

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/109

El Funcionamiento de los Sistemas de
Planificación Regional

Dolores María Rufián Lizana

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, corresponde a la parte III, capítulo 4 de Régimen Jurídico de la Planificación en América Latina. Versión Preliminar, Santiago, abril 1988.
88-12-1832

ILPEP

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Bogotá, Colombia

El Establecimiento de los Escuelas de
Formación Regional

Colores María del Carmen Lizama

4.- La integración del nivel regional en la planificación. El funcionamiento de los sistemas de planificación regional

El nivel regional de planificación es un nivel lo suficientemente trascendente como para merecer un epígrafe aparte en el estudio del proceso de planificación y en él deben ser analizados los siguientes tres puntos.

El primero consiste en determinar si para el legislador latinoamericano la región constituye solamente un espacio para la planificación o también un ente planificador. Naturalmente la respuesta que tenga esta cuestión tendrá que ver con la naturaleza del sistema de planificación regional, es decir, si tiene subjetividad propia o si solamente es la extensión regional del sistema de planificación estatal. Una segunda cuestión, derivada de la anterior se nos planteará al tratar de determinar las relaciones entre el sistema de planificación nacional y el regional y determinar el campo de acción de cada uno. Por último, debemos hacer referencia a las particularidades que presenta el proceso de decisión en planificación regional que vendrán determinadas por las respuestas que obtengamos en las dos cuestiones anteriores.

4.1.- La región como sujeto planificador y como espacio de planificación

Lo que nos proponemos determinar es si para el legislador latinoamericano la región es concebida como un espacio dónde planificar o si también le corresponde un rol parecido al estatal como ente planificador.

Recientemente la cuestión ha sido abordada por S. BOISIER (15), estimando que el sujeto de planificación fué y es el Estado central y el objeto la región "precisamente considerada como artefacto a merced del sujeto y perfectamente incapaz en el sentido jurídico, social y político porque, como es lógico, no se conceden ni se reconocen potestades ni capacidades a los objetos". Lógicamente este tipo de situación se produce por no haberse llegado a una auténtica descentralización del poder estatal que requiere, como sabemos, que se reconozcan competencias propias a entes distintos del Estado. Como continúa diciendo el mencionado autor, para que la región pase a convertirse en sujeto es preciso que ésta sea considerada como un ente público dotado de competencia para la planificación regional.

El sistema de planificación regional por lo tanto, si no está sustentado en la región, considerada ésta como una organización política territorial dotada de personalidad jurídica de Derecho Público, que goza de autonomía, no será más que la extensión a nivel regional del sistema de planificación estatal. Sólomente si se da la circunstancia anterior, podremos hablar de un auténtico sistema de planificación regional.

Las iniciativas descentralizadoras que actualmente se están poniendo en práctica en la región, comienzan a ver a ésta como a un ente público y por lo tanto con poderes para la planificación. No obstante no es todavía éste el supuesto normal. Veamos algunos ejemplos de ello.

Si dejamos aparte los países con estructura federal que, obviamente, y al menos desde un plano estrictamente jurídico, han descentralizado el sistema de planificación, podemos analizar tres ejemplos de países unitarios descentralizados regionalmente: Bolivia, Peru y Colombia.

En Bolivia, a pesar de que la Ley sobre las Corporaciones Regionales de Desarrollo no es tan reciente, (data de 1978), el legislador fue capaz de concebirlas como sujetos de planificación al definir las en el artículo 2 como entidades públicas descentralizadas, con personalidad jurídica, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. Ello implica que las mencionadas Corporaciones pueden actuar como entes con capacidad para la planificación regional y de hecho el artículo 4 señala como objetivo general de las mismas promover el desarrollo económico y social de la región, mediante el planeamiento nacional, la realización de estudios, la elaboración de proyectos de acuerdo con los objetivos nacionales y la ejecución e implementación de los mismos conforme lo establecen sus funciones y atribuciones.

Con una regulación de este tipo resultará que, si bien no es precisamente la región un ente público territorial, sí existe un ente con personalidad jurídica con plena capacidad para planificar.

En Perú la situación es aún más clara pues recordemos que la Constitución concebía las regiones como entes públicos distintos del Estado con un órgano ejecutivo y parlamentario propios. Es evidente por lo tanto que se han completado los requisitos jurídicos necesarios para que las regiones puedan ser sujetos de planificación; no obstante, en la práctica, es sabido que la regionalización peruana todavía recibe serias críticas con respecto a su funcionamiento.

El caso colombiano es significativo y aclaratorio pues combina las modalidades de la región como sujeto planificador y como espacio de planificación. En efecto, como antes señalamos, en Colombia la región jamás fué concebida como una nueva entidad o persona jurídica de Derecho Público, de tal forma que las regiones en este país no son más que la prolongación regional de la organización administrativa nacional. Las regiones son un espacio para la planificación pero no un ente planificador.

