



## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD- D/105

### ESTRUCTURA ESPACIAL DE LA PLANIFICACION \*/

Dolores Rufián

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, se ha tomado de REGIMEN JURIDICO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA.- II Parte, versión preliminar Santiago, abril 1988.  
88-5-636



## V.- Estructura territorial de la planificación

Un problema con mucha más trascendencia que el anterior es el de la estructura territorial de la planificación, es decir, los niveles de Administración inferiores al nacional que normalmente serán regionales y locales pero que pueden ampliarse también a los estatales en los países con estructura federal, y departamentales, provinciales, etc. en los países que utilizan esas divisiones político-administrativas para la planificación.

No queremos sin embargo abordar la cuestión subyacente en este tema: la conveniencia o no de establecer estructuras descentralizadas en la planificación, puesto que la cuestión excedería con mucho de los márgenes de este trabajo y desde luego ha sido tratada con todo tipo de conclusiones y argumentaciones, desde considerar la descentralización como buena por sí misma(61), hasta entender que la planificación requiere administraciones centralizadas(62). Por el contrario, en nuestro análisis partiremos de las estructuras vigentes en la región y trataremos de analizar sus principales características.

Desde este punto de vista debemos señalar que, a diferencia de lo que ocurre con la estructura sectorial, lo que caracteriza a las estructuras regionales latinoamericanas es haber establecido un sistema o subsistema de planificación regional en el que tienen cabida, no solamente los órganos técnicos sino también los órganos políticos y los órganos de participación.

En efecto, normalmente en los sistemas regionales vuelven a repetirse las figuras de los órganos unipersonales y colegiados a los que suele atribuirse un rol de coordinación y de dirección política, lo que puede plantear un delicado problema de distribución de poderes y de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno que no es siempre fácil de resolver(63). Por otra parte, la mayor parte de los países han escogido los niveles territoriales inferiores para establecer en ellos cauces de participación.

La primera cuestión es muy importante y a su estudio nos referiremos en varias partes de este trabajo, pero podemos hacer ahora diversas consideraciones al respecto.

En primer lugar el problema de distribución de poderes y responsabilidades presenta gravedad en el caso de las federaciones donde es muy fácil multiplicar los niveles de planificación ya que suele existir un nivel de planificación estatal. Puesto que las autoridades políticas nacionales y estatales pueden pertenecer incluso a partidos diferentes y tener proyectos políticos distintos, la coordinación a este nivel es en todo caso un problema difícil. Parecidos problemas se plantearán también en aquellas estructuras que sin llegar a ser federales, tengan descentralizado parte del poder político.

Por otra parte, aunque un sistema se confiese descentralizado, no siempre es capaz de descentralizar efectivamente el poder en niveles inferiores de administración y de Gobierno. Una conclusión que puede ser aplicada bastante generalizadamente a América Latina es que la gran tentación de los Estados de nuestros días es "la de asociar a sus propias tareas a las colectividades locales, absorbiendo también en su propio beneficio los exiguos fondos de éstas, o bien la de confiarles un mero papel de consulta o de gestión en sentido estricto (esto es, pura ejecución), pero privándoles en cualquier caso de un real poder de decisión sobre los llamados asuntos locales, que serán constante y directamente tratados desde arriba, en función del conjunto nacional"(64). Veremos desde luego bastantes ejemplos de ello en la región.

Habrá que tener en cuenta además, sobre todo con respecto a la planificación regional, que en ocasiones las regiones no llegan a interiorizarse en la vida de los individuos, pues en la mayoría de los casos nacionales, el espacio, concebido técnicamente como región, no coincide con las divisiones político-administrativas(65).

Respecto de la segunda cuestión, la de aprovechar la institucionalidad de la planificación territorial para establecer cauces participativos, merecerá desde luego un detenido análisis en casi todos los países de la región, pues si bien reconocemos que el concepto de participación en el ámbito regional es un concepto más abierto que en el nivel estatal, es preciso también señalar que difícilmente se ha llegado en los países a una auténtica gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales(66).

Esta consecuencia tiene una doble gravedad: la primera consiste en que la ausencia de una auténtica participación impedirá que podamos hablar de una planificación democrática; la segunda tiene consecuencias en la efectividad de las políticas diseñadas pues el énfasis en la participación popular en planificación no es solamente una propuesta de democratización, sino que lo que se pretende es asegurar la efectividad de la política o del programa y su implementación(67).

En realidad, ambos puntos de vista son absolutamente complementarios, se descentraliza para democratizar y se democratiza para planificar; con razón se ha señalado que "el punto de vista de la descentralización es una nueva visión de la democracia que ha dejado de ser solamente una forma, una modalidad para elegir a quienes toman las decisiones en una sociedad y se ha convertido progresivamente en un estilo de vida, en el cual la descentralización ocupa uno de los lugares axiales. Hay un deseo de las regiones, de los departamentos, de las provincias, de las localidades, de acercar los centros de decisión a su propio nivel. No con objeto de aislarse, sino de

intervenir en la construcción de la política nacional. Este es uno de los aspectos que caracteriza y da nuevo contenido, nuevo sentido a la democracia actual"(68).

### 1.- La estructura regional de la planificación

En un periodo más o menos reciente, la mayoría de los países latinoamericanos, incluso independientemente de su tamaño, han diseñado sistemas de planificación regional que abarcan normalmente una pluralidad de órganos y que han tenido éxito en la medida en que han sido encargados de proyectos específicos y han sido respaldados por un aparato institucional bien organizado. Sin embargo, también forma parte de la tradición latinoamericana la proliferación de organismos regionales de planificación sin orden alguno. "Principalmente por razones políticas y sociales, existe una tendencia a crear numerosos comités, comisiones y órganos interministeriales. En general, esto provoca una dispersión de esfuerzos, deficiencias en la coordinación de la política general, falta de control, lentitud en la puesta en práctica de medidas y disconformidad general con los resultados, aún entre los que debían ser beneficiarios de los proyectos"(69).

El principio de participación ha sido esencial en el diseño de las estructuras regionales. Se ha señalado que los planes regionales deben ser formulados dentro de la región para que la gente pueda participar en las decisiones que afectan a su territorio.

Vamos a ver algunos ejemplos de como se han diseñado los sistemas regionales de planificación.

#### 1.1.- Sistemas de planificación regional en países con estructura federal

##### **ARGENTINA**

Aunque el sistema argentino está siendo actualmente objeto de una profunda remodelación como luego veremos, en un estudio sobre los sistemas de planificación regionales no debe faltar una referencia al Consejo Federal de Inversiones que fue creado en Agosto de 1959 con la finalidad de conducir al logro de un desarrollo basado en la descentralización. En efecto, en Agosto de 1959 se aprobaba la Carta Orgánica del Consejo Federal de Inversiones como un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de encomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización(70). Ya en la Carta Orgánica se fijó la composición del Consejo en función de una Asamblea, que sería el órgano superior del Consejo con facultades de decisión, encargada de fijar la acción y política general; la Junta Permanente que sería el órgano ejecutivo y una Secretaría General a la que competaría la gestión técnica y

administrativa del organismo.

Pero antes de comentar estas normas debemos hacer siquiera un breve repaso por algunas declaraciones del Consejo. En Diciembre de 1973 se afirmaba la vocación planificadora de las regiones entendiendo que era de suma importancia elaborar los elementos económicos e institucionales que permitieran considerar a las regiones del país como unidades de planificación. Trás varias reuniones más de la Asamblea, en la reunión de Iguazú de 23 de Octubre de 1974 se dictó una declaración de considerable importancia desde el punto de vista de la planificación regional en la que se resuelve en primer lugar reafirmar el rol protagónico de las provincias mediante su intervención directa en los sistemas de planificación y control y, en segundo lugar, la concertación de los objetivos de la planificación entre el Estado y las provincias.

