vías indirectas. A ello apunta precisamente la estrategia de maximizar la capacidad de negociación regional.

6. La estrategia de negociación regional

Si el propósito central del proceso de planificación de una región es el fortalecimiento de la capacidad regional de negociación con los agentes del entorno paramétrico, debe entonces darse respuesta a preguntas como: ¿quién negocia o quién conduce el proceso por parte de la región?, ¿qué se negocia con cada agente?, ¿qué medidas prácticas pueden ser tomadas para dotar a las regiones más desposeídas del conocimiento técnico indispensable para respaldar la negociación?

Naturalmente es la autoridad política regional quien debe conducir el proceso de negociación. Esta aseveración simple envuelve sin embargo una serie de aspectos complicados.

Un asunto previo al establecimiento de un mecanismo formal de negociación es lograr en la comunidad un sentimiento de identidad regional, es decir, un sentimiento colectivo de pertenencia a una entidad geográfica caracterizada por formas culturales comunes y por lealtades de tipo territorial. Este sentimiento de identidad resulta básico para establecer la legitimidad regional, factor sin el cual no puede fundamentarse un proceso de negociación regional.

Como puede adivinarse, el párrafo anterior apunta directamente a la cuestión de la propia definición de una región como condición básica para que ésta pueda negociar o para que la negociación realmente represente a la región, como conjunto de personas, en vez de representar tan solo el pensamiento de los planificadores. No entraremos en este tema, por lo demás abundantemente estudiado, pero se hace necesario recalcar la importancia de cómo se define una región y se hace necesario recordar también los abundantes ejemplos de fracaso de regionalizaciones que pasan por alto los problemas de identidad regional.

"La legitimidad de las instituciones y autoridad de un Gobierno son medios necesarios para realizar un fin sustantivo, un programa o proyecto social que concite voluntad de cambio de una sociedad nacional. Sin ello la planificación podrá ser una fascinante disciplina científica

/pero no

pero no estará unida a la acción política del Estado", (Botana, N., citado por Boeninger, E., 1976).

Ahora bien, una condición sine qua non para establecer un proceso de negociación es la existencia de una voluntad de negociación de las partes involucradas. Se supone que la región tiene efectivamente voluntad para negociar, pero qué se puede decir con respecto a las partes contrarias, gobierno, empresas, etc.? Parece claro que un proceso de negociación tal como el que se propone implica su inscripción dentro de un cierto sistema político. En efecto, dada la dispar relación de poder entre la región y el gobierno por ejemplo, éste último estará dispuesto a negociar sólo cuando la relación implícita beneficio-costo de la negociación sea superior a la relación beneficio-costos de una imposición autoritaria. Esta situación puede derivar de una convicción doctrinaria (la democracia) o de consideraciones tácticas (aún los gobiernos más fuertes y autoritarios consideran conveniente en algunas oportunidades evitar soluciones de fuerza). Pero no sólo se requiere de voluntad de negociación para que ésta se materialice; también es necesario definir, con respecto a cada uno de los agentes del entorno paramétrico, un campo común de transacción, definido por un conjunto de recursos, intereses y símbolos que determinan el stock de elementos con que cuenta cada parte negociadora.

La definición de este campo será una tarea que, una vez más, recaerá principalmente en la región por ser la principal parte interesada en negociar. Por otro lado, y lamentablemente, las técnicas de negociación se encuentran en pañales (excepto la teoría de los juegos en ciertos casos) de manera que no hay una guía clara para conducir las negociaciones ni para salir de situaciones de estancamiento, salvo casos particulares cuantificables (Isard, W., and T. E. Smith; 1967).

Un asunto relevante acá es la representatividad de la autoridad regional para conducir el proceso de negociación. ¿A quién representa

/la autoridad

la autoridad regional? Si se trata de una autoridad electa la representatividad proviene de un consenso electoral y será tanto mayor cuanto más elevado sea dicho consenso. Si se trata de una autoridad designada ya sea mediante un mecanismo institucional establecido o mediante procedimientos ad-hoc, debe legitimarse este poder ante la comunidad regional. Recordemos que en cualquier país con sistema unitario de gobierno, la autoridad regional es designada por el Poder Ejecutivo y representa al Poder Ejecutivo en la región; esto debe transformarse de manera que la autoridad represente también a la región ante el Poder Ejecutivo, algo que no se conseguirá por decreto.

La base de legitimidad y la estructura de poder del régimen político afecta la naturaleza y posibilidades del plan, no sólo debido a que contribuyen a generar en los diferentes actores sociales desigualdades en la capacidad de adquirir o mantener su carácter de tales (Boeninger, op. cit.), sino porque condiciona directamente la capacidad de influir en la toma (exógena) de decisiones.

Una forma de aumentar la representatividad de la autoridad (legitimar su poder) puede buscarse mediante la activación social de la región, es decir, con la incorporación de la región al proceso de planificación en su totalidad (recordemos que en el diagnóstico ya hablamos de ello) y con la consecuente movilización de la región en apoyo a sus autoridades (esto no requiere necesariamente de marchas, asambleas, huelgas u otros mecanismos usuales de presión). Es una activación sobre la base del diálogo y de la búsqueda de un destino común para la región, diálogo del cual no puede excluirse a ningún grupo regional. Los Consejos Regionales de Desarrollo, cuando existen, pueden constituir una ayuda valiosa en la activación social, siempre y cuando sean a su vez verdaderamente representativos.