Sin embargo, con independencia de las regiones de planificación, sí existe en Colombia un ente planificador regional, aunque sus competencias son muy limitadas: las

denominadas Corporaciones Autónomas Regionales, categoría especial de establecimiento público entre las modalidades descentralizadas por servicios, y concebidas por la Constitución con plena vocación, ésta vez sí, para ser titulares de competencias legales en el campo de la planeación económica y social a nivel regional. Resultará así que en Colombia convivirán ambos tipos de sistemas de planificación: unos autónomos, las Corporaciones, aunque bajo la tutela del DNP y otros que serán simples objetos de la planificación estatal, las regiones de planificación.

En el resto de los países, lo normal es que el sistema de planificación regional sea una extensión del estatal ya que aunque se establezcan órganos propios para la planificación de cada región, éstos órganos no tienen una auténtica capacidad de decisión sino que estarán sometidos a las decisiones nacionales sobre la planificación regional.

Toda esta es preciso que sea contrastado con la planificación de los entes territoriales inferiores, como son los departamentos o municipios que, al haber sido concebidos tradicionalmente como entes públicos con personalidad jurídica, no plantean la misma problemática que las regiones. La descentralización regional todavía está dando sus primeros pasos en Latinoamérica.

4.2.- Las relaciones entre el sistema de planificación nacional y el regional.

Con una situación como la descrita en el epígrafe anterior es fácil suponer que las relaciones entre el sistema de planificación nacional y el regional son prácticamente de subordinación. Sin embargo esta cuestión necesita un análisis más detenido.

Efectivamente, tal como hemos visto anteriormente, los sistemas de planificación regional pueden ser o bien la prolongación del sistema nacional de planificación o bien, además de éste último, sistemas autónomos de planificación. Es importante fijar esta idea porque un Estado descentralizado no es, territorialmente al menos, sino la suma de sus regiones y, aunque puede existir algún tipo de planificación regional independiente del Estado, lo que no podrá existir es algún tipo de planificación nacional que no tenga en cuenta a las regiones. Dentro de cada región, por lo tanto, habrá que tener en cuenta al menos dos tipos de actividades: las relacionadas con la planificación nacional y las relacionadas con la planificación regional, aunque a veces ésta última no sea más que la traducción a la región de un plan nacional.

Esto nos hace aparecer ya un cuadro de relaciones relativamente complicado que pasaremos a explicar a partir de algunas experiencias concretas de países.

Comencemos de nuevo con el caso boliviano que habíamos erigido en ejemplo de planificación regional por un ente público dotado de personalidad jurídica y autonomía de gestión. La Ley de las Corporaciones Regionales de Desarrollo concibe a éstas con dos finalidades: como ente con competencia para realizar actividades propias de planificación regional, pero también como prolongación regional del sistema de planificación nacional, atribuyéndole facultades en ambos sentidos. Su naturaleza por lo tanto viene determinada por ambos tipos de funciones, lo que además es corroborado por la propia ley ya que, si de una parte consideró a la Corporación como ente público autónomo, ha dedicado el capítulo II, titulado "De la coordinación global, sectorial y regional", a establecer una especie de relaciones de tutela sobre las Corporaciones que ejercerá el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, lo cual implica que no ha habido una verdadera descentralización de la función de planificación pues la Corporación no tiene un ámbito de materias propias sobre las que ejercitar en exclusiva su competencia sin tener en cuenta a los órganos del sistema nacional.

Entre las atribuciones de la Corporación se mencionan tres tipos de planes: el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Regional y "sus propios planes y proyectos" (es decir, programas y proyectos de la propia Corporación), haciendo una diferencia expresa entre éstos últimos y el Plan Regional. En concreto, respecto del Plan Nacional, le corresponde formular y proponer los objetivos, estrategias y políticas de desarrollo de la región; una vez formulado el Plan Nacional, ha de elaborar el Plan de Desarrollo Regional, dentro del marco del anterior. Hasta aquí por lo tanto la Corporación funcionará como una especie de extensión regional del sistema nacional de planeamiento.

No obstante, hay que tener en cuenta que, por una parte, la Corporación puede formular sus propios planes y proyectos y, por otra, que su participación en el sistema nacional no se establece directamente con una relación jerárquica. Al respecto el artículo 8 de la ley establece que el sistema en su conjunto funcionará de forma concertada, lo que a nuestro entender no significa una simple participación dentro del sistema sino la capacidad para llevar a acuerdos en materia de planificación.

La relación de dependencia es mucho más manifiesta cuando la región es concebida solamente como división administrativa sin establecer ningún ente con personalidad jurídica y competencia regional. Costa Rica por ejemplo, que acaba de reformar su Subsistema de Dirección y Planificación Regional, señala expresamente en su artículo 1 que éste es parte integrante del sistema nacional de planificación y, aunque se prevé la existencia de planes regionales y de intervención del subsistema en los planes nacionales, lo que en ningún caso se produce es una planificación propia de la región, lo mismo ocurre por ejemplo en Chile, a pesar de haber sido dictada recientemente una ley sobre planificación regional.

