

PRIMER CURSO INTERNACIONAL
**POLITICAS PUBLICAS
PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE**

SANTIAGO DE CHILE, 3 DE NOVIEMBRE AL 1 DE DICIEMBRE DE 2000

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**Manual de Desarrollo Regional
"La Confección de Estrategia de Desarrollo Regional"**

(Bibliografía Taller No.4: Desarrollo Territorial)

Profesores: Luis Lira y Ricardo Jordán



Banco Mundial



Banco Interamericano
de Desarrollo
BID



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Desarrollo humano sostenible



PNUMA

LA CONFECCION DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL

A.- Una pregunta básica: ¿que es la planificación?

Aspectos conceptuales: la planificación es uno de aquellos conceptos que trasuntan diferentes significados para distintos interlocutores. Para algunos, la planificación es un ejercicio estéril que distorsiona la adecuada asignación de recursos por parte del mercado y aumenta la burocracia, en tanto que para otros parece constituir la panacea para todos los problemas del subdesarrollo. Sin pretender eludir esta controversia - que siguiendo a un conocido economista se puede catalogar de anticuada y confusa - se podría afirmar que la planificación ha constituido un ejercicio poco exitoso de utilizar ciertos niveles de formalización en la intervención sociogubernamental para asegurar la coherencia, eficacia y eficiencia de las medidas que pretenden corregir el curso de los eventos de no mediar esta intervención.

La distinción entre la intervención socio-gubernamental y la coherencia que le otorgaría a esta intervención la formalización parece importante ya que permite situar el surgimiento de la planificación como un hecho reciente en tanto que la practica de intervención es tan antigua como la misma humanidad.

Adicionalmente, permite comprender con mayor claridad las razones por las cuales falla la operatividad de la planificación: en unos casos falla porque la realidad - acciones y objetivos - constituye, en su esencia, una fuente de contradicciones e incoherencias difícilmente superables, y en otros casos porque la formalización en si misma no ha sido realizada correctamente, o simplemente porque no se ha llevado a efecto, aspecto este ultimo al que espera contribuir el presente manual.

La planificación es una metodología que - ante un presente considerado inadecuado o poco deseable - permite seleccionar alternativas que se caracterizan porque: 1) permiten analizar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos que se persiguen, 2) permite seleccionar los instrumentos mas eficientes para alcanzar estos objetivos, 3) permiten poner en ejecución estos instrumentos y verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución.

La planificación es una actividad tecnico-politica cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad, de su estructura y funcionamiento. En esta actividad tecnico-politica participan diversos actores con distintas racionalidades y por lo tanto una de sus funciones principales debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos. De esta manera, "planificar" no es solo un problema técnico, tampoco una mera tarea del Estado, sino mas bien una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de dialogo y entendimiento social,

protagonizado directamente por los actores reales, públicos y privados, como también por la difusa y creciente gama de las entidades no gubernamentales.

En el proceso de planificación se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso y que se refiere a la distribución mas o menos coactiva del poder y de los recursos. En este contexto se concibe, también, a la planificación como la instrumentación técnica efectiva de ese proyecto político. El proyecto político se basa en un conjunto de valores y creencias respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad de la cual deriva una visión de tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a alcanzarla. El proyecto político tiene una ideología dominante, que influye tanto en la identificación de los objetivos como en la calificación de legitimación de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos. El Plan o la Estrategia solo puede concebirse, entonces, en el marco que le fije el proyecto político.

Puesto que en la sociedad chilena actual no existe un proyecto político predominante la tarea de la planificación debe - primero que nada - ser un instrumento eficiente en la búsqueda de los acuerdos mínimos que posibiliten la gobernabilidad del país y, en segundo lugar, ser la instrumentación técnica efectiva de esos acuerdos mínimos.

Aspectos metodológicos: los últimos años han presenciado la irrupción de una importante literatura cuya línea central de argumentación es la crítica a la planificación como uno de los instrumentos eficaces para dirigir y gobernar los procesos de cambio social. En este tipo de literatura el aspecto más recurrentemente criticado ha sido el "plan-libro" que, entre otras deficiencias, se caracteriza por ser marcadamente economicista, suponer que el único agente que planifica es el Estado y plantear acciones para horizontes temporales rígidos.

En el contexto anterior, la formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional no debe ser asimilada a una tarea cuyo único resultado sea la publicación de un documento, sino que por el contrario supone la asimilación a un proceso de búsqueda de espacios de transacción entre las racionalidades de los diferentes agentes que tienen que ver directa o indirectamente con el desarrollo regional. En la búsqueda de estos espacios de transacción la formulación de la estrategia constituye uno de los instrumentos que facilita la subordinación de intereses particulares a los de la sociedad regional en su conjunto.

Solo con fines analíticos es posible descomponer el proceso de planificación en dos grandes componentes: 1) la formulación del Plan y 2) la ejecución del Plan.