"El plan que convoca a la movilización requiere la capacidad de canalizar la participación consiguiente, lo que envuelve una compleja tarea de creación de organizaciones sociales que puedan articular las demandas de los actores movilizados y exige establecer una relación

/congruente entre

congruente entre las aspiraciones de éstos y las metas previstas en el plan. A su vez, este requerimiento está ligado a la conciliación entre organizaciones de mediación política (generalmente los partidos políticos) y entidades de representación corporativa y, en otra perspectiva, a las relaciones de las élites o minorías dirigentes con la masa popular ubicada en la base social." (Boeninger, op. cit.)

La elevación en el nivel de representatividad de la autoridad regional es imprescindible además, para facilitar el acceso de la autoridad regional al nivel central de decisión. No es lo mismo discutir con el Ministro de Hacienda cuando se va respaldado por un poderoso y cohesionado movimiento regional que discutir sólo con el respaldo de un título oficial. No obstante, el puro respaldo político resulta poco eficaz para negociar, si al mismo tiempo el negociador regional carece de argumentos técnicos.

"La persuasión y el pacto o contrato social, respaldados por el peso de la acumulación de antecedentes técnicos y el máximo aprovechamiento, como recurso de poder, del prestigio que da el conocimiento científico, son quizás los instrumentos más eficaces en una sociedad básicamente consensual." (Boeninger, op. cit.)

La segunda interrogante en relación a la negociación regional es qué es lo que se puede negociar y cómo negociar. Esto dependerá en general de la naturaleza del agente del entorno paramétrico con quien se negocia.

Antes de precisar qué es lo que se puede negociar con cada agente, la región deberá preparar un esquema general de negociación. Esto implica definir un modelo regional, en este caso, fuertemente condicionado por los elementos externos a la región. En la definición de este modelo concurrirán tres grupos de elementos: i) los resultados del diagnóstico, particularmente en relación a la identificación de las potencialidades regionales; ii) los proyectos en marcha en la región así como nuevas ideas de proyectos - con distinto grado de precisión - que habrán emergido del propio diagnóstico y; iii) la información en cuanto a objetivos, políticas, programas y proyectos

/contenida en

contenida en lo que se denominó como status regional, es decir, la información del plan o de la estrategia nacional de desarrollo regional.

Los roles de la región, las metas de crecimiento, las políticas generales y específicas (para la región), los proyectos nacionales con localización fija o probable en la región, los potenciales de desarrollo regional, los proyectos de origen regional y los cambios previstos en agregados regionales como el ingreso, el empleo, el uso del espacio (incluido el ritmo y forma de urbanización) constituyen factores y elementos que deberán incorporarse en la construcción del modelo regional para dar una base coherente al proceso de negociación.

Veamos ahora qué sucede con los agentes con los cuales se negocia. Comencemos por el gobierno nacional, usualmente el principal de estos agentes. Suponiendo, como se hizo en páginas anteriores, que la inversión en actividades directamente productivas es efectuada, en el caso del sector público, por las empresas públicas, el concepto de gobierno nacional acá utilizado es cercano al concepto de Fisco (no es idéntico ya que incluye instituciones descentralizadas).

Con el gobierno nacional la región puede negociar en primer lugar, la discriminación territorial de algunas políticas económicas y de algunos instrumentos de política económica, es decir, la regionalización de las políticas económicas, aspecto sobre el cual vale la pena reproducir el siguiente comentario:

"Una de las características esenciales de cualquier país en desarrollo es la considerable heterogeneidad de sus estructuras económicas y sociales. Centros de computación y centrales nucleares vis a vis con una agricultura en la cual la fuerza motriz todavía es generada mayoritariamente por seres humanos y animales de tiro, ciudades ultra modernas rodeadas de 'cinturones de miseria', grupos intelectuales de élite frente a elevados porcentajes de analfabetismo, abismantes diferencias de ingreso entre sectores y entre personas, nula 'fricción del espacio' para grupos de altos ingresos comparada con una absoluta inmovilidad geográfica para la mayoría, etc. etc. Es decir, la bien conocida visión periodística del subdesarrollo en América Latina.

/Frente a

Frente a este orden de cosas así caricaturizado, los planificadores económicos y los que en general tienen la responsabilidad de conducir la política económica han tomado conciencia paulatinamente acerca de un fenómeno en buena medida desapercibido en el pasado. En efecto, la gran mayoría de los instrumentos usuales de política económica, por ejemplo impuestos, subsidios, tasas de cambio u otros similares, han sido concebidos para operar en medios económicos y sociales considerablemente homogéneos, típicos de situaciones más o menos concurrenciales, características a su vez de economías bien integradas y desarrolladas. Muy diferente es el milieu económico y social de los países en desarrollo, caracterizado parcialmente como se dijo, por importantes heterogeneidades por un lado y estructuras monopólicas por otro. Debiera ser bastante obvio que en este caso los promedios, que sirven para fundamentar el uso agregado de instrumentos de política económica, son descriptores muy pobres de la realidad y en consecuencia constituyen una base ineficiente para tomar decisiones económicas. Más aún, la administración de un país sobre la base de juicios promedios y de medidas homogéneas tiende a convertirse en la administración de las zonas más desarrolladas acelerando así el proceso acumulativo de concentración.