En definitiva creemos que, la no existencia de autoridades propiamente regionales, independientes del poder central, provoca que la planificación regional no sea más que una extensión de la nacional y por lo tanto una verticalización de la planificación.

La situación es muy diferente en los países federales donde los Estados federados cuentan con una autonomía política y administrativa frente al Estado. Es evidente que en estos casos el Estado se ve obligado a concertar los objetivos de la planificación entre todos los Estados que componen la Federación. Pensemos por ejemplo en el caso de Argentina donde el Consejo Federal de Inversiones ha sido previsto con la finalidad de concertar a nivel nacional los objetivos de planificación de las provincias argentinas.

Con sistemas de este tipo, pareciera que no es preciso incluir en los sistemas regionales de planificación órganos de estilo político o de dirección; sin embargo, casi todos los sistemas cuentan con algún órgano de este tipo. Pensemos otra vez esta cuestión tratando de hacer un breve repaso del proceso de decisión en el sistema de planificación regional.

4.3.- El proceso de decisión en la planificación regional

Resulta paradójico en la región latinoamericana que, a pesar de que el legislador no ha estado demasiado preocupado por concebir a las regiones como sujeto de planificación, si lo esté, y ésta es una característica muy general, de democratizar la planificación a nivel regional abriendo ésta a los más variados cauces de participación.

No cabe duda de que los niveles más descentralizados son los más apropiados para hacer participar a la sociedad civil del proyecto político nacional. Recientemente ha expuesto R.P. GUIMARAES que "hay por supuesto que huir de los esquemas rígidos de formulación y ejecución de políticas y, partiendo del hecho de que la planificación excesivamente descentralizada es incompatible con la participación de amplios sectores sociales, enfatizar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico(16). Pero lo que resulta paradójico es que se abran los cauces de participación en la decisión cuando en realidad poco hay que decidir en una planificación verticalmente jerarquizada y en la que las regiones no pueden colocarse, ni jurídica ni políticamente al mismo nivel que el Estado.

En efecto, lo que caracteriza a los sistemas de planificación regionales, frente a los nacionales, es que el legislador no ha separado el órgano de dirección política del órgano de participación, creando una especie de órgano mixto integrado por los poderes públicos y representantes de la sociedad civil al que en principio corresponde la labor de dirección del sistema de planificación regional.

De los países anteriormente estudiados esta situación es

evidente en Bolivia y Costa Rica y en alguna medida, aunque de forma diferente, en Perú y Chile.

En Bolivia por ejemplo, el Directorio de la Corporación Regional de Desarrollo representa el nivel superior de decisión en planificación regional y, siendo un órgano de participación, está encargado de aprobar las estrategias, planes y programas de desarrollo. Algo parecido ocurre en Costa Rica desde la publicación del nuevo decreto que regula el subsistema de planificación regional pues los Consejos Regionales de Desarrollo, creados como órganos de participación, han ampliado significativamente su capacidad de decisión. En efecto, aunque el artículo 6 los concibe como órganos asesores, una vez que la Asamblea ha decidido cuales son los proyectos prioritarios de cada sector, éstos han de ser puestos en conocimiento del Ministro del sector correspondiente de acuerdo a un orden de prioridad. El Ministro ha de responder por escrito las propuestas y en caso de no acogerlas total o parcialmente, deberá enviar una fundamentación expresa de sus observaciones. Evidentemente ello implica un alto poder de decisión del Consejo(17).

En Perú la situación es mucho más particular puesto que recordemos que la Constitución establece que es la Asamblea General, órgano parlamentario, pero no participativo, el que aprueba los planes regionales. Es evidente por lo tanto el poder de decisión con que cuenta este órgano.

Por último merece la pena referirse al caso chileno que ha establecido un sistema a caballo entre aquellos en que el órgano de participación es un órgano de decisión y aquellos en que sólo es un órgano asesor. Efectivamente, el sistema de planificación chileno cuenta con dos órganos de coordinación política: el Intendente y el COREDE correspondiéndole al primero un rol de dirección y al segundo, que es un órgano de participación, un rol de asesoramiento. No obstante, la enumeración de funciones de éste último nos podría hacer pensar que estamos ante un órgano de decisión puesto que el Intendente requiere el acuerdo del mismo para aprobar el plan regional. No obstante, puesto que sobre la decisión otorgada no tiene ningún poder de control, como vimos al estudiar sus funciones, no cabe seguir pensando que estamos ante un órgano de dirección política.

En los demás países analizados, la cuestión es aún más simple: los órganos de participación son simplemente órganos de asesoría y no órganos abocados a conseguir el consenso en planificación regional ni entre el Estado y las regiones, ni entre los poderes públicos y la sociedad civil.