Cada uno de los componentes y sus correspondientes etapas deben ser considerados como subprocesos integrantes de un proceso sistémico de exploración imperfecta del futuro por parte de los agentes económicos y las organizaciones económicas, sociales y políticas interesadas en que los cambios no ocurran sólo por circunstancias fortuitas o fuera de su ámbito de control. Como procesos y subprocesos cada etapa requiere insumos y genera productos que se retroalimentan permanentemente y que tradicionalmente se los representa como sigue:

		R	
		E	
		T	
	Imagen - Objetivo	R	P
	Diagnóstico	O	E
FORMULACIÓN	Determinación de Objetivos y Metas	A	R
DEL PLAN	Diseño de la Estrategia	L	M
	Formulación de Política	I	A
	Formulación de Programas	M	N
	Formulación y Evaluación de Proyectos	E	E
		N	N
EJECUCIÓN	Selección de instrumentos de política	T	T
DEL PLAN	Ejecución de Programas y Proyectos	A	E
	Control y Evaluación	C	
		I	
		O	
		N	

Vale la pena reiterar nuevamente aquí. que la planificación no debe confundirse con la elaboración de un documento denominado Plan o Estrategia porque: a) la selección, priorización, análisis de factibilidad y compatibilidad de los objetivos es una tarea permanente que involucra a todos los representantes de las sociedades regionales de un determinado territorio, b) el documento resultante solo mostrara los objetivos de transacción de intereses particulares a objetivos globales regionales y c) su consecución supone la existencia de un sistema apropiado de incentivos y sanciones que deriva como se dijo anteriormente de su legitimidad ante el proyecto político y la ideología que lo sustenta.

B.- Etapas del proceso de planificación

- 1.- El proceso de planificación tiene, entonces, su origen y punto de partida en el proyecto político o en los acuerdos sociales mínimos a partir de lo cual debe especificarse la imagen-objetivo que es un modelo, y como tal una simplificación voluntarista, de diversa precisión y coherencia de la realidad según sea el caso, a construir en un determinado horizonte temporal. Para el caso de nuestro país deben hacerse grandes esfuerzos a este respecto y probablemente en esta etapa se jugará el rol que la planificación desempeñará en la futura gobernabilidad del país. La imagen-objetivo al derivarse del proyecto político o de los acuerdos sociales mínimos surge y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados en esos acuerdos y por lo tanto los planificadores deberán apoyarse en un marco teórico compatible con la ideología de aquellos. El resultado de esta etapa debe ser un modelo referencial deseable de alcanzar que exprese las propuestas del proyecto político o de los acuerdos sociales mínimos en términos de los conceptos, dimensiones, variable e indicadores propios de la planificación según el tipo de situación a abordar.
- 2.- A partir del resultado anterior la etapa de *diagnostico* persigue como resultado práctico identificar la brecha que separa la situación actual de la situación referencial contenida en la imagen-objetivo, los principales obstáculos que se oponen a su consecución y las potencialidades que permitirían acortarla dimensionando de esta forma el esfuerzo de intervención requerido. De tal forma, el diagnóstico se constituye en un instrumento para probar la viabilidad de la imagen-objetivo pudiendo conducir a su ajuste o reformulación. El diagnóstico no es por lo tanto un elemento neutral sino al contrario y más que el tren de aterrizaje de la teoría en la realidad constituye palanca para el despegue hacia los rumbos que le señala la imagen-objetivo.
- 3.- A partir del contenido de la imagen-objetivo, cuya viabilidad ya ha sido probada a través de las acciones involucradas en el proceso de diagnóstico, se pueden definir los *objetivos* a alcanzar en el horizonte de planificación que se postule. En la medida en que estos objetivos se expresen cuantitativamente y se asocie su logro a una determinada trayectoria temporal se hablará de una meta.
- 4.- Cumplida la definición de objetivos y metas cuando esto último corresponda la etapa que sigue es la formulación de la *estrategia*. La estrategia *más que algo* es una *forma de hacer algo* y por lo tanto no se refiere a que hacer sino a como hacerlo. De esta forma es un procedimiento que implica un análisis de carácter comprensivo y permanente realizado con el propósito de identificar y establecer las acciones fundamentales (o estratégicas) que deberán ser introducidas durante el proceso de planificación según una secuencia temporal determinada en el marco de viabilidad política y factibilidad técnica para que de esta manera se configure una trayectoria que conduzca al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas. Puesto que la estrategia debe formularse considerando la viabilidad técnica y política de las principales acciones que se requieren para alcanzar los objetivos, en su elaboración deben plantearse escenarios tendenciales y normativos para el análisis de la trayectoria de las principales variables consideradas.

- 5.- Las líneas de acción estratégicas establecen el marco básico para la definición de *las medidas fundamentales de políticas públicas* y para la elaboración de los proyectos de inversión de carácter estratégico. Las políticas son los principios por medio de los cuales un gobierno usa su autoridad para orientar el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos, lo cuales deben realizar con los recursos del Estado las acciones planteadas en los objetivos, las metas y en la estrategia. Condición indispensable en esta etapa es que se formulen tantas políticas como objetivos planteados.
- 6.- En el esquema que aquí se plantea corresponde a continuación formular los *Programas*. Tradicionalmente se ha denominado programa a un conjunto de proyectos que apuntan a un mismo objetivo. No obstante lo anterior, en este manual se entenderá por programa el conjunto de acciones que tienen como propósito la canalización de recursos hacia la obtención de servicios que por ser de naturaleza intangible se diferenciaran de los proyectos de inversión.
- 7.- Finalmente el plan adquiere su máxima concreción en el proceso de *formulación y evaluación de programas y proyectos*. Un proyecto es un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un determinado presupuesto y de un periodo dado. La formulación y evaluación de proyectos es también un proceso que comenzando por la identificación de la idea, siguiendo por el estudio previo de factibilidad pretende reducir el riesgo y la incertidumbre del sacrificio de invertir en pos de determinados objetivos. Consideraciones similares rigen para la evaluación de programas que requerirán indicadores de decisión complementarios a los de los proyectos.
- 8.- El subproceso de ejecución del plan comienza, a su vez, por la *selección e implementación de los instrumentos de política*. Estos son instrumentos específicos que apoyan la ejecución de las decisiones de política de tal manera que al permitir, prohibir, estimular o desalentar el comportamiento de los agentes económicos favorece la acción coordinada en áreas o sectores.
- 9.- *La ejecución de programas y proyectos* corresponde como su nombre lo indica al proceso de implementar las acciones operativas del proceso de inversión para la obtención de determinados bienes y servicios. Su ejecución requiere la puesta en práctica de los recursos naturales, humanos y financieros involucrados en la obtención del bien o servicio en consideración.
- 10.- Finalmente, en este esquema analítico, el plan debe ser objeto de *control y evaluación* para analizar la medida en que se están cumpliendo los objetivos propuestos y eventualmente modificar los instrumentos de política, los programas y proyectos de inversión que se están implementando. Los instrumentos de control y evaluación dependerán del tipo de acciones implementadas, de la participación asociada a los procesos de planificación y de los horizontes temporales involucrados. De acuerdo a la tradición estos horizontes temporales se denominan de largo, mediano y corto plazo si los periodos cubiertos son de 7 a 20 años, de 3 a 5 y de 1 o 2 años respectivamente. A su vez, los instrumentos de evaluación para estos mismos horizontes serán respectivamente los datos proporcionados por el sistema de cuentas nacionales, indicadores ad-hoc y las partidas de presupuesto y el control físico de avance.

