



CONCEPCION METODOS Y TECNICAS DE
PLANIFICACION REGIONAL INTEGRADA
ANGEL PALERM

documentos de planificación



sinamos

SERIE C Nº 2

OFICINA NACIONAL DE APOYO A LA MOVILIZACION SOCIAL - OFICINA DE PLANIFICACION

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC



CONCEPCION, METODOS Y TECNICAS DE PLANIFICACION REGIONAL INTEGRADA

angel palerm

INTRODUCCION: CONCEPCIONES GENERALES

Hemos dedicado las tres conferencias que siguieron a la primera exposición general a examinar, en la forma sumaria a que nos obliga el tiempo disponible, varias interesantes experiencias en planificación regional. Los seis casos que hemos observado difieren entre sí de manera más o menos radical, suministrando un acervo de contenido muy variado y de gran riqueza experimental.

El caso de Estados Unidos, por ejemplo, muestra cómo los planes regionales, independientemente de la existencia de un plan nacional, pueden ser utilizados para atacar en forma específica los problemas de una zona determinada por su condición de subdesarrollo relativo y su resistencia a ser influida por las políticas de desarrollo a nivel nacional.

El caso de Francia, en cambio, enseña cómo se puede coordinar el plan nacional con una serie de planes regionales para obtener una disminución gradual de las grandes diferencias socioeconómicas internas del país, y a la vez dar mayor eficacia operativa a los planes y creciente participación en ellos a los grupos de base de la nación.

En Yugoslavia la planificación regional claramente forma parte de un proceso de descentralización y liberación de la política económica del Estado, estimulando para ello la iniciativa de las empresas industriales y de los campesinos, en un ensayo de combinación de socialismo con una economía de mercado restringida.

En Italia, por el contrario, los planes regionales han constituido desde un principio los cuadros favoritos para la acción del Estado, y sobre ellos ha ido organizándose la armazón técnica y administrativa que en su momento ha de permitir la existencia de un verdadero plan nacional de desarrollo.

En Israel los macroplanes, incluyendo en esta expresión no sólo el Plan Nacional por sectores sino también y especialmente los de ramas, encuentran su punto de unión y de coordinación con los microplanes en el nivel regional, estableciendo el caso más ejemplar de eficacia planificadora en un marco democrático abierto a la experimentación social.

..//

Finalmente, el caso de la India suministra un ejemplo de regionalización de la planificación prácticamente forzada por las circunstancias creadas al tratar de conseguir la participación popular por medio de los programas de desarrollo de la comunidad.

Tan variadas como puedan ser las experiencias que hemos discutido y tan diferentes como de hecho son los cuadros políticos y socioeconómicos en que se desenvuelven, todos los casos estudiados tienen en común, sin embargo, varias concepciones generales, de las que debemos reseñar las que parecen más importantes.

Nos parece esencial subrayar, en primer lugar, el concepto de que el marco geográfico regional (el espacio físico) constituye un dato primordial e indispensable para la planificación, tanto en las fases de preparación como en las de ejecución. El marco espacial está constituido no sólo por las formaciones físicas y los recursos naturales, sino también por todo lo que ha sido agregado, transformado y creado por la presencia y la acción del hombre. En otras palabras, al hablar del marco geográfico de la planificación se está hablando principalmente de la compleja trama de las interrelaciones entre el hombre y el ambiente natural, relación concebida, además, con la profundidad temporal (histórica) necesaria y con la proyección posible hacia el futuro.

En segundo lugar, es evidente que la planificación regional se concibe en todas partes, en mayor o menor medida, como un remedio a los males y peligros de la centralización excesiva y de las desigualdades internas del país. En términos concretos la regionalización de la planificación equivale a su descentralización, creando para ello fuertes núcleos de iniciativa y acción en niveles distintos de los puramente nacionales. Quizá vale la pena advertir que la regionalización no implica la descentralización de las macrodecisiones, o sea de aquellas que afectan a la totalidad del país y por ello deben seguir convenientemente localizadas en los organismos nacionales.