En condiciones de extrema heterogeneidad debería pensarse prácticamente en el uso de instrumentos de política económica casi individuales; obviamente esto no es factible y es por ello que la región resulta una unidad geográfica y económica eficiente para administrar una política económica que se sitúe entre la ineficiencia e injusticia de un agregado homogéneo y la imposibilidad de una discriminación perfecta." (Boisier, 1976, b.)

Las consideraciones anteriores inducen a pensar en la necesidad que enfrentan las regiones, particularmente las menos desarrolladas, de capacitarse para negociar con el gobierno nacional una eficiente discriminación territorial en la aplicación de ciertos instrumentos de política económica.

Para lograr esto, la autoridad negociadora regional debe ser capaz de convencer - sobre una base técnica - a las autoridades económicas centrales, que un mecanismo de diferenciación territorial no afectará el logro de los objetivos globales perseguido con el uso de un determinado instrumento de política económica. Además, debe probar que los beneficios de una medida de tal naturaleza sobrepasan los mayores costos administrativos de su aplicación y control.

/Es bien

Es bien posible que una proposición de esta especie encuentre resistencia en las autoridades económicas debido a su aparente complejidad. La verdad sin embargo es que de hecho se discrimina en no pocos aspectos de la conducción económica (tasas tributarias, tarifas, etc.) y no se aprecia una razón de fondo para que tal experiencia no pudiese ser puesta al servicio de las regiones.

Un ejemplo interesante de cómo políticas de tipo homogéneo terminan por favorecer a sectores, grupos o individuos distintos de aquellos que supuestamente constituían el "sujeto" de la política se encuentra en el campo de la instrucción pública. Durante muchos años se sostuvo que la educación primaria debía ser gratuita de manera de hacer realidad el postulado de la igualdad de oportunidades y este postulado sirvió de bandera de no pocas campañas políticas. Posteriormente se demostró (un mérito que debe ser atribuido a los economistas) que si la distribución de la riqueza y del ingreso es regresiva, la educación gratuita termina por convertirse en un subsidio para los estudiantes de familias más pudientes puesto que los que provienen de familias más pobres no pueden permanecer dentro del sistema escolar. Así, una política concebida como una norma igual e impersonal para todos, en presencia de una situación inicial muy heterogénea (distribución del ingreso en este caso) y en ausencia de mecanismos compensatorios laterales (becas por ejemplo) termina favoreciendo a quienes precisamente no requieren de ayuda.

En segundo lugar, la región puede negociar con el gobierno nacional la definición de un conjunto de decisiones de localización referentes a proyectos de inversión contemplados en los planes sectoriales. Esto se refiere a lo siguiente:

Las agencias sectoriales de planificación corrientemente preparan sus estrategias y planes de desarrollo incluyendo listas más perfeccionadas o menos perfeccionadas de proyectos de inversión. Aquí resulta importante observar que, a excepción de los proyectos energéticos, mineros y algunos proyectos agropecuarios cuya localización

/está predeterminada

está predeterminada en función de la existencia de recursos, todavía queda un amplísimo conjunto de proyectos, particularmente industriales, cuya localización admite considerables grados de libertad.

Con los antecedentes y análisis efectuados en el diagnóstico, una región podría, conociendo el listado de proyectos sectoriales, plantear "la oferta regional de elementos locacionales" para cada proyecto (insumos regionales, mercados regionales, energía, mano de obra, infraestructura, etc., etc.) de manera de ingresar a una especie de competencia interregional (una suerte de propuesta pública) para obtener la localización de tales proyectos. Conviene recordar que esta competencia se efectúa de hecho cada día, pero basada nada más que en posiciones de poder. Acá se propone reemplazar esta competencia de fuerza (que naturalmente es siempre ganada por las regiones más fuertes) por una competencia racionalizada sobre bases técnicas. Un caso notable que ejemplifica este mecanismo lo constituye el ejemplo del complejo petroquímico de Bahía (Brasil).

Ciertamente, es preciso por otro lado evitar que esta competencia interregional por proyectos se transforme en un verdadero "remate" en que cada región se esfuerza por superar - no importando el precio - la oferta de otras regiones. Es posible que ello termine por beneficiar exclusivamente al sector privado (empresas nacionales y trasnacionales) sin que la región que se "adjudica" la propuesta obtenga los beneficios potenciales previstos. En este sentido podrían citarse ejemplos concretos en algunos países latinoamericanos.

En tercer lugar, la región puede negociar con el gobierno nacional la modificación de normas administrativas que pudiesen estar operando como trabas a un crecimiento regional más acelerado. Casi todo esto se refiere a procesos burocráticos para los cuales es preciso lograr un equilibrio entre la necesaria centralización de algunos aspectos decisionales y la no menos necesaria descentralización territorial de otros aspectos de tales procesos. Los ejemplos que se podrían citar son demasiado conocidos y numerosos como para

/reproducirlos nuevamente,

reproducirlos nuevamente, pero en todo caso pareciera ser que la descentralización presupuestaria debería ocupar un sitio importante en este sentido.

Finalmente, tanto la asignación regional de la inversión pública en infraestructura y en equipamiento social así como el gasto corriente del gobierno (remuneraciones, compra de materiales) constituye también categorías sobre las cuales la región puede negociar.