Respecto de las nuevas normas sobre el Consejo aparecidas a partir de esas fechas, en el Reglamento de la Carta Orgánica de Diciembre de 1973 es de destacar la pormenorizada descripción de funciones del Consejo. En primer lugar, ejerce funciones de asesoría en varios campos entre los que destaca la elaboración de planes y programas regionales, cuyo principal objetivo sea corregir las desigualdades e impedir relaciones de dominio, establecimiento de prioridades de inversión y sobre la constitución de entes regionales para impulsar el desarrollo. Por otra parte ejerce funciones de coordinación de las actividades de los miembros, asistencia y realización de estudios e investigaciones.

Dentro del Consejo, se creó en Octubre de 1973 un Fondo Federal de Inversiones destinado a coadyuvar la puesta en marcha de proyectos y o programas de interés provincial o regional elaborados por el Consejo o con su intervención. Su objeto será cooperar financieramente con los Estados miembros y o con los entes, organismos y personas físicas o jurídicas que cualesquiera de aquellos presentaren, en el desarrollo e implementación en los niveles de preinversión e inversión de proyectos y programas.

La reforma en planificación regional fue iniciada en 1984 dictándose, el 19 de Octubre, un nuevo Reglamento del Consejo Federal de Inversiones que señala una serie de pautas fundamentales que nos sirven para determinar la naturaleza del Consejo. Se señala que éste es en su esencia un redistribuidor de ingresos provenientes de fondos coparticipables que tenderá a orientar sus estudios y mecanismos de preinversión hacia un más exacto criterio de la función regional en los planes y programas nacionales. En tal sentido, es necesario procurar que el sistema de planificación nacional, lo considere como activo participe en los estudios que encare y en las definiciones emergentes.

Entre las funciones que el actual reglamento atribuye al Consejo se incluye en primer lugar la de asesoría en todas las cuestiones que tienen que ver con el desarrollo y en particular

en la elaboración de planes y programas provinciales y regionales y en la constitución de entes regionales para impulsar el desarrollo; coordinar las actividades de sus miembros para la integración regional y de las economías regionales en lo nacional; asistir a los miembros para que éstos hagan propuestas al Gobierno nacional sobre temas económicos y de planificación y financiar con los recursos disponibles proyectos prioritarios.

El Reglamento regula además la composición y el funcionamiento de la Junta Permanente y de la Secretaría General. La principal novedad que introduce respecto de la Junta es la enfatización del carácter controlador de la misma con respecto a la labor de la Secretaría General.

En 1985 se diseñaron las bases de un sistema de planificación en el que tuviera mayor cabida lo regional. Para ello se firmó entre la nación y las provincias, un Acta Acuerdo en la que entre otros puntos se establece que las Provincias participen efectivamente en la definición y control de gestión de los planes globales, sectoriales y regionales de las empresas públicas; en la armonización de los planes provinciales y regionales con los planes nacionales y en la identificación y formulación de programas y proyectos de inversión que interesen a las economías provinciales y regionales.

Para la realización de estas funciones ha comenzado a diseñarse un sistema de planificación con unas características muy particulares.

Dicho sistema contará con tres tipos de miembros: en primer lugar los miembros plenos, que serían la Secretaría de Planificación de la Nación y representantes con competencia en materia de planificación de los Gobiernos provinciales. Los miembros plenos formarían el órgano superior del sistema que es la Asamblea, cuyo presidente es el Secretario de Planificación de la Nación. En segundo lugar existirán miembros participantes que serán los representantes de empresas y organismos públicos descentralizados y por último, miembros de consulta que serían los representantes de las organizaciones sindicales y otras asociaciones civiles.

## MEXICO

México parece ser uno de los pocos países que no ha establecido un sistema de planificación regional y son muy pocas las normas sobre planificación que se refieren a este tipo de estructura. No obstante, el Manual de la Organización General de la SPF(71) establece que existen dentro de ésta dos direcciones generales que tienen que ver con las regiones: la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional y la Dirección General de Política para la Descentralización del desarrollo regional. Por otra parte, el Reglamento Interior de la SPP menciona la existencia de delegaciones regionales de la Secretaría que se establecerán con el número, el lugar y con la

circunscripción territorial que determine el Secretario y será de su competencia ejercer, dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaría que expresamente se les deleguen y siguiendo los lineamientos que señale el titular del ramo.

Por el contrario, se está empezando a impulsar la planificación dentro de cada Estado de los que componen la Federación proponiendo que cada Estado organice su sistema.

En algunas entidades federativas se han realizado reformas o adiciones a las Constituciones estatales a fin de institucionalizar la planeación como instrumento de gobierno; en otras se han elaborado y promulgado leyes estatales de planeación, a partir de las cuales se están creando o consolidando Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

Se están estableciendo los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) que son los órganos máximos de participación y de decisión de los sistemas estatales. Los COPLADES constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas.

Al fortalecerlos se busca que se constituyan en el núcleo orgánico de los sistemas estatales y que cumplan un doble propósito: funcionar como la unidad técnica donde se hacen compatibles las demandas y propuestas de inversión, tanto de los sectores administrativos de carácter federal como de los estatales y municipales; es decir, afianzar el espacio de negociación que permite ajustar los criterios de planeación global con las propuestas sectoriales y las demandas municipales.

## VENEZUELA

En Venezuela, el sistema nacional de planificación regional fue implantado mediante el Reglamento de Regionalización Administrativa, Decreto n. 929 de 5 de Abril de 1972, puesto que el Decreto n. 492 de 1958 sólo se había referido a la creación de oficinas regionales de planificación. El esquema ideado a partir de 1972 fue complementado más tarde con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional. En el esquema de funcionamiento de la planificación regional podemos integrar dos niveles, uno nacional y otro regional(72).

El nivel nacional está integrado por el Consejo Nacional de Desarrollo Regional cuyo objeto es promover, coordinar y velar por el cumplimiento, por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo o demás entes de la Administración descentralizada y

empresas del Estado, de las políticas, planes, programas y proyectos, de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica. Este Consejo Nacional está integrado por el Jefe del CORDIPLAN, quién lo preside, por un representante del Ministerio de Relaciones Interiores, por los Presidentes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y por el Director General de Planificación Regional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

A nivel regional existirán cuatro tipos de órganos: En primer lugar, el Consejo Regional de Desarrollo, órgano consultivo de concertación de políticas a nivel regional con participación pública y privada. Participará con el ejecutivo nacional en el control y evaluación de la ejecución del Plan nacional de desarrollo en lo que concierne a la región y presentará las reformulaciones que fuesen necesarias.

En segundo lugar los Comités Sectoriales Regionales que, coordinados por la oficina regional de coordinación y planificación, actuarán como órganos asesores, con el fin de proponer acuerdos y programas en sus respectivos sectores y coordinar aquellas actividades específicas que requieren de un mayor esfuerzo de armonización. Los Comités y Subcomités sectoriales estarán integrados por los Jefes de las Delegaciones o Direcciones regionales de los diferentes organismos estatales y municipales. Además se invitará periódicamente a representantes de gremios e instituciones privadas con el objeto de concertar políticas y evaluarlas.

Los órganos técnicos serán las oficinas regionales de Coordinación y Planificación, que constituyen la representación regional de la oficina central.