C.- ¿Que tipo de desarrollo regional debe buscarse?

El desarrollo regional considerado como un proceso que debe abarcar al conjunto de comunidades territoriales *del sistema nacional de regiones del país tiene por propósito fundamental garantizar la diversidad dentro de la necesaria unidad nacional*. Su consecución a la escala de las regiones debe asegurar y concretar los objetivos de desarrollo nacional con las especificidades que la historia y la geografía de las diferentes partes del territorio nacional requiere. De esta forma, el desarrollo regional a escala nacional presupone necesariamente una dosis de descentralización que permita a cada colectividad territorial, dentro del marco ordenador de la estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en practica las medidas congruentes con tales opciones.

El *desarrollo regional* visto ahora desde la perspectiva de cada una de las regiones *se concibe, a partir de la estrategia nacional de desarrollo regional, como un proceso localizado de cambio social permanente que tiene por finalidad ultima el progreso permanente de la región, de la comunidad regional y de cada persona que la integra*. Mas concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de subprocesos que son los siguientes:

1. Un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que posibilite la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ellos.
2. Una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional. Particularmente importante resulta esto en el caso de la explotación de recursos no renovables.
3. Un proceso creciente de inclusión social, entendiendo por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso así como la organización de las instituciones formales que viabilicen la participación de la población en el sistema político de toma de decisiones de la región.
4. Una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, la explotación de los recursos naturales y la calidad de vida.
5. Una creciente sincronía intersectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el territorio regional. Esta sincronía hace referencia a un cierto balance en el crecimiento de los distintos sectores así como a un adecuado reparto del crecimiento y de la población en el sistema de asentamientos humanos de la región.

La interpretación del desarrollo regional que se privilegia en el presente manual reconoce que el desarrollo a largo plazo (y no solamente su crecimiento económico) depende de la interacción de un conjunto de factores económicos, políticos e institucionales. En términos resumidos esta interpretación postula *que el desarrollo a largo plazo de una región depende, en*

primer lugar, *de los recursos nacionales que esta capta* y sobre los cuales todas las regiones compiten explícita o implícitamente. En segundo lugar, esta interpretación postula, el desarrollo a largo plazo de una región *depende de los efectos indirectos sobre la economía y la sociedad regional del cuadro general de política económica global y sectorial que oriente el quehacer del país*. Si ambos factores son positivos, es decir si la región capta una fracción significativa de los recursos nacionales y si además el cuadro de política económica favorece las actividades regionales se podrá producir un proceso de crecimiento económico agregado en la región. Sin embargo, para que el proceso de crecimiento se transforme en desarrollo se requiere la presencia de un conjunto de condiciones propiamente regionales que se denominara *la capacidad de organización social de la región* que será la que en definitiva permita alcanzar como se señalara anteriormente: 1) procesos autosostenidos de crecimiento económico; 2) reinversión de los excedentes generados por el mayor crecimiento; 3) procesos amplios de inclusión social que no solo tienen que ver con mejoras substantivas en la distribución del ingreso sino que también, principalmente, con participación autónoma en los procesos decisionales políticos; 4) sustentabilidad ambiental de los procesos antes mencionados en el sentido de no comprometer mas allá de la capacidad de resiliencia los circuitos ecológicos involucrados y concretar la utilización de las potencialidades y; 5) una cierta sincronía en la expansión sectorial y territorial de la región.

La transformación del crecimiento regional en desarrollo regional depende de la existencia y comportamiento de ciertas estructuras tanto de naturaleza política como social, algunas de las cuales pueden ser creadas mediante adecuadas políticas públicas y acciones del gobierno central así como mediante acciones de la propia comunidad regional. Estas estructuras hacen referencia a: 1) una autoridad política representativa de los intereses regionales, 2) una tecnocracia regional adecuadamente calificada para analizar los criterios de asignación de recursos por parte del gobierno central y prever los efectos territoriales de un determinado cuadro de política económica y así interactuar con sus pares de los ministerios y reparticiones centrales en la búsqueda de mecanismos de compensación si ambos o alguno de estos factores fueran negativos, 3) un *empresariado regional* que sea capaz de percibir los efectos favorables que una mayor asignación de recursos o una determinada política ejerce sobre las actividades productivas de la región y 4) un conjunto de organizaciones sociales que viabilicen los procesos de participación social y política al acoplarse con las estructuras formales de participación o con aquellas por las cuales circulan los estímulos económicos.