En tercer lugar, la planificación regional se acepta como un método para promover y conseguir la participación en los esfuerzos para el desarrollo de los grupos de base del país. Esta participación no se limita a la que puede conseguirse por medio de las técnicas de desarrollo de la comunidad, sino que requiere y debe envolver a los grupos de industriales, sindicatos de trabajadores, cámaras de comercio, asociaciones de labradores, municipios, etc.

..//

En cuarto lugar, la planificación regional opera como un mecanismo para la democratización del sistema de planeamiento. Esta conclusión podría considerarse como un corolario de las dos anteriores, o sea de la descentralización y de la participación de los grupos de base. Pero es así sólo en parte, porque la democratización implica también algo más esencial. Supone, entre otras cosas, un proceso de educación de la población no sólo para que coopere en la consecución de los objetivos del plan de desarrollo, sino para que participe en forma inteligente en la elaboración de las decisiones que deben ser ejecutadas. Supone, asimismo, una estrecha vinculación de los organismos de planificación con los organismos políticos en todos los niveles. Supone, finalmente, el reconocimiento de que la aspiración más característica de nuestro tiempo se encamina tanto hacia la democracia política como hacia la democracia social, y ambas significan participación e intervención popular en las decisiones del plan que afectan la vida toda del país.

En quinto lugar, la regionalización significa mayor y mejor eficacia operativa y administrativa en la ejecución de los planes de desarrollo; implica, asimismo, un mayor realismo en su concepción, un apego mucho más grande a lo concreto y a lo factible.

En sexto y último lugar, la planificación regional se concibe en todas partes como el cuadro más idóneo, y probablemente como el único posible hoy día, para conseguir una verdadera planificación integral. Pero no puede considerarse como integral cualquier forma de planificar que ignore el hecho esencial de la interdependencia de todos los factores sociales, usando esta expresión en su sentido más amplio. De esta manera, un plan de desarrollo, por más que incluya los llamados sectores sociales, no puede necesariamente considerarse como integral. Debe considerarse como integral aquella forma de planificarse como integral aquella forma de planificar que parte del medio geográfico y de las formas en que la población lo habita; que toma en cuenta tanto la organización de la ocupación humana como sus estructuras sociales y culturales, políticas y económicas, y que se desarrolla dando atención cuidadosa a las interrelaciones de todos estos factores.

En otras palabras, la planificación integral no consiste simplemente en un problema de técnicas y de instrumentos: es además y ante todo una cuestión de perspectiva y de concepción global.

..//

LA REGION: UNIDAD DE PLANEAMIENTO

Tratemos de dilucidar ahora qué es lo que debemos entender por re-gión. Evidentemente hemos excluido de antemano aquella noción de re-gión que se refiere a las grandes asociaciones o comunidades de carácter internacional tal como la Comunidad Europea, o a las grandes divisiones geopolíticas del mundo tal como la América Latina. El concepto de re-gión que estamos utilizando es más bien el que podríamos llamar tradicional; o sea; que por re-gión entendemos un área determinada, de extensión variable, situada dentro de un país o nación. En los términos de nuestra exposición, sin embargo, lo que define esencialmente una re-gión, aparte de su realidad física, es el hecho de que constituye actual o potencialmente una unidad de planeamiento. La pregunta, naturalmente, es cómo se delimita esta re-gión y cómo llega a constituirse en unidad de planeamiento.

Si revisamos los casos que hemos discutido veremos de inmediato la enorme variedad de posibilidades que en la práctica ofrece el concepto general de re-gión. En Estados Unidos, por ejemplo, la re-gión quedó constituida por la cuenca hidrográfica del Tenesee, criterio que ha sido seguido por otros muchos países. En Francia, en cambio, las unidades regionales se definen de acuerdo a ciertas agrupaciones de las viejas divisiones político-administrativas (departamentos); pero asimismo, en casos especiales, por una cuenca hidro-gráfica (el Ródano) o por otra condición particular (la concentración metropolitana de París, la re-gión del gas natural, etc.) En Yugoslavia las re-giones parecen coincidir con las distintas repúblicas que constituyen la unión federal y con algunos de sus territorios más importantes. En Italia el criterio de re-gión es mucho más ecléctico, ajustándose generalmente a la naturaleza del problema planteado en cada caso (zonas de reforma agraria, núcleos de industrialización, etc.). En Israel, asimismo, el enfoque de re-gión es sumamente flexible y basado en la problemática establecida. En la India la re-gión tiende a seguir las líneas de las grandes divisiones etnoculturales del país.