Por último, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, son organismos promotores del desarrollo regional a través de la función crediticia y financiera en general. Sus funciones son estudiar, investigar, planificar, coordinar, controlar, financiar, evaluar proyectos para el desarrollo de la región; establecer mecanismos adecuados para evaluar y controlar la ejecución de los proyectos de desarrollo regional y establecer convenios entre ellos y con otros organismos públicos a fin de realizar los estudios y la programación del desarrollo integral de áreas comunes a diferentes regiones, con la previa aprobación y bajo la coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional.

El nuevo proyecto de ley continúa preocupado no sólo de la planificación regional, sino más ampliamente de la planificación espacial y de la ordenación del territorio para solucionar los problemas de coordinación planteados.

Con anterioridad a su aparición se había publicado en Venezuela un documento titulado "Lineamientos Generales para una Política de Descentralización Territorial en Venezuela"(73) en la

que se señalaba la necesidad de proceder a un proceso de descentralización progresivo a la vez que a un reforzamiento de las estructuras nacionales. Se estimó entonces que "para fortalecer las estructuras nacionales es necesario desembarazar en lo posible a los órganos nacionales de numerosas actividades operativas que distraen su atención de problemas verdaderamente importantes como son los de definir una política y velar por su ejecución. Por otra parte, la unidad de conducción del país no puede ser otra que la conducción democrática y participativa, que es precisamente la que se busca en un proceso de descentralización".

De esta manera se llega a la conclusión de que es necesario definir las competencias que deben ser ejercidas por el nivel nacional y descentralizar las restantes hacia el ámbito regional y local. Para ello, se entiende por ámbito regional el relativo a las entidades federales, que son los ámbitos y las instituciones consagradas en la Constitución, dotadas de personalidad jurídica, financiera y política. Ello no impide que puedan crearse regiones o zonas para determinados efectos, por decisión nacional, cuando se trate de organizar competencias nacionales, o por acuerdos entre las entidades federales, para las cuestiones que les corresponden a éstos.

En este sentido, la descentralización que se propone significa un fortalecimiento de los Estados, en lugar del esquema de desconcentración hacia las regiones que ha estado vigente, al menos teóricamente, bajo la política de regionalización. Para ello se estima en el documento que habrá que promover el desarrollo sociopolítico de las comunidades regionales y locales. No se tratará solamente de dotar a esas comunidades de mayores poderes -porque en definitiva lo que se propone es una redistribución del poder-, sino de exigirles que asuman mayores responsabilidades, que participen en una mayor medida en los asuntos que interesan a todos y que contribuyan más ampliamente con las tareas asignadas a los entes públicos y al funcionamiento de los servicios.

La principal novedad que se introduce en el proyecto de ley es la creación de un nivel permanente de planificación a nivel de entidad federal o de Estado. Para ello se establecerá, en cada entidad de este tipo un Comité de Coordinación y Planificación del Desarrollo de la entidad federal, presidida por el Gobernador del Estado.

Las funciones de dicho Comité serán establecer los lineamientos del Plan de Desarrollo de la Entidad Federal, dictar las pautas para la elaboración del plan operativo anual, verificar la conformidad de los proyectos de presupuestos con los respectivos planes y coordinar las acciones que los distintos organismos del sector público organizan en la entidad federal.

Por otra parte, en cada entidad federal, el gobernador del Estado o cuando sea el caso, la Asamblea Legislativa, dictará las

normas correspondientes para la integración y el funcionamiento de las unidades de planificación y para la creación de comités de Coordinación sectorial. El subsistema estatal se completa con un Consejo de Planificación que existirá en cada Entidad federal, presidido por el Gobernador del Estado, con el propósito de propiciar la participación y la celebración de acuerdos de concertación con el sector privado.

## BRASIL

Por último es preciso hacer referencia al caso brasileño donde se ha institucionalizado la planificación regional a través fundamentalmente de la SUDENE. La "Secretaría Ejecutiva do Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste", es una institución autónoma de carácter federal creada por la ley n. 3692 de 15 de Diciembre de 1969, vinculada al Ministerio del Interior con la finalidad de promover el desarrollo en la que es considerada la región más pobre del Brasil, el Nordeste.

La estructura de la SUDENE ha sido recientemente reformada a través del Decreto n. 92.435 de 3 de Marzo de 1986, que establece expresamente que la dirección y responsabilidad inmediata de la Secretaría corresponde al Superintendente, el cual es competente para fijar las Directrices de actuación de la Secretaría, aprueba los planes anuales de trabajo y los presupuestos plurianuales de inversión así como el presupuesto programa de la SUDENE. El órgano político de la Secretaría está constituido por el denominado Consejo Deliberativo.

El Superintendente cuenta con una serie de órganos de asistencia directa que son: un Superintendente adjunto, un Gabinete, (que le presta asistencia en su representación política y social), una Procuraduría (órgano de asesoramiento jurídico), una Auditoria (que asesora en la fiscalización de las actividades), una Asesoría para temas de Seguridad e Información, y tres Coordinadoras, una para la Comunicación Social, otra de Desarrollo Organizativo y una última para la Cooperación Internacional.

En segundo lugar existirán una serie de órganos centrales de Dirección Superior formado por una serie de Direcciones y Coordinadoras. En primer lugar existirá una Dirección de Planificación Global, que tiene por finalidad la coordinación, control y evaluación de las actividades de planificación político-institucional, urbano y subregional, socioeconómico, científico y tecnológico y recursos naturales, así como coordinar la elaboración y evaluación de las políticas y planes regionales de desarrollo en articulación con los órganos federales estatales, municipales y entidades representativas de la sociedad civil.

Junto a ésta, existirá una Dirección de Planificación Sectorial para la coordinación, control y evaluación de las actividades de planificación de agricultura y abastecimiento,

industria, infraestructura de servicios económicos, e infraestructura en servicios sociales, que comprende la realización de estudios y diagnósticos, la formulación y análisis de políticas, planes y programas para esos sectores en articulación nuevamente con los órganos federales, estatales, municipales y entidades representativas de la sociedad civil.

La Dirección de planificación presupuestaria y financiera tiene como finalidad coordinar, controlar y evaluar las actividades de programación presupuestaria de los planes plurianuales y operativos de desarrollo del nordeste y promover estudios sobre la Hacienda Pública y los sistemas financiero y tributario nacionales, formulando propuestas de políticas adecuadas para la región. Además existirán Direcciones de administración de incentivos (para la aplicación de incentivos fiscales y financieros), de programas de apoyo al pequeño productor rural, otra para los programas de agricultura, irrigación y agroindustria, de administración general, de recursos humanos y de defensa civil. Existirán además dos coordinadoras, una para los programas de apoyo a organizaciones de pequeños productores rurales y otra de informática.

El Decreto establece además la existencia de una serie de órganos colegiados. Entre ellos, la Junta Directora tiene como misión deliberar sobre las políticas, planes, programas y proyectos de SUDENE, evaluar su desempeño y apreciar las propuestas que la Secretaría Ejecutiva haga al Consejo Deliberativo de la SUDENE. El Comité de Planificación aprecia las propuestas de políticas, planes, programas proyectos y presupuestos, asegurando la coherencia e integración de las actividades de planificación y promoción del desarrollo realizada por la SUDENE. El Comité de Coordinación de Programas tiene como finalidad articular e integrar las acciones previstas en los diversos programas de desarrollo regional, realizados bajo la coordinación de SUDENE avalando su desempeño físico y financiero y vigilando para que su ejecución guarde estrecha realación con el Plan de Desarrollo del Nordeste. Además existirá un Comité de Recursos Humanos y un Comité de Informática entre los órganos colegiados.