D.- Acotando la pregunta: ¿Que es la planificación regional?

Para delimitar el ámbito de la planificación regional es útil presentar una tipología general de planificación en la que se destaquen tanto los niveles territoriales a los cuales el ejercicio se aplica como al tipo de problema que pretende dar respuesta. En el cuadro que se presenta a continuación se combinan ambos aspectos.

CUADRO N 2 TIPOLOGIA DE PLANIFICACION

Naturaleza del sujeto	Elección de objetivos	Eficiencia en uso de recursos	Disposición física de elementos	Distribución de oportunidades	Modificación del poder	Control ecológico
Jurisdicción						
País						
Región						
Provincia						
Etc.						
Tipo de planificación	Económica	Técnica	Espacial	Social	Política	Ambiental

Si el cuadro presentado se analiza desde el punto de vista de las columnas puede señalarse lo siguiente:

- Si el problema al cual la planificación trata de dar respuesta tiene como característica esencial la aplicación de recursos escasos a propósitos múltiples el tipo de planificación asociada es **planificación económica**. En la jerga profesional este ejercicio recibe también el nombre de planificación global.

- Si la situación sobre la que se actúa envuelve la aplicación de medios alternativos a la obtención de un objetivo previamente determinado el ejercicio correspondiente se denomina **planificación técnica**. (ejercicio que en la practica recibe el nombre mas amplio de planificación sectorial)

- Si el tipo de problema es de naturaleza física y tiene que ver con la distribución de objetos y eventos en el territorio (camino, puentes, centros poblados etc.) la planificación asociada es **planificación espacial**.

- Si la cuestión involucrada tiene que ver con la distribución entre las personas tanto del producto de la actividad económica como en un sentido mas general de las oportunidades de autorrealización la planificación correspondiente es **planificación social**.

- Si el problema tiene que ver con una modificación de las relaciones de poder entre distintos grupos sociales o entre el Estado y la sociedad civil la **planificación es política**.

- Si el problema tiene que ver con aspectos ecológicos y de calidad de vida la planificación asociada a tal ejercicio es **ambiental**.

Desde el punto de vista de los problemas a los cuales se aplica un ejercicio de planificación el cuadro revela que no existe una columna que de origen a la planificación regional por cuanto lo que en la práctica se denomina así corresponde a un ejercicio

horizontal multidimensional que incorpora con ponderaciones variables todas las columnas del cuadro precedente.

Ahora bien, desde el punto de vista de las filas y columnas simultáneamente el cuadro también permite apreciar que el ejercicio de planificación regional puede aplicarse a varios niveles territoriales si es que este abarca a todas las columnas de forma de asegurar su multidimensionalidad y exhaustividad. Así puede hablarse de Planificación Regional a Escala Nacional o Planificación Interregional si el ejercicio abarca a todo el sistema nacional de regiones o de Planificación Intrarregional si este comprende al territorio y a la población de una porción del país convencional o arbitrariamente definida.

El cuadro también permite evitar el simplismo de denominar como planificación regional a un determinado tipo de intervención que se realiza para un nivel territorial definido, convencional o arbitrariamente, como región y además permite darse cuenta que muchas veces lo que esta detrás de muchas intervenciones erróneamente catalogadas como de planificación regional es planificación económica, social o espacial aplicada a tal territorio. Puesto en otros términos, el solo hecho de planificar a nivel subnacional no constituye per se planificación regional (salvo que se incluyan todas las columnas en referencia) a menos que se quiera usar el continente para definir el contenido.

La planificación regional cualquiera sea la modalidad que suma, constituye, entonces, un ejercicio de intervención sociogubernamental en el funcionamiento espacial de la economía y la sociedad, con el objetivo de:

- Democratizar el funcionamiento de las sociedades regionales al descentralizar los procesos decisionales atingentes a la población perteneciente a un determinado territorio.
- Reducir las disparidades de ingreso y mejorar el acceso a los servicios sociales que permitan satisfacer y mejorar las necesidades básicas de la población regional.
- Asegurar la sustentabilidad ambiental a largo plazo de las actividades relacionadas con la producción y el asentamiento poblaciones.
- Superar los problemas asociados a la concentración excesiva de población y actividades en determinados puntos del territorio nacional.
- Enfrentar de mejor forma las tensiones que se plantean entre los diversos actores de una determinada región; entre esta y el Estado; y
- Construir socialmente a las regiones, de forma de generar sociedades regionales que superen su definición exclusivamente administrativa para así cumplir los objetivos antes planteados.

La planificación regional constituye, en esencia, un escalón decisonal intermedio entre la planificación nacional y sectorial por un lado y la planificación local por el otro sirviendo de interfase a las fuerzas centrifugas y centrípetas que actúan a favor o en contra de los procesos de desarrollo regional.

E.- ¿Que es una estrategia de desarrollo regional?

Una estrategia *más que algo es una forma de hacer algo*. No indica tanto que es lo que se va a hacer, sino como se hará.

En términos amplios, la estrategia constituye el conjunto de principios que establecen la organización de los grupos sociales antes de iniciar las acciones en situaciones conflictivas.