Posiblemente el segundo más importante agente del entorno regional sea el conjunto de empresas públicas, localizadas o no en la región. Con respecto a estas empresas, la negociación incluirá discusiones acerca de las posibilidades de aumento de producción (sujeito a las condiciones de mercado), a nuevas inversiones y sobre todo, a la mayor integración económica y tecnológica de tales empresas a la economía regional. ¿Por qué tal o cual empresa compra buena parte de sus insumos fuera de la región existiendo insumos regionales equivalentes? ¿Por qué ciertos servicios de asesoría son contratados fuera de la región, existiendo servicios similares en la misma? A veces esto responde a puras rutinas administrativas y no a razones de fondo. Este tipo de preguntas se las debe formular el equipo de trabajo regional a fin de poder presentar alternativas viables al interlocutor. No menos importante en este caso resulta la discusión de la selección de tecnologías por parte de las empresas públicas y su impacto sobre el empleo regional.

Procesos similares de negociación pueden llevarse a cabo con las empresas privadas nacionales y extranjeras y con las instituciones privadas del sector financiero.

El mercado externo (tanto nacional como internacional) puede representar un agente de considerable importancia para la región, sobre todo si ésta tiene un claro potencial exportador. La dificultad para negociar con un agente como éste reside en su carácter difuso, pero puede hacerse un esfuerzo para, primero, identificar la localización de los mercados externos para cada uno de los

/principales productos

principales productos regionales de exportación (si un producto regional tiene importancia nacional como bien exportable, su situación de mercado seguramente será manejada por el gobierno nacional o por grandes empresas) y segundo, para identificar los principales mecanismos de comercialización (empresas dedicadas al comercio internacional o a la distribución nacional al por mayor) con los cuales se pueden establecer negociaciones tendientes a lograr un aumento de las exportaciones regionales.

¿Qué puede ofrecer la región en estas negociaciones? Esta es una pregunta crucial de difícil respuesta. La región no tiene, por norma, bienes materiales que pudiesen ser transados pero dispone de algunos elementos no materiales que son de interés a los agentes con los cuales se negocia.

Al gobierno nacional y a las empresas públicas la región puede ofrecer la racionalización de un proceso de presión (que a la larga resulta intolerable para los gobiernos) y el atractivo de un uso más eficiente de los recursos nacionales. Después de todo, no podemos olvidar que una buena parte de los esfuerzos que se hacen en pro del desarrollo regional tienen por objeto dar respuestas ad hoc a presiones políticas expresadas de varias maneras.

Incluso, en ciertos casos la pura racionalidad que emerge del diagnóstico regional podría permitir a la región demostrar al gobierno central que el subsidio aparente a la región (como una diferencia simple entre recaudación y gasto público regional) podría ser transformado a mediano plazo en un buen negocio para el Estado, en la medida en que el flujo de recursos financieros fuese empleado de una manera más racional que en el pasado. Asimismo, el diagnóstico regional podría contribuir a probar asuntos tan importantes como el menor costo de un proceso de desconcentración productiva y administrativa en relación a suposiciones prevalecientes en tal sentido.

A las empresas privadas nacionales y extranjeras, la posibilidad de asociarse a un proceso de desarrollo regional, mejorando su imagen pública (algo de notorio interés sobre todo para las grandes

/corporaciones internacionales),

corporaciones internacionales), un mejor "clima" para hacer negocios y para establecer buenas relaciones laborales, en suma, un ambiente más estable y adecuado para su propio desarrollo.

En todos los casos, lo importante es hacer un esfuerzo por definir el campo común de transacciones, es decir, qué es lo que se puede ofrecer y qué es lo que razonablemente puede pedirse de cada agente.

Si es posible completar el proceso de negociación, la región dispondrá de un conjunto de compromisos y decisiones correspondientes a cada agente del entorno paramétrico. Algunos de estos compromisos y decisiones serán más concretos y específicos que otros. Resultará útil a esta altura, preparar una lista de los resultados de todas las negociaciones, identificando en cada caso el agente involucrado en cada resultado y la secuencia temporal esperada para cada acción o para cada paso preparatorio de ella.

7. El seguimiento de los compromisos y acciones

El seguimiento en la ejecución de este conjunto de decisiones constituirá de aquí en adelante, la principal tarea para los planificadores de la región. El seguimiento y la consecuente evaluación en el cumplimiento de las decisiones tiene que ser considerado no como un proceso esporádico (un análisis cada tres o seis meses) sino como un proceso diario, permanente, y la información sobre ello debe alimentar también en forma permanente a la autoridad regional. El papel de negociador de la autoridad regional no termina en la etapa anterior, es decir, no termina con la obtención de compromisos y decisiones. Es un papel también permanente que implica ahora, la coordinación diaria inter-agencial y la renegociación con los agentes del entorno para resolver problemas de atraso, de falta de implementación o de otra naturaleza.

Naturalmente que en este proceso de planificación negociada el "plan" como documento formal tiene poca importancia, en cambio los mecanismos y procesos de seguimiento adquieren máxima importancia.

/La acción

La acción (negociación y seguimiento) constituye la característica sobresaliente de esta modalidad de planificación.

Dada la importancia del seguimiento en este proceso de planificación, la capacidad del aparato ejecutor de la región resulta en consecuencia determinante en el éxito o fracaso de todo el proceso. Sobre este punto y en referencia al caso del estado de Minas Gerais (Brasil) un especialista, también insatisfecho con las formas tradicionales de planificación, escribe:

"La implementación de una política planificada, ya aprobada políticamente exige la existencia de un organismo ejecutor y de un plan suficientemente detallado para su realización.