Por último, el Decreto prevé la existencia de unos órganos regionales denominados "Escritorios"; éstos tendrán por finalidad representar administrativamente la SUDENE en el ámbito de sus tareas de actuación y apoyar a los órganos de la Secretaría Ejecutiva en la consecución de sus objetivos, así como mantener intercambio con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y con las entidades representativas de la sociedad civil en las materias que interesen a la región y en particular a la SUDENE.

#### 1.2.- Sistemas de planificación regional en países con estructura no federal

##### BOLIVIA

Bolivia, tiene un sistema de planificación regional desde el 9 de Febrero de 1978, fecha de publicación del Decreto-Ley n. 15307 que contiene la Ley General de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Dicha ley establece, dentro de los sistemas nacionales de planificación y de proyectos, un nivel regional como parte integrante de dichos sistemas(74).

La naturaleza de las Corporaciones Regionales de Desarrollo es muy particular. La ley las define como entidades públicas descentralizadas con personalidad jurídica y les atribuye, como objetivo general, promover el desarrollo económico y social de la región, mediante el planeamiento regional, la realización de estudios, la elaboración de programas y proyectos de acuerdo a los objetivos nacionales y la ejecución e implementación de los mismos conforme lo establecen sus funciones y atribuciones. Este tipo de regulación creemos que nos sitúa ante un órgano mixto entre lo técnico y lo político.

En efecto, las Corporaciones Regionales de Desarrollo son definidas en primer lugar con un carácter técnico, al igual que se había definido al Ministerio de Planeamiento y Coordinación, señalándose expresamente que dicho Ministerio actúa a nivel regional por medio de la respectiva Corporación Regional de Desarrollo. Desde este punto de vista técnico, las relaciones del Ministerio con las Corporaciones son de tutela, pues éstas han de canalizar sus gestiones administrativas ante el supremo Gobierno a través del Ministerio y recibirán de éste programas y proyectos de desarrollo nacionales y sectoriales que ejecuten o se propongan ejecutar en la región(75).

Las funciones que el artículo 14 determina para la Corporación son de carácter técnico y relacionadas con la planificación, tales como formular y proponer al Supremo Gobierno objetivos, estrategias y políticas de desarrollo socio-económicas de la región enmarcadas dentro de los objetivos generales de desarrollo nacional, para su consideración e inclusión en el Plan nacional; elaborar el Plan de Desarrollo regional; promover los programas y proyectos considerados en el plan regional; coordinar sus planes, programas y proyectos con los que en la región estén aplicando los organismos nacionales y el sector privado; recopilar, elaborar, recibir y transmitir información estadística..., fomentar, incentivar y encauzar la participación de la comunidad en el desarrollo de la región.

Sin embargo, lo que nos parece más relevante de la Corporación es lo que hemos denominado su dimensión política a través de su estructura superior básica formada por el Directorio y la Presidencia.

El Directorio representa el nivel superior de decisión en planificación regional, encargado de conocer las necesidades regionales, prioritarlas y definir las políticas de desarrollo regional en función de los objetivos generales de desarrollo del país. Su principal característica es que se trata de un órgano

participativo pues ya habíamos advertido que, a nivel regional, los conceptos de decisión y participación pueden conjugarse mucho más fácilmente que a nivel nacional. En efecto, además de ciertos representantes del sector público e institucional como son el propio Presidente de la Corporación, el Alcalde municipal de la capital del Departamento, representantes del Ministerio, del Departamento, el Rector de la Universidad Estatal local, representantes de las Fuerzas Armadas, del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios; el sector privado estará representado a través del Presidente de la máxima entidad cívica del Departamento, de la Federación Departamental de Profesionales, de la Federación de Empresarios privados, y el representante de la Federación Campesina Departamental.

La capacidad de decisión del Directorio queda probada al considerar las funciones que el artículo 19 de la ley le atribuye: formular las políticas más aconsejables para el desarrollo económico y social de la región; aprobar las estrategias y planes regionales de desarrollo; tomar conocimiento y aprobar los planes, programas y proyectos de la Corporación; conocer y aprobar el plan operativo anual, el presupuesto de funcionamiento e inversión y la programación financiera de la Corporación; precautelar que los recursos de la Corporación se apliquen en la ejecución de los planes, programas y proyectos de la misma; aprobar las modificaciones y proponer las transferencias de los recursos del presupuesto de gastos corrientes y el de inversión de la Corporación; aprobar la contratación de créditos internos y externos, bancarios y comerciales, etc.

En cuanto al Presidente de la Corporación, éste constituye la máxima autoridad ejecutiva y le corresponde organizar, dirigir, supervisar y coordinar la actividad general de la misma.

## COLOMBIA

Uno de los casos más interesantes para estudiar la estructura administrativa de la planificación regional es el caso colombiano que, con un sistema administrativo de centralización política, ha diseñado recientemente una especie de subsistema de planificación regional que se superpone a los ya existentes de planificación departamental y municipal. En general, la administración colombiana ha emprendido en los últimos años una serie de "acciones encaminadas a afianzar la autonomía local, revitalizar los instrumentos administrativos y fortalecer las finanzas departamentales y municipales"... pretendiendo construir una nueva realidad en la que "la comunidad no sólo estará en capacidad de incidir en las decisiones que más directamente le afectan, sino que tendrá totalmente a su cargo esta responsabilidad..." (76). Ello se ha visto complementado con una importante reforma política establecida por el Acto Legislativo n. 1 de 1986 y la ley 78 del mismo año sobre elección popular de alcaldes que acaba de tener su primera manifestación(77).

Aunque la regulación del nivel regional de planificación propiamente dicho no se ha llevado a cabo hasta la ley 76 de 1985, la Constitución, desde su reforma de 1968, autoriza divisiones no coincidentes con la división general político-administrativa del territorio para fines militares, fiscales, de instrucción pública y para "la planificación y el desarrollo económico y social" abriendo así el camino para la institucionalización de regiones específicamente delimitadas, diferentes a las comprendidas por las fronteras de las entidades territoriales, para atender las funciones de planeación del desarrollo. Paralelamente la misma reforma, al situar en las Asambleas Departamentales la competencia para fijar los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, utilizó igualmente el concepto de planeación regional, para señalar que tales planes y programas departamentales debían estar coordinados con los planes y programas regionales y nacionales, consagrando así una explícita jerarquía normativa entre ellos(78).

Sin embargo, la mención expresa de las regiones en la Constitución, no significó de ninguna forma que se estuviera creando una nueva entidad o persona jurídica de Derecho Público, ni una estructura administrativa superpuesta a las entidades cuyos territorios las conforman; y de hecho, cuando se dictó después el Código de Régimen Departamental (por Decreto n. 1222 de 18 de Abril de 1986) se mencionan como entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias, y los Municipios o distritos municipales pero no las regiones, que no podrían así constituir instancias administrativas superiores de estas otras entidades. Es por ello por lo que se ha podido decir que las regiones no son más que la prolongación regional de la organización administrativa nacional(79).

Sin embargo, lo que a nosotros nos interesa es la región como nivel de planificación para estudiar su estructura. El problema que se plantea es que si bien la Constitución hace referencia a la planificación regional, no otorga en cambio personalidad jurídica a la región ni establece qué órgano del Estado o qué entidad pública está encargada de la función de planeación en la región. De esta manera, el legislador está en capacidad de optar entre asumir él mismo la función de planificación regional, concibiéndola como parte de la planeación nacional, o atribuir a una entidad pública específica la competencia correspondiente o combinar en distinto grado esas dos posibilidades. La primera alternativa es la que se contemplaba en la ley 38 de 1981 (80); la segunda se ha ejercitado con las Corporaciones Autónomas Regionales.