Formalmente, una estrategia puede definirse como un conjunto limitado de decisiones importantes, que teniendo como base las reacciones posibles del medio, tiene por propósito maximizar el cambio en un sistema regional minimizando al mismo tiempo las reacciones adversas del sistema. Cuando, como en el caso de la planificación para una determinada región, el control sobre las variables fundamentales esta fuera del control de los decisores se prefiere formular una estrategia antes que un plan por su mayor flexibilidad. Entre las características principales de la estrategia se cuentan las siguientes:

1.- La acción involucrada es un proceso continuo y de larga duración. No existen en este proceso realidades discontinuas como las de la paz y la guerra. Metodologicamente, esta característica hace necesario un esfuerzo constante por aislar y distinguir los diferentes momentos y aspectos de la acción, con el propósito de reconstituir a través de ejercicios y simulaciones la síntesis o totalidad que tendrán en la realidad. En términos operativos, esto significa que el éxito o fracaso no dependerá tanto de esfuerzos o sacrificios excepcionales y de corta duración, sino de la adopción de comportamientos que deben adquirir cierta normalidad y ser susceptibles de un perfeccionamiento gradual y sostenido.

2.- El numero de aspectos que se deben considerar es amplio, los agentes que participan son variados y variadas sus pautas de comportamiento. Por esto la estrategia debe basarse en principios generales, poseer una coherencia de conjunto para alcanzar los objetivos y ser flexible para incorporar los ajustes que pudieran ser necesarios para variar su contenido fundamental.

3.- La separación entre la formulación de la estrategia y la determinación de los objetivos es casi nula o inexistente y en la mayoría de los casos los encargados de formularlos son los mismos.

4.- La categoría de enemigo - muy importante en estrategias militares - es de escasa utilidad para el desarrollo regional. En el proceso de desarrollo regional, los agentes sociales son a la vez objetos y sujetos de las acciones y un mismo agente puede, frente a situaciones diversas plantearse favorable o desfavorablemente. Esta característica determina que la estrategia para el desarrollo regional tenga que ser concebida destacando la integración y la concertación, en contraste con la estrategia militar o de la de una empresa privada en donde prevalecen el conflicto y la competencia.

5.- Puesto que las regiones son economías pequeñas - tanto desde el punto de vista de los recursos financieros que pueden manejar autónomamente como del punto de vista de las decisiones administrativas que pueden realizar sin consulta a las autoridades centrales - es necesario reconocer la importancia de lo que se denomina el entorno paramétrico constituido

principalmente por el gobierno central y secundariamente las empresas publicas y privadas nacionales, las empresas privadas transnacionales y el propio mercado externo.

6.- Como consecuencia de lo anterior la estrategia de desarrollo regional debiera orientarse a viabilizar y a maximizar la capacidad de intervenir en el entorno paramétrico de la región para lo cual deben movilizarse los recursos internos de la región a objeto de iniciar procesos de negociación con ellos.

La pregunta que corresponde ahora formularse es si la estrategia incluye aspectos tales como diagnostico, objetivos y políticas de desarrollo. En términos estrictos la estrategia se basa en un diagnostico, y define la manera de alcanzar determinados objetivos. Puesto que como se dijo anteriormente los responsables de elaborar las estrategias son los mismos encargados de la formulación de diagnósticos y puesto que en este manual se privilegia el logro de objetivos generales de desarrollo regional (con lo que la función principal de los responsables técnicos será su priorización) esta preocupación no tiene asidero en la practica.

En concreto, entonces, la estrategia de desarrollo regional que se formule incluirá a lo menos:

- Un diagnostico resumido de la región.
- Un examen en profundidad de las limitantes a mayores niveles de desarrollo regional.
- Una definición y priorización de los principales objetivos a alcanzar en el horizonte de planificación correspondiente.
- Una evaluación de las principales opciones de desarrollo regional y
- Una proposición preliminar de políticas, programas y proyectos.

F.- Procedimientos utilizados en la formulación de estrategias de desarrollo regional

1.- La formulación de diagnósticos

Aspectos conceptuales: la realización de diagnósticos es una tarea permanente porque mas que el tren de aterrizaje de la teoría en la realidad es mas bien palanca de despegue hacia realidades distintas. En efecto, el diagnostico no es un elemento neutral que analiza la realidad desprejuiciadamente, sino que por el contrario esta condicionado firmemente por la imagen de sociedad que se espera emerja en el futuro como resultado de la practica planificadora. En tal sentido su propósito fundamental es identificar la brecha que separa a la situación actual de la situacion referencial - contenida en la Imagen-Objetivo - y precisar el esfuerzo de intervención para acortarla. Apoyándose en la interpretación del desarrollo regional que aquí se postula busca detectar los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de la situación postulada por la ImagenObjetivo e identificar las potencialidades que podrían contribuir a lograrla. De esta forma, el diagnostico constituye un instrumento para probar la viabilidad de la imagen futura pudiendo incluso conducir a su reformulación.

Por las razones anteriormente anotadas, el diagnostico no es solo una categoría de análisis descriptiva, sino que también explicativa y principalmente propositiva.

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.

El primer insumo que se necesita para la elaboración de diagnósticos - dado que este no es un elemento neutral debe ser la traducción en términos regionales del proyecto político y su correspondiente imagen-objetivo. Afortunadamente se cuenta hoy día con un conocimiento bastante preciso de lo que deberían ser las imágenes objetivas regionales para situaciones como las que enfrenta nuestro país y sus fundamentos fueron ya expuestos en el punto C.

El segundo insumo que se necesita para el diagnóstico está constituido por la *información* sobre la región y lo que se ha denominado el entorno paramétrico. Puesto que la información es sinérgica (cuanto más se tiene más se la necesita) y tiende a la entropía (mientras más información se tiene más difícil resulta ordenarla) el "arte" de elaborar diagnósticos implica la adecuada selección a priori de marcos interpretativos y de utilizar sabiamente la infraestructura y oferta de información existente si es que realmente se quiere avanzar. Los elevados procesos de centralización y concentración de la actividad económica que caracterizan a nuestro país tienen su expresión más gráfica en la oferta de información por cuanto esta se genera siguiendo el principio de minimizar el costo de oportunidad del capital lo que en términos territoriales se traduce en sistemas de información sofisticados para la región metropolitana y las regiones de primera prioridad y ausencia casi absoluta de infraestructura para las regiones periféricas.