En una economía de mercado, donde gran parte de las decisiones de la función productiva son tomadas por el sector privado, la acción estatal es fundamentalmente inductora de la actividad privada. Fuera de corregir las imperfecciones del mercado, el sector público trata de conseguir que su acción se vea simplificada o multiplicada por la respuesta del sector privado.

Este carácter inductor puede ser negativo o positivo, es así como los errores y deficiencias de un aparato público ineficiente se ven amplificadas en igual forma como se verían multiplicadas sus acciones positivas.

Se trata por una parte de corregir las imperfecciones del mercado y por otra obtener un efecto multiplicador de la acción pública en las actividades privadas.

La alta sensibilidad del sector privado a la acción pública obliga a buscar su máxima eficiencia. Más aún en el caso de una economía regional cuando gran parte de los instrumentos de política que condicionan la actividad privada son de responsabilidad del poder central.

Cuando se comienza a establecer la actividad de planificación, las nuevas formas de racionalidad que se tratan de establecer se encuentran con las rigideces tradicionales de toma de decisiones dentro del aparato público. Este comportamiento histórico no está de ninguna manera desprovisto de méritos, alcanzándose en muchos casos altos niveles de eficiencia a nivel de organismos o de unidades ejecutoras. Cuando se trata de imponer una racionalidad más amplia - propia de una perspectiva global - incorporando elementos que están normalmente fuera del alcance

/de estas

de estas unidades, se crean fuentes de tensión que deben ser resueltas para lograr el normal desarrollo del proceso planificado.

El aparato público por su parte no es un sistema monolítico que responda jerárquicamente a la cúspide donde se toman decisiones políticas; sino que responde más bien a un conjunto de centros que buscan un equilibrio negociado. Esto imprime agilidad y creatividad al sector público y consecuentemente al proceso de ejecución, pero puede también crear grandes rigideces que es necesario conocer y prevenir.

Dentro de las características más importantes que condicionan la capacidad del aparato público hay que destacar: a) la capacidad de liderazgo de los centros de decisión política; b) la capacidad técnica del conjunto; c) su dotación de recursos; d) su organización y los instrumentos que puede manejar el centro de decisión político para accionar el aparato público en la ejecución del plan.

El proceso de cambio de las modalidades históricas de toma de decisiones hacia las formas planificadas, requiere de gran capacidad de liderazgo para concertar acuerdos y negociar nuevas formas de equilibrio que permitan movilizar el potencial del aparato público para la ejecución del plan. El plan no puede constituirse en un rígido instrumento normativo que se imponga jerárquicamente sino que debe ser comprendido, asimilado y apoyado por las unidades ejecutoras, lo cual requiere de un gran esfuerzo de convencimiento y liderazgo.

El aparato público debe tener la capacidad técnica para completar el 'proyecto definitivo' del plan de desarrollo, formulando adecuadamente programas y proyectos o contar con la capacidad técnica para contratar estos estudios. El sector público debe estar también preparado para realizar la etapa de ejecución ya sea con medios propios o contratados.

Normalmente la capacidad técnica del aparato público responde a las características del desarrollo histórico no planificado, presentando sectores con muy buen nivel, como son normalmente los sectores de infraestructura física y energía y mostrando muy bajo nivel en aquellos sectores generalmente más postergados en un desarrollo espontáneo. Cuando el proceso de planificación trata de corregir estos desequilibrios sectoriales, debe imponer necesariamente un mayor esfuerzo a los sectores técnicamente más débiles, especialmente en la formulación de programas y proyectos. Si esta situación no se preve anticipadamente y no se adoptan medidas para incrementar su capacidad

/técnica, los

técnica, los nuevos recursos que se asignen no podrán ser invertidos en estos sectores, lo que no ocurrirá con los sectores tradicionalmente mejor capacitados. Esta situación refuerza los desequilibrios históricos que se trata de corregir en lugar de solucionarlos.

Este tipo de problemas no es muy evidente en una planificación muy conservadora, donde se recogen en el plan los desequilibrios sectoriales sin plantear su solución, no es este el caso de los programas de desarrollo orientados fundamentalmente a corregir los desequilibrios del crecimiento histórico. Es casi obvio reconocer la necesidad de adecuar estrictamente los recursos financieros para la operación del aparato público y ejecución del plan a las necesidades programadas.

Sin embargo, es normal encontrar limitaciones y rigideces entre el plan y los procedimientos presupuestarios existentes. Esta situación se explica fácilmente si se tiene en cuenta la relativa antigüedad de los procedimientos presupuestarios frente a las técnicas de planificación.

Tradicionalmente, y casi universalmente, los presupuestos se preparan en una base anual, pero normalmente un plan requiere un compromiso de recursos para un período más largo. En una situación donde el presupuesto es una herramienta fundamental para la administración financiera, esto puede dar origen fácilmente a conflictos entre las políticas financieras y la de desarrollo propuesta en el plan. De aquí surge la imperiosa necesidad de una estrecha colaboración entre las autoridades de finanzas y las de planificación.

Aun cuando se cuente con capacidad de liderazgo, recursos financieros y técnicos es importante también contar con una organización adecuada del sector público para hacer frente a las necesidades de desagregación y de ejecución del plan. Esta organización debe permitir el adecuado flujo de información desde la cúspide a la base como también en sentido contrario y descansar en una estructura de toma de decisiones ordenada jerárquicamente que responda a la concepción de sistemas y subsistemas (programas, subprogramas y proyectos) en que se ha desagregado el plan.