En la actualidad, y tras la regulación de las regiones, podemos decir que el legislador se ha situado en una postura ecléctica ya que por una parte se combina el ejercicio directo por el mismo de la función de planeación regional, pero se admite simultáneamente que instituciones, como las Corporaciones Autónomas Regionales puedan desarrollar actividades de planeación

en ciertas materias específicas. Por lo tanto, al estudiar la estructura administrativa de la planeación regional tendremos que referirnos por una parte a las regiones de planificación y por otra a las mencionadas Corporaciones.

Decíamos que las regiones de planificación fueron creadas a partir de la ley 76 de Octubre de 1985 por la cual se creó la región de planificación de la Costa Atlántica y se dictaron las disposiciones sobre planificación regional. La finalidad de la creación de esta región y otras era: garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones; propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región; dotar a la región de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo; establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional; asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse en el plan nacional y permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la nación y en las actividades de evaluación de su ejecución.

Sin embargo, como ya se ha indicado, no se le atribuyó función alguna relacionada con la formulación y adopción de planes regionales, función que corresponde al Congreso, al integrarse dichos planes dentro del plan nacional. Por otra parte, la estructura administrativa de la organización de las regiones, y su composición, deja claro que éstas son concebidas como prolongación nacional de la organización administrativa nacional(81).

Efectivamente, dentro de cada región, la ley crea una serie de órganos, con una amplia vinculación con la administración estatal, que constituyen un verdadero sistema. Estos son: un Consejo Regional, un Comité Técnico, una Unidad Técnica, un Comité de Concertación y un Fondo de Inversiones.

Los Consejos Regionales de Planificación, son órganos no participativos, pues están integrados por el Presidente de la República, el Jefe y Subjefe del DNF y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios de las entidades territoriales que forman parte de la región de planificación. Sus funciones están en primer lugar relacionadas con los gastos de inversión pues han de definir y aprobar la asignación de los gastos de inversión de los recursos del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, han de destinar los recursos del Fondo de Inversiones a obras y proyectos regionales que tengan como prioridad las políticas y programas señalados en el Plan Nacional y Planes Regionales; por otra parte, coordinan la actividad de los organismos de planeación de las entidades territoriales que conforman la región; proponen orientaciones generales sobre proyectos de inversión,... evalúan la ejecución de los planes y programas regionales y proponen las iniciativas que se consideren necesarias para garantizar su cumplimiento. Todo esto implicará

que al Consejo no se le conceden facultades de decisión en materia de planificación, sino sólo con respecto al Fondo de Inversiones.

El Comité Técnico, por su parte, es un órgano formado por el Coordinador Regional de Planificación, los Jefes de Planeación de los Departamentos, Intendencias y Comisarias de la Región y los Gerentes o Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales que operan en el territorio de la región de planificación. Están encargados de elaborar los estudios necesarios sobre los distintos programas y proyectos que han de presentarse a la consideración del Consejo; garantizar apoyo técnico y material y otras que le asigne el Consejo.

El Coordinador Regional de planificación es un funcionario del DNP que contará con el apoyo de una Unidad Técnica. Además de convocar, presidir, y orientar las labores del Comité Técnico y actuar como Secretario del Consejo, el cargo de Coordinador Regional tiene como finalidad principal precisamente coordinar la acción de los Jefes de Planeación de las entidades territoriales para la elaboración de los Planes y Programas de Desarrollo Regional y velar por su cumplida ejecución. Además presenta informes, estudios y documentos, somete a la consideración del Consejo las bases de los programas de inversión y del gasto público y coordina la actividad de preparación de los presupuestos de inversión de las diferentes entidades públicas en armonía con los planes regionales incluidos en el Plan Nacional.

El Comité de Concertación es el órgano participativo del sistema en el que se dará participación a los distintos representantes comunitarios y gremiales que desarrollan actividades en pro del desarrollo de la región. Este Comité tiene solamente carácter consultivo.

Por último, el Fondo de Inversiones de Desarrollo Regional dispondrá de las sumas indispensables para la realización y ejecución de los planes y proyectos previstos en los planes de desarrollo regionales y nacional.

Posteriormente a la creación de la región de planificación de la Costa Atlántica, fueron creadas las de Occidente Colombiano, Centro-Oriente Colombiano, Amazonía y Orinoquia que se rigen por las mismas disposiciones(82).

En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales, se trata de una categoría especial de establecimiento público entre las modalidades descentralizadas por servicios y concebidas por la Constitución con plena vocación, esta vez sí, para ser titulares de competencias legales en el campo de la planeación económica y social a nivel regional. En efecto, a partir de la reforma constitucional de 1968 fueron creadas varias Corporaciones de este tipo a las que se asignó específicas funciones de planificación regional. No obstante, su creación no siempre se ha justificado por razones de planificación; por otra parte,

aunque al principio fueron creadas sobre la base de cuencas hidrográficas o regiones socio-económicas, después su jurisdicción se ha hecho coincidir con la de los Departamentos.

A pesar de ello, hoy se reivindica la idea de que las Corporaciones Autónomas Regionales son instituciones de planificación regional vertebradas alrededor del manejo y administración de los recursos naturales, y de la determinación de los usos del suelo y de la capacidad para actuar en aspectos de infraestructura. Por otra parte, las Corporaciones se han situado administrativamente bajo la tutela del DNP. Esa atribución en materia de planeación regional se ha visto fortalecida, en muchos casos, con un mayor énfasis en la competencia para definir y controlar los usos del suelo, y con la aptitud otorgada para coordinar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos que las entidades gubernamentales de todo orden realicen en las respectivas áreas de jurisdicción y para señalarles las prioridades de inversión correspondientes(83).

El sistema de planificación regional es completado con el propio DNP que cuenta con una Dirección General de Planificación Territorial que responde a la necesidad de adecuar el Departamento al amplio proceso descentralista que se viene operando en el país(84). Entre las funciones de esta Dirección General se incluyen promover, coordinar y participar en la elaboración de los estudios relacionados con las regiones de planificación, áreas metropolitanas y centros urbanos, con el propósito de diseñar políticas, planes y programas; analizar y evaluar la viabilidad de los programas de inversión, asesorar a las regiones de planificación y Corporaciones Autónomas sobre sus oficinas de planificación... etc.

## COSTA RICA

Costa Rica creó en 1979 el Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana a través del Decreto n. 10157-P-OP para promover el desarrollo socio-económico equilibrado del país. Dicho Decreto acaba de ser reformado por Decreto de 2 de Marzo de 1988 de Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional. A pesar de que el interés de nuestro estudio debe centrarse en éste último, son interesantes algunas referencias al Decreto de 1979 por la originalidad que suponía con respecto a los demás países de la región. En efecto, se estableció en primer lugar, un nivel de coordinación política a nivel nacional constituido por el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, lo que implicaba un alto grado de originalidad entre los sistemas de la región porque se había creado un órgano colegiado de decisión y asesoramiento sólo para los asuntos regionales, en lugar de atribuir sus funciones, como ocurre en otros sistemas, al Consejo Económico y Social. Dicho Consejo, presidido por el Presidente de la República, estaba compuesto por cinco Ministros, además del de Planificación y los Presidentes del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Vivienda y Urbanismo, Aprendizaje, de Ayuda Social, Presidente

del Banco Central y Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

La Secretaría Ejecutiva de este Consejo sería MIDEPLAN a través de la División de Planificación y Coordinación Regional, pero el subsistema preveía la existencia de un Comité Técnico, organizado a nivel nacional, como organismo encargado de fomentar la coordinación interinstitucional en el campo del desarrollo y de la coordinación regionales.