El tercer insumo para la elaboración del diagnóstico está constituido *por las técnicas de análisis que permiten procesar la información recolectada y presentar sus resultados de una manera clara*. En este sentido deben privilegiarse aquellas técnicas de análisis que sean más bien formas de sintetizar y representar información para que su interpretación pueda realizarse en función del marco teórico señalado.

Como resultados de la etapa de diagnóstico debe entregarse una descripción de la situación actual, una explicación sobre sus causas y una proyección a futuro de la situación actual de no modificarse las condiciones que han conducido a esta (prognosis).

La descripción se refiere al estado actual de la región en lo que compete a las dimensiones que conforman el desarrollo regional tal como fueron presentadas anteriormente. En esta etapa debe hacerse referencia a 1) la situación actual de la región para las dimensiones y variables involucradas en el modelo de desarrollo regional que aquí se privilegia. En esta sección debe también incluirse una presentación de la situación regional en lo referente a captación y uso de recursos nacionales y recursos propios; los efectos de la política económica sobre la economía y sociedad regional y el conjunto de instituciones y organizaciones que conforman lo que anteriormente se denominó "organización social de la región"; 2) la evolución histórica de la región en los aspectos anteriormente descritos; 3) los principales problemas que hoy se presentan en la región y que obstaculizan la consecución de mayores niveles de desarrollo regional y; 4) las potencialidades que permitirían superar estos mismos problemas.

La correspondiente explicación a la situación descrita debe inscribirse en el modelo de desarrollo regional presentado y las causas tendrán que ser clasificadas en exógenas y

endógenas según tengan que ver con comportamientos del entorno paramétrico o con factores internos a la región.

Por último, la proyección a futuro de la situación actual en el supuesto de que no se modifican las condiciones que la han originado, debe hacerse para aquellas dimensiones y variables claves en el proceso de desarrollo regional e incluirá crecimiento económico, sustentabilidad del crecimiento, inclusión social, protección del medio ambiente y sincronía sectorial y territorial.

En el contexto del desarrollo regional que aquí se privilegia, el análisis regional es una tarea que se realiza no sólo en las oficinas del sistema nacional de planificación sino que la realizan - explícita o implícitamente - todos los actores con proyectos que impactan diferencialmente al territorio de un determinado país. Obviamente, esta tarea constituye un ejercicio necesariamente formalizado e interdisciplinario dadas las múltiples dimensiones anteriormente anotadas

2.- La formulación de objetivos

Aspectos conceptuales: como se señalara anteriormente, la planificación es una actividad técnico-política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio de una sociedad para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad. La imagen futura o imagen objetivo de la sociedad se inserta en el proyecto político que los grupos sociales

La imagen-objetivo es un modelo y como tal una simplificación selectiva de la realidad insertado en un horizonte temporal futuro. La característica esencial de la imagen objetivo es su racionalidad interna; es decir, no es simplemente un conjunto ni una suma de objetivos sino que es una construcción en la que se han resuelto los problemas de coherencia entre objetivos distintos. Presupone por lo tanto, una armonización y ordenamiento de ellos.

Se dirá entonces que un objetivo es el estado en que aparece una variable en el modelo o imagen-objetivo. El valor de dicho estado es una meta, en la medida en que dicho valor se asocie a una trayectoria temporal.

En el contexto anterior, una proposición tal como "redistribuir el ingreso" o "redistribución del ingreso" que es muy frecuente en los planes no constituye un objetivo porque indica acciones o intenciones y no estados finales; en cambio "una distribución del ingreso ajustada a tal o cual patrón" sí constituye un objetivo del cual puede derivarse una meta correspondiente.

Aspectos metodológicos: una de las tareas importantes de la formulación de estrategias de desarrollo regional es la búsqueda de referentes empíricos para los objetivos que inicialmente se formulan en términos únicamente teóricos. Operacionalmente este problema se resuelve siguiendo los siguientes pasos:

a) Se parte de una representación literaria de concepto que representa el objetivo que se desea alcanzar. Por ejemplo: la sustentabilidad del crecimiento económico, entendida como la permanencia a largo plazo del incremento de la capacidad de producción regional.

b) A continuación se especifica el concepto, lo que implica su división en las dimensiones que lo integran. Estas dimensiones se deducen analíticamente a partir del concepto general o bien se deducen empíricamente a partir de la estructura de sus interrelaciones. La deducción analítica de las dimensiones que integran el concepto debe ser exhaustiva y excluyente, de forma tal que se cubran todos los aspectos involucrados en el concepto y que estas no se superpongan o intercepten entre sí. Por ejemplo, la sustentabilidad del crecimiento económico puede dividirse en la captación y reinversión regional del excedente y con la diversificación económica progresiva de la estructura productiva regional.

c) La tercera etapa es la elección de indicadores que permitan medir cada una de las dimensiones del concepto. Debe advertirse en este punto que conviene utilizar una cantidad importante de indicadores para reducir los riesgos asociados a la elección de un mal indicador y garantizar que se está midiendo efectivamente al concepto en todas sus dimensiones.