La cúspide de este sistema necesita contar con mecanismos de acción, suficientemente efectivos y ágiles, para poder efectuar una gestión efectiva de la ejecución del plan frente a las alteraciones y comportamiento de los diferentes elementos del sistema. Estos mecanismos pueden ser legales, administrativos, financieros, de información, de coordinación, de asesoría,

/etc. y

etc. y su existencia y características son la condición fundamental, para poder tener un control efectivo del proceso de ejecución del plan." (Calderón, H., 1976.)

El proceso hasta acá descrito no es sencillo, pero tampoco resulta imposible de realizar por un equipo de trabajo medianamente bien entrenado, siempre y cuando la autoridad política regional se comprometa verdaderamente en esta experiencia. Después de todo, esto (la negociación) se hace habitualmente, tal vez de una manera menos sistemática y formal, pero envolviendo de todos modos un proceso análogo. Incluso se pueden citar experiencias concretas y exitosas, como por ejemplo, la manera cómo se ha ido gestando el desarrollo del estado de Bahía (Brasil), sobre el cual un especialista opina de la manera siguiente:

"La viabilidad del concepto estratégico del desarrollo regional depende, en gran parte, del realismo y de la oportunidad con que se manipulen las interrelaciones entre la economía de la región y la economía nacional. En países como el Brasil, dotados de una extraordinaria dinámica de crecimiento, los cambios coyunturales son muy frecuentes, lo que obligaría a la región a contar con una capacidad propia de análisis y con los mecanismos que aseguren intervenciones políticas rápidas y oportunas. Este es una condición indispensable para que puedan aprovecharse los factores dinámicos del crecimiento exógeno y evitarse, en lo posible, los efectos depresores que frecuentemente acompañan a las inversiones externas dentro de un modelo de crecimiento con dependencia."

En la práctica, dentro de este tipo de modelo, las acciones de los sectores público y privado de la periferia tienen que constituir esencialmente respuestas o reacciones frente a acciones originadas en el centro. Lo cual no implica, necesariamente, que las respuestas no puedan ser creativas o innovadoras en la medida en que sean realistas y se cuente con la capacidad para aprovechar las oportunidades que de tiempo en tiempo ofrece el desarrollo del centro.

La posibilidad de crear esta capacidad dialéctica en regiones subdesarrolladas de países también subdesarrollados podría parecer utópica si no fuese porque la falta de racionalidad política no tiene que derivar ineludiblemente del subdesarrollo. La existencia de procesos de liberación económica en países

/cuya capitalización

cuya capitalización fue iniciada bajo un régimen de inversión externa y, en otra escala, experiencias como la de la petro-química bahiana indican que es posible, si bien indudablemente no es fácil, dar lugar a procesos crecientes de autonomía económica a partir de concentraciones de inversión generadas por factores externos.

Pero para que todo esto sea posible se requiere introducir modificaciones institucionales en los medios técnicos y administrativos de la región. En primer lugar, será preciso dotar a la región de una capacidad permanente de análisis de la economía regional y de la coyuntura nacional. No existe plan de desarrollo o diagnóstico económico que no tenga que ser revisado sistemática y periódicamente para poder adaptarse a la naturaleza dinámica del desarrollo. La estrategia regional de desarrollo requiere un sistema moderno de información e instrumentos de análisis. Las regiones subdesarrolladas no disponen, por ejemplo, de sistemas de cuentas sociales, ni de medios de cuantificación regional de los fenómenos económicos y sociales. En general, la escasa información existente tiene tal nivel de síntesis que la hace prácticamente inaplicable para examinar la situación interior de la región. Es interesante observar que el grado de síntesis de la información está dado siempre por el interés del usuario y que en consecuencia, el actual acervo estadístico está determinado por el interés del centro y no de la región.

La creación de instituciones responsables de la información y del análisis de la economía regional debe ser, pues, indispensable para la preparación, ejecución y continua revisión de una estrategia de desarrollo regional como la que se sugiere en este trabajo.

Será también preciso introducir innovaciones institucionales en el medio administrativo para elevar la capacidad de intervención política en cuestiones tan importantes como las decisiones centrales en lo que atañe a la región, la reinversión del producto generado internamente, la generación de proyectos estratégicos, la localización de la actividad económica y el mercado interno. Además será necesario que se logre una mayor continuidad política y que se amplíen las bases de participación en los procesos de decisión política, producción y consumo. La incorporación de la élite local y de un volumen cada vez mayor de la fuerza de trabajo, la formación de personal local y el estímulo al desarrollo de servicios técnicos regionales son medios de lograr una mayor integración y de estimular la formación de una capacidad propia de iniciativa e identificación con la región.

/En muchos

En muchos aspectos el desarrollo regional es un conflicto de intereses entre un centro poderoso y una periferia que debe reunir todas sus fuerzas para una lucha desigual. Sólo la integración de las capacidades locales y un claro sentido de identidad regional pueden proporcionar las condiciones para el éxito. Esto es especialmente cierto en los proyectos estratégicos, los cuales difícilmente podrían ser identificados y estudiados por grupos técnicos de fuera de la región. Por ello resulta tan importante la capacitación sistemática de cuadros técnicos tanto en el sector público como en el de la iniciativa privada. Una región para desarrollarse dentro de las actuales condiciones necesita de un sistema de apoyo intelectual formado por la élite técnico-política del gobierno, la universidad y las firmas consultoras locales. Crear las condiciones para el desarrollo de este sistema es una de las principales responsabilidades del sector público en cuanto al desarrollo se refiere.