El esquema de órganos de decisión y órganos técnicos, se repetía después pero esta vez a nivel regional. En cada región y subregión, existían respectivamente, un Consejo de Desarrollo y Coordinación Regional y Subregional caracterizados fundamentalmente por ser órganos de decisión y de asesoramiento, con potestades para: recomendar políticas, objetivos, planes, programas y proyectos de desarrollo en sus respectivos ámbitos territoriales; y promover coordinar y evaluar la ejecución de los proyectos en las regiones y subregiones de su jurisdicción.

El nuevo Decreto establece en la actualidad que el sistema estará integrado por MIDEPLAN y por los Consejos Regionales de Desarrollo, lo que se corresponde con un sistema mucho más general en la región.

MIDEPLAN es un órgano técnico centralizador de la política económica y social nacional por lo que su labor consiste en desconcentrar ésta hacia las regiones. Efectivamente entre sus funciones se incluyen las de proponer la política nacional para el desarrollo regional en concordancia con las políticas generales del Gobierno y con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, y proponer las medidas de política económico-social para el desarrollo de las regiones. Dentro de la política de cada región ha de coordinar y participar con los Comités Sectoriales Regionales en la elaboración de los diagnósticos regionales y en la formulación de los Planes Regionales, ha de impulsar la ejecución de éstos según la estrategia del Plan Nacional, ha de garantizar la compatibilidad e integración necesaria de los planes regionales y sectoriales, participa en la identificación de las prioridades de inversión pública regional, etc.

Los órganos regionales propiamente dichos son los denominados "Consejos Regionales de Desarrollo", creados como órganos encargados de garantizar la participación de la población en las diferentes regiones del país para la identificación, formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios de dichas regiones(85). De hecho tiene una composición muy amplia en la que se integra no sólo el sector público político y administrativo (gobernadores de las provincias, coordinadores de los Comités sectoriales de cada región, regidores de las Municipalidades, Presidente de la liga de las municipalidades), sino también del sector social y privado (organismos de tipo social, económico, cultural y deportivo y

representantes de los organismos privados de actividades productivas de la región).

Se ha ampliado significativamente la capacidad de decisión de estos órganos respecto de la política de desarrollo regional, pues, aunque el artículo 6 sólo le concede como facultades "recomendar políticas, planes, programas y proyectos..., promover, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades y establecer la coordinación intersectorial entre las regiones..." constituye en definitiva el órgano que decide las prioridades de desarrollo en la región. Efectivamente una vez que la Asamblea General del Consejo 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 a las propuestas y en caso de no acogerlas total o parcialmente deberá enviar una fundamentación expresa de sus observaciones. Resultará por tanto que le corresponde al Consejo determinar las prioridades de cada sector en la región, teniendo el Ministro correspondiente un derecho de tutela.

Las Consejos Regionales funcionarán a través de tres órganos. La Asamblea General es la máxima autoridad de los mismos y comparte sus funciones decisorias con la Junta Directiva, aunque la primera actúa más a nivel de aprobación (aprobará el Plan Anual de Trabajo y el orden de prioridad de los proyectos).

La Junta Directiva es un órgano mixto entre lo político y lo técnico puesto que elabora las propuestas que se someten a la Asamblea General y hace los análisis de los problemas de la región y los resultados de la evaluación del funcionamiento del sector público. Sin embargo su naturaleza política queda demostrada si tenemos en cuenta su composición, más reducida que la Asamblea pero con representación de todos los grupos de participantes.

Por último, los Comités Sectoriales Regionales son órganos técnicos especializados para cada sector. Están integrados por los funcionarios de mayor jerarquía de las instituciones públicas correspondientes a cada sector y están encargados de todas las labores técnicas relacionadas con la planificación de cada sector en cada región.

## CHILE

La importancia que tiene la planificación regional en Chile es manifiesta ya que, si bien la Constitución no había hecho referencia a la planificación a nivel nacional, hace por el contrario una detenida regulación de la planificación regional fijando constitucionalmente las bases de lo que luego será un auténtico sistema de planificación regional.

Dentro del sistema de planificación regional chileno podemos

hablar al menos de dos tipos de órganos: unos de coordinación política, el Intendente y el Consejo Regional de Desarrollo y otros de coordinación técnica, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación.

A la labor del Intendente en planificación regional se refiere la propia Constitución. Le corresponde formular la política de desarrollo de la región ajustándose a los planes nacionales, constituyendo así el principal órgano de dirección en la planificación regional. La normativa contenida en el Decreto-ley n. 573 y 575 de 1974 y en la ley 18605 de Abril de 1987, nos sitúan ante un muy importante órgano de decisión, sobre todo si sus facultades son comparadas con otro importante órgano de coordinación política del sistema, el Consejo Regional. En efecto, al Intendente corresponde formular y llevar a cabo la política y los planes de desarrollo regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos; tendrá la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la respectiva región. Desde el punto de vista de la planificación le corresponde resolver respecto de los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional; fijar las prioridades de los proyectos y programas y elevar los planes regionales al Supremo Gobierno para su aprobación o modificación a fin de hacerlos compatibles con las políticas, planes y presupuestos nacionales.

Al Consejo Regional de Desarrollo, COREDE, ya se había referido la Constitución como un organismo formado por representantes públicos y privados (estos últimos mayoritarios) "que tienen por objeto asesorar al Intendente y hacer efectiva la participación de la Comunidad en el progreso económico, social y cultural". Con ello se diseña un órgano que tiene sus paralelos en muchos otros organismos de la región: se establece un órgano colegiado con ciertas facultades de decisión y sobre todo de asesoramiento, con las características de un órgano participativo, ya que la participación del sector no público es más propicia en los sistemas regionales que en los nacionales y ello sin necesidad de atribuir al órgano un mero carácter consultivo.

Los COREDES han sido recientemente regulados en la ley 18.605 (D.O. de 6 de Abril de 1987), denominada Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo, que regula la composición y funciones de este Consejo.

En cuanto a la composición, se establece expresamente una mayoría del sector privado que integrará el 60 % del total. El resto estará compuesto por los gobernadores, representantes de las fuerzas armadas, de la Administración Pública Regional y de las empresas públicas regionales.

Las funciones las podemos clasificar en cuatro tipos en función del papel asesor que corresponde al COREDES. En un

primero, aquellas en que el Intendente requiere el "acuerdo" del Consejo para: aprobar los proyectos de plan de desarrollo regional y sus modificaciones y el de presupuesto. En un segundo grupo incluiríamos las que corresponden "exclusivamente" al Consejo tales como: resolver la distribución del fondo regional de desarrollo; designar los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial; designar Alcaldes a propuesta en terna de los Consejos de Desarrollo Comunales o resolver controversias entre el Alcalde y los CODECOS. En tercer lugar, el Alcalde "consultara" la opinión del Consejo sobre el informe anual de la ejecución del plan regional de desarrollo y presupuesto regional y sobre las proposiciones de modificación a la división política administrativa de la región. Por último, el Consejo "será informado" de la distribución en la región de los recursos sectoriales, sociales y municipales para el año respectivo y podrá recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión y formular proposiciones al Intendente relacionadas con el progreso económico, social y cultural de la región.

Sin duda, la gran participación del sector privado y la exigencia del acuerdo del COREDES para aprobar el plan y el presupuesto podrían hacernos pensar que estamos ante un sistema de participación absolutamente concertada; sin embargo, ello no es evidente si tenemos en cuenta que, en cuanto a la composición del Consejo, sus miembros, incluso los representantes del sector privado, son nombrados por una Comisión mediante un complicado procedimiento en el que intervienen los poderes públicos; en cuanto a las funciones, resulta paradójico que si el Consejo ha de aprobar el plan de desarrollo regional, sólo se consulte su opinión con respecto al grado de ejecución del mismo. De ahí que antes ya dijéramos que en realidad el órgano de decisión es el Intendente y el Consejo es sólo un organismo asesor.