G.- Modelo general de formulación de objetivos de desarrollo regional

La expresión desarrollo regional más que un objetivo unidimensional en sí mismo hace referencia a un cierto estado de una función multidimensional compleja que incluye con ponderaciones variables las columnas representadas por el cuadro presentado en el capítulo referente a la definición de la planificación regional.

A partir de ese cuadro se puede identificar un conjunto limitado de objetivos regionales genéricos, cuyo alcance no será por cierto igual para todas las regiones.

1.- Representación literaria y especificación de los objetivos de desarrollo regional

Los objetivos regionales son básicamente seis, y de su peso relativo dependerá el logro de situaciones de crecimiento económico de desarrollo etc. Cada objetivo está ligado por supuesto a un conjunto de elementos condicionantes que deberán previamente haber sido explicitados en el diagnóstico.

Estos objetivos y sus correspondientes condicionantes se enumeran a continuación:

- a) Crecimiento económico, entendido como un aumento significativo en la capacidad de producción de bienes y servicios de la región. El logro de un objetivo como el descrito depende de la situación existente en relación a:
- la base de recursos regionales tanto naturales como humanos y de la relación tecnológica entre ellos,
 - la articulación física y económica con la economía nacional,
 - el monto de recursos económicos (financieros) propios de la región y nacionales captados por la región,
 - el impacto de la política macroeconómica tanto nacional como extranacional en el caso de las regiones de frontera,
 - la inserción en el mercado internacional, incluyendo el mercado fronterizo, a partir de la exportación significativa de recursos o bienes.
- b) Sustentabilidad del crecimiento económico, entendida como la permanencia a largo plazo del incremento de la capacidad de producción regional. Este objetivo depende de:
- la captación y reinversión regional del excedente económico, cuestión que a su vez estará condicionada por: i) la política tributaria y la política del gasto fiscal en su dimensión regional, ii) la existencia y pautas de conducta de un empresariado local comprometido con el desarrollo regional;
 - la diversificación económica progresiva de la estructura productiva regional, lo que a su vez se asocia a asuntos como: i) posibilidades reales de la diversificación incluyendo acuerdos binacionales en el caso de las regiones de frontera, ii) existencia de una cartera de proyectos de inversión en permanente actualización.
- c) Equilibrio espacial, entendido como un equilibrio armónico de actividades sobre el espacio regional (equivale al concepto de integración intrarregional), objetivo que dependerá de:
- el patrón sectorial de crecimiento elegido, puesto que sectores como minería e industria tienden a producir concentraciones espaciales en tanto que agricultura o turismo producen efectos dispersores;
 - la política de construcción de infraestructura;
 - la característica de la política urbana en la región.
- d) Autonomía regional, entendida como una creciente capacidad de la región para optar por estilos de desarrollo y para ejecutar su propio desarrollo, un objetivo cuyo logro es función de:
- el grado de descentralización y desconcentración prevaleciente en el nivel nacional;

- la estructura política de la región y su forma de funcionamiento, incluyendo la calidad de "la clase política regional";
 - la estructura administrativa regional incluyendo el propio sistema de planificación y la calidad de los cuadros técnicos;
 - la particular forma de organización social de la comunidad regional, incluyendo en este concepto la "densidad del tejido social", las tradiciones y formas de participación y la percepción colectiva de los problemas regionales;
 - el nivel de conflicto o concertación social regional y la capacidad para subordinar los intereses de grupo a un interés colectivo.
- e) Inclusión social, entendida como equidad en el reparto del producto económico (distribución del ingreso y acceso a servicios sociales) y como participación en la propia planificación y en otros procesos políticos. Un objetivo como este depende de:
- el gasto público en la prestación de servicios sociales; - el patrón sectorial de crecimiento elegido, por consideraciones similares a las expresadas en el punto c. supra;
 - la organización social de la comunidad, en particular en relación a la existencia o inexistencia de instituciones públicas, capaces de articular los sectores informales regionales con el sector formal, tanto en el plano económico como en el plano socio-institucional.
- f) Protección del medio ambiente y de los recursos, un objetivo que se asocia a:
- la educación, es decir, al contenido de "valores" medioambientalistas en los programas educativos de todo nivel;
 - la investigación científico y tecnológica de los ecosistemas correspondientes con miras a su utilización racional;
 - la existencia de normas, premios y castigos en relación a la explotación y uso de recursos.
 - Como se indicó, este conjunto genérico de objetivos debe ser ponderado en cada región una de las funciones importantes del diseño de una estrategia.

2.- Selección de los indicadores representativos de los objetivos de desarrollo regional.

Una vez que se han especificado las dimensiones que componen un determinado objetivo de desarrollo regional corresponde - como se señalara anteriormente - la selección de los indicadores que en el modelo general aquí expuesto podrían ser los siguientes:

OBJETIVO REGIONAL

INDICADORES

Crecimiento Económico

Producto Geográfico Bruto Regionalizado
Fondo Nacional de Desarrollo Regional
Ingresos y Gastos Fiscales
Estructura Productiva Sectorial

Sustentabilidad del
Crecimiento Económico

Ingresos y Gastos Fiscales
Utilidades de Empresas Publicas Regionales
Coeficiente de Especialización
Hectáreas Reforestadas
Reinversión Sector Privado

Equilibrio Espacial

Distribución de la Población
Crecimiento de Asentamientos Humanos
Indices de Primacía
Redes de transporte y Comunicaciones

Autonomía Regional

Capacidad de Negociación Regional
Recursos Propios
Aspectos Legislativos
Funcionamiento Institucional

Inclusión Social

Distribución Ingreso Regional
Acceso a Servicios Sociales
Empleo
Participación Social
Organizaciones Comunitarias
Organizaciones Sindicales y Empresariales