Es fácil, pero quizá resultaría poco productivo, discutir las ventajas de cada uno de estos sistemas frente a los demás. Por ejemplo, la coincidencia de las re-giones de planeamiento con las divisiones administrativas hace más fácil la tarea, de otra manera muy complicada, de establecer y mantener un sistema de cuentas sociales y de indicadores regionales. Por otra parte, las divisiones tradicionales de un país no siempre responden a las realidades socioeconómicas actuales ni a las grandes formaciones naturales, ni tampoco a

..//

los requerimientos de una acción urgente. Una solución como la yugoslava facilita, sin duda, las conexiones y la coordinación entre los órganos políticos y los de planeamiento, pero es dudoso que responda con la misma precisión a los sistemas de relaciones y de interdependencia más fundamentales.

Nuestra conclusión es que no hay que dejarse aprisionar por definiciones a priori de lo que debe ser una región. El esfuerzo principal debe encaminarse primero a definir una problemática y a elaborar una estrategia. Del claro planteamiento de los problemas existentes y de las medidas globales que pueden tomarse para resolverlos, tiene que surgir eventualmente la delimitación más o menos precisa de la región que debe abarcar el plan. Me atrevería a agregar, sin embargo, que, en los países más avanzados la necesidad y la oportunidad de emplear técnicas cuantitativas muy complejas impone el criterio de la división administrativa. En los países en desarrollo, por el contrario, la situación más fluida, la necesidad de acciones urgentes y de gran flexibilidad en los enfoques y en la ejecución, quizá más que contrapesa la conveniencia de ciertos refinamientos metodológicos. Claramente vemos nosotros grandes ventajas en los métodos pragmáticos utilizados, por ejemplo, por los italianos y los israelíes, especialmente en sus zonas de reforma agraria y de nuevo poblamiento, respectivamente.

Parece importante hacer una reflexión final, referida a la cuestión del tamaño o extensión de la unidad regional de planeamiento. Nuevamente puede variar aquí el enfoque, dependiendo del nivel de desarrollo del país. Dondequiera que puede hacerse uso regular y frecuente de información estadística fidedigna y fácilmente asequible, el tamaño de la región puede ser considerablemente grande. En otras palabras, las necesidades de información factual directamente conseguida, así como de supervisión y vigilancia constante de la ejecución del plan, están en relación inversa a la abundancia y constancia de buena información estadística.

En un país sub-desarrollado, por el contrario, los cuadros técnicos de los organismos de planificación no sólo deben alcanzar un mayor grado de conocimiento personal y directo de la realidad de la región, sino que también deben estar en situación de vigilar constante y directamente la ejecución del plan. Tan imperiosa es esta necesidad que ha llegado a decirse que la región no debe ser nunca tan pequeña que no pueda justificar la existencia de un organismo especial encargado de su planeamiento, pero jamás tan grande que impida a los técnicos mantenerse en contacto intenso y frecuente con toda la zona y con su población.

..//

En conclusión, la región no debe concebirse a priori como una zona natural o etnocultural, una división administrativa o política, un complejo metropolitano, o como cualquier otra forma, aunque en la práctica puede tomar cualquiera de ellas. La región debe ser, efectivamente, una unidad de planeamiento, y como tal, sus límites y su naturaleza son flexibles, cambiantes en el tiempo, y esencialmente relacionados con una problemática y con una estrategia.

LA PROBLEMÁTICA REGIONAL: SUS CONDICIONES

Hemos considerado la cuestión de determinar la ~~región de~~ planeamiento como un proceso que requiere primordialmente el establecimiento de una problemática. En el lenguaje que estamos usando la problemática se refiere, como tuve ocasión de señalar en la primera conferencia, más al diagnóstico de una situación socioeconómica que a la proyección matemática de tendencias observadas u observables. La racionalidad que se busca por medio de la planificación no es la de la obediencia a las necesidades immanentes, sino aquella racionalidad creadora trascendente, que se esfuerza en construir el futuro de acuerdo a ciertas normas y principios de orden moral.