Respecto de los órganos técnicos relacionados con la planificación regional, tenemos que incluir a la Subdirección Regional de ODEPLAN y las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC). A la primera le corresponderá una importante labor de coordinación ya que propone al Director de ODEPLAN la política de desarrollo regional, los criterios relacionados con la regionalización y compatibilización de las políticas sectoriales y regionales, mantiene la coordinación institucional entre los distintos organismos que intervienen en el proceso de planificación regional e informa a las SERPLAC sobre las metas y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales.

Las SERPLAC existirán en todas las regiones como Secretarías Técnicas del Intendente Regional y del COREDE. Su naturaleza es complicada ya que dependen administrativa y técnicamente de ODEPLAN y jerárquicamente del Intendente respectivo. Fundamentalmente les corresponde preparar las políticas, los planes y los programas de desarrollo regional para

la consideración del Intendente Regional, preparar el proyecto de presupuesto regional y evaluar e informar a las autoridades correspondientes respecto del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuesto regional.

Por último hay que destacar que la estructura chilena se completa con la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.

### ECUADOR

En Ecuador, la ley orgánica del CONADE prevé la existencia de organismos regionales y provinciales de desarrollo que funcionarán estrechamente vinculados al Consejo Nacional de Desarrollo y tendrán a su cargo el estudio, la planificación, ejecución coordinación y evaluación de los programas de desarrollo en sus correspondientes áreas. En estos casos existirán en estos organismos unas oficinas de planificación y programación del mismo tipo que las analizadas en la planificación sectorial.

Junto a estos órganos se prevé la existencia de los denominados "Comités de Desarrollo" que constituirán el órgano participativo de la planificación en la región. Estos órganos servirán de consulta y coordinación para el CONADE; sus funciones son participar al CONADE las aspiraciones socioeconómicas de la provincia y sus respectivos cantones para su consideración dentro del Plan Nacional; coordinar las acciones de las instituciones vinculadas con el proceso de desarrollo de la provincia; centralizar y sistematizar la información referida a la provincia y sus cantones de acuerdo a las normas establecidas por la Secretaría del CONADE. Vemos como en lo regional, al órgano participativo no se le atribuyen tan amplias funciones como se le atribuyeron al órgano nacional.

### HONDURAS

En Honduras, la dimensión regional ha sido incorporada muy recientemente al sistema de planificación. En realidad la estructura del sistema es solamente departamental y local, y como tales, las estudiaremos en la parte de este trabajo correspondientes a estos niveles de planificación. Sólo se prevén la existencia de Unidades de Planificación Interdepartamentales o Regionales cuando los programas y proyectos se desarrollan en dos o más departamentos y por decisión de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto.

### PANAMA

La tendencia centralizadora en la mayoría de los países latinoamericanos ha provocado que tengan que introducirse en la Constitución principios descentralizadores para revocar esa tendencia, sobre todo cuando tienen graves consecuencias para el

desarrollo integral del país. Este es el caso de la Constitución panameña cuyo artículo 282 establece que "El Estado podrá crear en las áreas o regiones cuyo grado de desarrollo social o económico lo requiera, instituciones autónomas o semiautónomas, nacionales, regionales y municipales en la cooperación con los Concejos Municipales e Intermunicipales. La ley reglamentará la organización, jurisdicción, financiamiento y fiscalización de dichas entidades de desarrollo".

De la naturaleza de esas Instituciones participarán pues la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, y la Corporación para el Desarrollo Integral de Bocas del Toro.

Dichas Corporaciones pretenden planear, ejecutar e impulsar programas para el desarrollo integral y económico de la región. Su estructura responde a lo que son ya moldes clásicos: un nivel político y directivo formado por un Comité Directivo que es un órgano colegiado y un Director General que es el órgano más propiamente ejecutivo. Para la elaboración de los planes y programas que después serán aprobados por el Comité, contará con un órgano técnico: el Departamento de Planificación y Programación.

Por otra parte, el Ministerio de Planificación y Política Económica cuenta con una Dirección de Planificación y Coordinación Regional que formular y recomienda políticas regionales y prepara planes regionales, provinciales y locales.

## PERU

También en Perú es la propia Constitución la que se refiere expresamente a la planificación regional sobre la que será competente la Administración Regional. En efecto, el ejecutivo de la región, del que formarán parte el Presidente y el Consejo, estarán encargados de elaborar el Plan Regional de Desarrollo que será aprobado después por la Asamblea Regional.

Sin embargo, tampoco el régimen peruano se ha caracterizado por ser un régimen excesivamente descentralizado y la regionalización prevista por el Constituyente peruano en la que están previstos la existencia de gobiernos y Asambleas independientes de los poderes nacionales, todavía reciben serias críticas(86).

En cuanto a la estructura de la planificación regional; además del ejecutivo y de la Asamblea Regional, dentro del sistema se ha previsto una serie de órganos técnicos. En primer lugar las Oficinas Regionales de Presupuesto y Planificación que, dependientes directamente del INP, se establecerán conforme se creen las regiones y estarán encargadas de elaborar planes regionales y los presupuestos en concordancia con las prioridades sectoriales de los Ministerios y con los Planes Nacionales. Por otra parte, como órgano coordinador, existirán las "Comisiones Regionales de Planificación" que, presididas por los directores

de las oficinas regionales, estarán integradas por los Directores de las Oficinas de Presupuesto y Planificación de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, que constituyen el siguiente nivel de administración territorial en Peru (87). Sus funciones son formular y evaluar los planes regionales de desarrollo y compatibilizar los planes departamentales correspondientes de conformidad con las directivas emitidas por el INP.

### 1.3.- Algunas conclusiones sobre los sistemas regionales de planificación

De todo lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones bastante generales sobre los sistemas regionales.

En primer lugar, la existencia casi general de un órgano colegiado que suele tener naturaleza participativa por incluirse en él representantes del sector público y del sector privado. A este tipo de órgano se atribuyen funciones asesoras, pero también de decisión relacionadas con la planificación, tales como la aprobación de planes y presupuestos. Este tipo de órgano, constituye en ocasiones además, el único órgano político de decisión con que cuenta la región con lo que estará también encargados de todos los asuntos que tengan que ver con la región además de la planificación. Estos órganos, a nivel regional, no han hecho sino reducir los cuerpos administrativos encargados de las mismas funciones a nivel nacional donde recordemos que existía normalmente un Consejo de Ministros, un Consejo de Planificación y un Consejo participativo con funciones consultivas. El espacio más reducido de la región y el hecho de que existan en todo caso unas altas instancias a nivel nacional, permiten que estos órganos hayan podido reducirse.

En segundo lugar existirá también a nivel regional un órgano técnico normalmente de naturaleza mixta como ocurría con las oficinas sectoriales, pues si bien pueden ser dependientes de los órganos regionales o de los nacionales y existen ejemplos en la región en ambos sentidos, normalmente tendrán una actuación intermedia debiendo seguir las directrices impuestas tanto por los órganos técnicos nacionales e incluso los Consejos de Planificación Nacionales, como las que les establezcan los Gobiernos Regionales, cuando los haya, o los Consejos Regionales. Una segunda característica a destacar de este tipo de órganos técnicos es que suele unirse a nivel regional la función de planificación y la función presupuestaria, aún, cuando a nivel nacional fueran llevadas por organismos separados. Recordemos que algo parecido comentábamos en muchos de las oficinas de planificación sectoriales.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es que a veces aparece una estructura administrativa regional en dos planos diferentes: uno a nivel nacional, donde puede existir por ejemplo un Consejo Nacional de Planificación Regional o determinados departamentos de las oficinas técnicas dedicados a

la planificación regional, y una estructura propiamente regional que es la comentada anteriormente. Aunque no se haya creado específicamente un órgano colegiado de nivel nacional con competencia para lo regional, (éste existe ya en muchos países), sí existirán desde luego determinadas direcciones en los Ministerios y Oficinas de Planificación encargadas de la Coordinación de lo regional.