Protección del Medio
Ambiente y de Recursos Naturales

Deterioro de Ecosistemas
Sobreuso de Recursos Naturales
Contaminación
Reforestación y Repoblamiento Forestal
Parques y Reservas
Legislación

G.- Los principios-guías de una estrategia de desarrollo regional

A partir del examen de las limitaciones y potencialidades para el desarrollo regional analizadas en el diagnóstico y en función de los objetivos formulados anteriormente se define la estrategia de desarrollo regional como la búsqueda de las máximas posibilidades de cambio con el mínimo de riesgo de quiebre en el sistema económico social o en su funcionamiento territorial. Habida cuenta de la importante - y ya mencionada tarea - de la búsqueda de consensos de la planificación regional la formulación de la estrategia se convierte así en el instrumento de concertación y negociación por excelencia entre los grupos sindicales, empresariales, universitarios, organizaciones populares, organismos gubernamentales, no gubernamentales y otros.

Considerando la fundamentación de la estrategia como un punto de partida, el paso siguiente consiste en comparar y evaluar distintas alternativas de acción que se plantean inicialmente en términos dicotómicos para facilitar su análisis. El análisis de estos términos dicotómicos permite extraer los principios guías que definen el marco de referencia en el cual se insertaran posteriormente las políticas regionales, siendo estos en la práctica una adecuada combinación de las alternativas de acción examinadas.

Los *principios-guías* reflejan verdaderamente la filosofía e ideología con que se encara un proceso de cambio y por consiguiente su definición debe ser objeto de una cuidadosa tarea de reflexión y discusión entre los principales grupos involucrados. Como se sabe todo sistema económico y social tiene un ritmo y una dirección de cambio que es necesario conocer para analizar la brecha que la separa de la propuesta de cambio contenida en la imagen-objetivo y evaluar las tensiones que este puede soportar sin fracturarse. De esta forma los principios-guías sintetizan los límites de lo posible y sirven, en algunos casos, para fijar las reglas del juego institucional y en otros, para evaluar alternativas concretas de inversión.

Los principios-guías que deben ser objeto de un cuidadoso análisis son a lo menos los siguientes:

- Autonomía Regional versus Dependencia Central
- Gradualidad y Selectividad versus Simultaneidad y Comprensividad de las Políticas de Desarrollo Regional.
- Endogeneidad versus Exogeneidad del Desarrollo Regional
- Planificación versus Libre Mercado
- Aparato Público versus Sociedad Civil.
- Función de Acumulación versus Función de Legitimación del Estado.
- Crecimiento Regional versus Desarrollo Regional
- Ayuda a los Territorios versus Ayuda a las Personas - Sectores Productivos Sectores Sociales.
- Agricultura versus Industria
- Áreas Metropolitanas versus Ciudades Intermedias y Pequeñas. I
- Diversificación versus Especialización Regional.

I.- Las políticas públicas, los programas y los proyectos de inversión

La importancia del conjunto de lineamientos básicos que resulten del proceso de síntesis de los principios-guías y de la estrategia en general reside en el contenido de información que transportan ya que se constituyen en el marco básico para la definición de las medidas fundamentales de políticas públicas y para la elaboración de los programas y proyectos de inversión de carácter estratégico.

Como se señalara anteriormente las políticas son los principios por medio de los cuales un gobierno usa su autoridad para orientar el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos, lo cuales deben realizar con los recursos del Estado las acciones planteadas en los objetivos, las metas y en la estrategia. Condición indispensable en esta etapa es que se formulen tantas políticas como objetivos planteados, puesto que en el campo de la planificación regional rigen los mismos principios de las ecuaciones matemáticas.

En el esquema teórico privilegiado en la confección del presente manual se reconoce que el desarrollo de una región determinada obedece tanto a efectos de políticas públicas del gobierno central en la economía y la sociedad regional (principalmente políticas macroeconómicas y de asignación de recursos) como a factores endógenos relacionados principalmente con la capacidad de esta de convertirse en actor mediante un proceso de organización social. De esto se colige que, en la práctica, las "políticas regionales" constituyen una mezcla entre efectos territoriales diferenciados de las políticas públicas del gobierno central y políticas específicamente regionales relacionadas con los objetivos formulados anteriormente.

Finalizada esta difícil etapa corresponde a continuación formular y evaluar los Programas. Como ya se señalo, tradicionalmente se ha denominado Programa a un conjunto de proyectos que apuntan a un mismo objetivo. No obstante lo anterior se entenderá por programa el conjunto de acciones que tienen como propósito la canalización de recursos hacia la obtención de servicios que por ser de naturaleza intangible se diferenciaron de los proyectos de inversión. En especial estos programas se elaboraran para los sectores sociales (alimentación, educación y salud), cuestiones relacionadas con la administración pública, el medio ambiente, el financiamiento y otros que por su naturaleza multidimensional requieren indicadores multicriterio.

Finalmente el plan adquiere su máxima concreción en el proceso de formulación de proyectos. Un proyecto es un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y de un periodo dado. La formulación y evaluación de proyectos es también un proceso que comenzando por la identificación de la idea, siguiendo por el estudio previo de factibilidad pretende reducir el riesgo y la incertidumbre del sacrificio de invertir en pos de determinados objetivos.

Un último aspecto que debe mencionarse es que la evaluación de proyectos y programas no debe ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente, puesto que sus roles son reducir el riesgo y la incertidumbre e incluir la suficiente retroalimentación. Por lo tanto la evaluación es una actividad permanente que se hace antes, durante y después de haber concluido los programas y los proyectos.