Además de un aumento de eficiencia en la formulación de alternativas políticas (análisis regional) y en la capacidad de acción política de la administración, será todavía necesario iniciar un proceso gradual de perfeccionamiento de la organización administrativa interna y de los métodos y procedimientos utilizados por ella. Un programa de este tipo resulta indispensable para asegurar que las innovaciones que pudieran resultar de los dos niveles de actuación anteriormente mencionados, sean consolidadas en forma permanente por la administración regional. La readaptación de la maquinaria administrativa regional es siempre un proceso prolongado que debe innovarse continuamente para adaptarse a la estrategia. Es posible que tenga que empezarse por el sistema de programación, el que se iniciará por una traducción de los términos generales de la estrategia de desarrollo en metas y programas sectoriales, a nivel de todo el Estado (programa de gobierno), integrados en programas espaciales (microrregiones). En el caso de Bahía, el Recóncavo debe ser considerado como una subregión prioritaria donde, como primera hipótesis, deberán concentrarse, inicialmente las inversiones del sector público. Sobre la base de una primera definición de programas y de las disponibilidades de recursos debería prepararse el presupuesto. La coordinación de la ejecución de programas y proyectos debería constituir un subsistema de acompañamiento a cargo de unidades de coordinación en los organismos ejecutivos directos y descentralizados del sector público. Por último, otro subsistema, el de evaluación, debería examinar, al fin de cada ejercicio, las realizaciones de programas y proyectos para incorporar los resultados reales del proceso a la programación de los períodos siguientes.

/Naturalmente, todas

Naturalmente, todas estas tareas son de difícil ejecución y requieren de personal capacitado y psicológicamente motivado. Pero las dificultades no deberían ser razón suficiente para abandonar el esfuerzo de racionalización del proceso de desarrollo. Sobre todo si se considera que justamente este esfuerzo es uno de los pocos instrumentos que pueden utilizarse para lograr objetivos y metas regionales que de otro modo dependerían del libre juego de fuerzas externas y de la aparición de soluciones espontáneas. La experiencia histórica aporta suficientes elementos para creer que esta forma de desarrollo es poco eficiente y que no siempre puede asegurar el desarrollo regional a pesar de que pueda existir crecimiento." (Neira, 1972.)

¿Cómo podría mejorarse en la práctica la capacidad (técnica) del equipo encargado de la planificación de una región? ¿O cómo podría dotarse a una región de un equipo técnico calificado? Es incuestionable que la planificación regional "negociada" requiere de personal preparado y es indudable que en ciertos casos algunas regiones enfrentan serias dificultades en relación a este punto. Al respecto, se pueden sugerir varias medidas alternativas.

Una posibilidad para dotar de capacidad técnica a las regiones más necesitadas se encuentra en la utilización del sistema de cooperación técnica internacional, ya sea multilateral o bilateral. No cabe duda que organizaciones como las Naciones Unidas y otras similares se encuentran capacitadas y en ventajosa situación para asistir a las regiones en este tipo de tarea, potencialmente más fructífera tal vez que la asesoría prestada a niveles muy agregados del aparato público. En el caso de América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) ha desarrollado una vasta y valiosa labor en este mismo campo. Naturalmente que este tipo de ayuda requiere de la autorización de los gobiernos centrales y por tanto, nuevamente, se requiere de la voluntad de negociar posteriormente con la región.

Una posibilidad alternativa - en extremo interesante - se presenta en casos en los cuales todas las regiones acuerdan crear algún tipo de mecanismo institucional que represente los intereses del sistema

/regional frente

regional frente a la Nación y que, en consecuencia, pueda prestar asistencia técnica a ciertas regiones. El ejemplo práctico de mayor interés en este caso es el Consejo Federal de Inversiones, de Argentina. Dicho Consejo fué creado por resolución de los Ministros de Hacienda de las provincias argentinas en 1959 y representa un acuerdo político entre los Estados federales (provincias) del cual no forma parte la Nación (aunque puede hacerlo).

Dentro de una línea similar de cooperación interregional, también pueden usarse las coaliciones de dos o más regiones que tengan intereses relativamente complementarios. La coalición mejora el poder de regateo en la negociación y permite la formación de equipos técnicos aunando los recursos humanos disponibles. "Parece evidente que, salvo en los casos más pertinaces mientras los miembros de un grupo sean más capaces de plantear y mantener una posición común en sus negociaciones con otros grupos, más fuerte será su capacidad negociadora. Este principio no sólo se aplica a la constitución y organización de grupos locales como parte del proceso de distribución, sino a los acuerdos entre grupos "competidores" que actúan en un plano interregional o nacional sobre cuya base pueden resolver dividirse el mercado entre ellos u ofrecer precios comunes o condiciones comunes." (Dunham, D., op. cit.)