1983, pag. 8

(61).- Se señala en efecto en un documento de NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE COOPERACION TECNICA PARA EL DESARROLLO "Cambios y tendencias en la Administración y Hacienda Públicas para el desarrollo. 2. estudio" New York, 1982, p. 6 que los primeros intentos de descentralización fueron motivados primordialmente por conceptos que consideran a la descentralización como buena por sí misma. Por ende, la autonomía local cobró el valor de un fin e incluso se la incluyó en algunas Constituciones nacionales. Por su razón de ser básica, la descentralización es un mecanismo para canalizar la energía de las personas hacia la participación en el planeamiento y ejecución de los planes de desarrollo".

(62).- Nos parece en este sentido muy significativo el argumento de G. ARIÑO ORTIZ en Descentralización y Planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1972, p. 125 y ss, cuando señala que las modernas técnicas de acción administrativa en el campo económico y social parecen empujar a la centralización" y que "cuando la Administración lleva a cabo una intervención sistemática y generalizada en la vida social, se impone la unidad de acción en todos sus niveles. El instrumento de esa unidad de acción es, sin duda, la planificación, y ésta -se dice- no favorece la descentralización sino todo lo contrario"

(63).- NACIONES UNIDAS, Strengthening... op. cit. pag. 13 se señala que las cuestiones claves se refieren a la claridad de distribución de poderes y responsabilidades entre los diferentes niveles de Gobierno, la participación de todos los niveles y entidades en el proceso de desarrollo, la coordinación de las actividades de desarrollo en un determinado nivel y de que las unidades territoriales sean efectivamente capaces de tratar con los problemas del desarrollo.

(64).- G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación, cit. pag 126 y ss.

(65).- Vease al respecto a E. PALMA "La descentralización desde una perspectiva política" Ponencia en el III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES, CENDEC, Brasilia, Brasil, Diciembre 1983.

(66).- E. PALMA "La descentralización desde una perspectiva política" cit. y "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad".

(67).- UNITED NATIONS Priority areas for action in public... op. cit. pag. 3.

(68).- NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE COOPERACION TECNICA PARA EL DESARROLLO Cambios y tendencias en la Administración y Hacienda Públicas para el Desarrollo, op. cit. pag. 10.

(69).- G. ARDAYA y S. ROMERO "Descentralización y democracia" en el libro Democracia y Descentralización en Bolivia, La paz 1988, pag. 9.

(70).- Vease al respecto el documento del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. Documentación y normas básicas. Serie Provincias Unidas, n. 11.

(71).- Manual de Organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto de 25 de Marzo de 1987.

(72).- Sobre el esquema general de funcionamiento vease el documento sobre el Seminario celebrado en Barquisimeto del 22-24 de Abril 1981 que contiene la evaluación de la experiencia regional y propuestas para mejorar el sistema de planificación nacional regional.

(73).- Caracas, Julio de 1987, Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Folletos para la discusión, n. 7.

(74).- Sobre la situación de la planificación regional en Bolivia vease el documento preparado por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación "La planificación regional en Bolivia". Boletín de Planificación ILPES. n. 4-5, Septiembre 1978.

(75).- Incluso la nueva tendencia descentralizadora plasmada en el Decreto Supremo n. 19690 de 21 de Julio de 1983 no puede evitar que las relaciones sean de tutela entre el Ministerio y la Corporación. Vease al respecto a G. ARDAYA y S. ROMERO "Descentralización y democracia" op. cit. p. 21

(76).- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Memoria al Congreso Nacional op. cit. pag. 51.

(77).- Las principales normas político-administrativas están contenidas en el Acto Legislativo n. 1 de 1986, ley 03 de 1986 y 11 de 1986 publicadas en el Boletín de Planeación n. 10, Febrero de 1986 con el título de "Descentralización económica y política, 1983-1986".

(78).- Vease al respecto el documento del DNF Corporaciones Autónomas Regionales, Tomo I., 1986.

(79).- V.M. MONCAYO "Aspectos jurídico-institucionales de las regiones de planificación", en Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. XVIII, n. 1, Marzo 1986, pags. 104 y 106.

(80).- La ley de 1981 solamente incorporaba a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Económico y Social a nivel nacional a través de los Consejos Departamentales de Planeación. Al respecto vease el documento del DNF "La descentralización de la planeación en marcha", cit. pag. 6.

(81).- Señala al respecto V.M. MONCAYO que "El Legislador, conforme lo que hemos explicado, concibió la división regional como un medio para que desde las regiones se contribuyera a la preparación de los planes regionales que deben ser adoptados de manera directa por el Congreso, como un elemento integrante del plan nacional... p. 102, añadiendo más adelante que "como prolongación regional de la organización administrativa nacional, las divisiones territoriales para la planificación fueron dotadas por la ley de recursos y medios institucionales ordenados a garantizar que, a través de las regiones, se logren los efectos para los cuales se han creado". pag. 106.

(82).- Decretos n. 3083, 3084, 3085 y 3086 de 3 de Octubre de 1986 dictados por el Presidente de la República en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la ley 76 de 1985 drgún el cual se faculta al Presidente para expedir normas sobre la "creación de regiones de planificación en todo el territorio nacional... Las regiones de planificación podrán estar conformadas por todo o parte del territorio correspondiente a los departamentos, intendencias y comisarias. El territorio del Distrito Especial de Bogotá deberá considerarse en todo caso como una región independiente.

(83).- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION Corporaciones autónomas Regionales, ob. cit.

(84).- Exposición de Motivos del Decreto 3152 de 1986 dónde se añade que "Fundamentalmente, se busca incrementar la capacidad de asesoría, coordinación, formulación y evaluación de políticas para los niveles regional, departamental y municipal en aspectos administrativos, económicos y financieros como también involucrar en forma más decidida e integral las dimensiones espacial y ambiental en los procesos de planificación nacional".

(85).- Entre los considerandos que introdujeron el primer subsistema de planificación regional se decía "Que uno de los objetivos fundamentales de la planificación nacional es el de propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales del país". El nuevo Decrero fortalece aún más esta idea y estipula ahora en el cuarto considerando "Que para continuar con el desarrollo político y lograr la democratización geográfica del país se requiere fortalecer las condiciones para la participación de las comunidades en la identificación, determinación del correspondiente orden de prioridades y la solución de sus problemas sociales y económicos locales".

(86).- Vease al respecto el reciente trabajo de P. WILSON SALINAS y J. GARZON "El Estado, la Región y la Descentralización en Perú", Revista Interamericana de Planificación, Vol. XIX, Marzo 1985, quien señala, p. 131 y ss que los poderes de la Asamblea no incluyen control sobre la seguridad y la justicia y sólo el 40 por ciento de los delegados pueden ser elegidos directamente; además, todas las decisiones de las Asambleas están

sujetas a veto por parte del poder ejecutivo.

(87).- Aunque la Constitución estipula que los nuevos Gobiernos regionales absorban a las CORDES, éstas pueden mantenerse o, aún crecer como órganos administrativos subregionales de tales Gobiernos.