El método y procedimiento de planificación regional "negociada" propuesto y desarrollado en las páginas anteriores no es una receta mágica de aplicación universal. No sirve en algunos casos (regiones metropolitanas por ejemplo), pero puede ser muy útil si no en la mayoría al menos en una buena cantidad de situaciones prácticas. Cada región y cada situación tiene sus particularidades y por lo tanto será necesario adaptar este esquema general a cada uso concreto. Espero sí, que constituya una respuesta más viable, más práctica y más inmediata a la inquietante pregunta: ¿cómo preparo un plan regional?

/ "Habrá oponentes

"Habrá oponentes de derechas que digan que la gente es incapaz de aprender, o que no quiere aprender, y que son las élites quienes deben llevar sobre sus hombros la responsabilidad del gobierno. Y así, el problema es reforzar las élites y dotarlas de mejores instrumentos de planificación, poderes más amplios. Hay oponentes de izquierdas que dicen que nada puede hacerse hasta que el poder de las corporaciones y el Estado burqués sea roto por un proletariado victorioso."

John Friedmann: Innovación, respuesta flexible y aprendizaje social: un problema en la teoría de metaplanificación.

REFERENCIAS

REFERENCIAS

1. Bendavid, A., (1972) "The Concepts-Strategy-Projects Approach to Planning for Regional Development", International Development Review, Nueva York, Nº 1.
2. Bendavid, A., (1974) Regional Economic Analysis for Practitioners, Praeger, Nueva York.
3. Bendavid, A., and P. P. Waller, (1975) Action-Oriented Approaches to Regional Development Planning, Praeger, Nueva York.
4. Boeninger, E., (1976) Procesos sociales, planificación y políticas públicas, ILPES (mimeo.) documento presentado al Seminario sobre Estado y Planificación, Bogotá, Junio 1976.
5. Boisier, S., (1976, a) La teoría de los polos de crecimiento en las estrategias de desarrollo regional en América Latina, ILPES, (mimeo.).
6. Boisier, S., (1976, b) Diseño de planes regionales, Editorial de Colegio de Ingenieros de Caminos, Madrid.
7. Boisier, S., (1977) Técnicas de análisis regional con información limitada, ILPES.
8. Boudeville, J. R., (1966) Methods of Regional Economic Planning, University of Edimburgh Press.
9. Calderón, H. (1976) La implementación de los planes de desarrollo y sistemas de control para su ejecución. El caso de Minas Gerais. ILPES, Santiago de Chile (mimeo.).
10. CEPAL (1975) Experiencias sobre cálculos del producto interno bruto regional, E/CEPAL/1012, Santiago de Chile.
11. Costa-Filho, A., (1976) "Los programas de preinversión en el marco de la planificación regional", Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, ILPES (Ed.), Editorial Siglo XXI, México.

12. Dunham, D., (1976) Intereses de grupos y estructuras espaciales: algunas propuestas teóricas, ILPES, Documento CPRD-C/40 (mimeo.).
13. Fagence, M., (1977) Citizen Participation in Planning, Londres, Pergamon Press.
14. Friedmann, J., (1973) "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour", en Faludi, A., (editor); A Reader in Planning Theory, Nueva York, Pergamon Press.
15. Gruchman, B., (1976) An International Review on the Method of Macro-Framework Building for Comprehensive Regional Development, Naciones Unidas, Centre for Regional Development, Nagoya, Japón.
16. Gutiérrez, O. E., Ortíz, H. y J. Villamil, (1971) "Planificación de sistemas abiertos: análisis preliminar", El Trimestre Económico, Nº 149, México.
17. Gutiérrez, E. R., y Villamil, J. J., (1973) "La toma de decisiones bajo condiciones de escasez extrema de recursos", en PLERUS, Vol. VII, Nº 1/2, junio-diciembre 1973, Universidad de Puerto Rico.
18. Hilhorst, J. (1977) Alternatives Regional Development Strategies, comentarios a la monografía de Stöhr y Tödtling, 17th European Regional Science Congress, Cracovia.
19. Isard, W., (1960) Methods of Regional Analysis, MIT Press.
20. Isard, W., and T. E. Smith, (1967) Basic Elements of Cooperative Solutions in Interdependent Decision Situations, University of Pennsylvania, Dept. of Regional Science.
21. Mayne, A., (1973) "The Interrelationship Between Political Forces and Regional Planning", en: Jones, B., (ed.) Regional Development Planning, Center for Urban Development Research, Cornell University, Ithaca, Nueva York.

/22. Neira, E.,

22. Neira, E., (1972) "El concepto de estrategia aplicado al desarrollo del Recóncavo de Bahía", Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina, Hardoy, J. E. y Geisse, G., (comp.), Ediciones SIAP, Buenos Aires.
23. Servan-Schreiber, J. J., (1971) Le Pouvoir Regional, París, Editions Bernard Grasset.
24. Siebert, H., (1969) Regional Economic Growth, Theory and Policy, International Textbook Co., Scranton.
25. Stöhr, W. and F. Tödtling (1977) Spatial Equity. Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine, ponencia presentada al 17th European Regional Science Congress, Cracovia.
26. United Nations Centre for Regional Development (1976) Methods of Planning for Comprehensive Regional Development: Consolidation of UNCRD's Experiences, MPCRD Project Team, Nagoya.
27. Valle, M., (1974) "Un enfoque pragmático a la planificación regional: la experiencia del ILPES en Venezuela", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, Vol. IV, N° 10, Santiago de Chile.
28. van Raay, H. G. T., (1976) A Reduced Approach to Comprehensive Planning in the Face of Comprehensive Uncertainty, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japón.