No intentaré describir la naturaleza y el volumen del universo de información necesario para llegar a establecer una problemática. Esta cuestión ha sido objeto de numerosos estudios y discusiones, se ha encontrado sometida a una gran cantidad de experiencias en diversos lugares del mundo, y justificaría por sí sola un curso especial o una larga serie de conferencias. Me referiré, en cambio, a ciertas condiciones que parecen esenciales para abordar correctamente la cuestión.

Es evidente, en primer lugar, que la recopilación de datos, recurriendo a series estadísticas, indicadores, muestreos, encuestas y estudios especiales, etc., no puede reducirse al cuadro de los medios de producción, mercados, recursos naturales, producto bruto, ingreso, etc. Es decir, al cuadro económico. La investigación debe dirigirse con la misma intensidad a las estructuras e instituciones sociales, políticas y culturales, y a su funcionamiento. No creo que sea preciso insistir sobre este asunto, que constituye un motivo constante en todas nuestras exposiciones.

Haríamos mucho y sin embargo todavía no lo suficiente si consiguiéramos reunir toda la información mencionada en un cuadro descriptivo cohe-

..//

rente. Resulta absolutamente imperioso, además, analizar y mostrar en seguida - las interrelaciones y las influencias mutuas entre unos y otros sectores de la realidad social. El hecho es que aun estando acordes en que esta realidad es una y que se fragmentación es resultado del método analítico y de la especialización científica, la tarea de runir las distintas piezas en un conjunto coherente y en un nivel superior de comprensión y análisis rara vez se aborda con las fuerzas y la intensidad suficientes.

A despecho de la renuncia generalizada a dedicar el tiempo, los recursos y la energía necesarios para semejantes tarea, la verdad es que el establecimiento de la problemática y la elaboración del diagnóstico no pueden avanzar mucho sin realizar este esfuerzo. De ahí proviene el frecuente planteamiento de muchos seudoproblemas, la propuesta de soluciones incompletas y aun falsas, y las marchas en direcciones equivocadas. De ahí también la perplejidad del especialista, encerrado en su propio universo de fenómenos, ante problemas como los de la circularidad causal, que lo llevan con demasiada frecuencia a búsquedas in fructuosas. La llamada circularidad de la causación social no es más que otro nombre y una designación engañosa de la interdependencia de los procesos sociales y de la unidad esencial de la sociedad humana.

El reconocimiento de esta realidad no puede ni debe quedar en el plano puramente teórico, ni tampoco en el nivel empírico en que se le ha forzado a permanecer. El establecimiento de la problemática concreta de la planificación regional da a las diversas especialidades una brillante oportunidad de complementar y corregir sus ópticas particulares, de desarrollar nuevos conceptos e instrumentos metodológicos, y en general de hacer progresar las técnicas de planificación más allá del campo estrecho y segmentado en que suelen moverse hoy día.

Asimismo parece evidente, en segundo lugar, que las técnicas de investigación de la problemática regional deben completarse con un sistema que no vacilaría en llamar de "consulta" con la población. Se trata, por una parte, de aprovechar en forma crítica, pero también mentalmente despierta y abierta, el enorme caudal de conocimiento, experiencia y reflexión acumulado por los habitantes de la región. Si esta tarea parece extremadamente gravosa, quiero recordar tan solo el enorme rendimiento y utilidad que obtienen los especialistas que han hecho un hábito del mantenimiento de estas consultas con los pobladores de una localidad o de una zona. La importancia de estos sistemas de comunicación es tanto mayor cuanto más grande es la escasez de las fuentes usuales de información (como estadísticas corrientes, muestreos, análisis de suelos, estudios de la productividad agrícola).

Por otra parte, la consulta con la población permite descubrir cuáles son sus aspiraciones y deseos verdaderos, así como completar el análisis de las necesidades y posibilidades reales. Todos sabemos hoy, a veces por amargas experiencias, que las aspiraciones no siempre coinciden o expresan necesidades reales, o lo que nosotros consideramos como tales. A la vez, muchas necesidades reales, al no ser percibidas de tal manera, no se convierten ni pueden transformarse en aspiraciones sentidas ni en fuerzas que muevan a las comunidades humanas e induzcan el desarrollo. Encontraremos, en cualquier parte, muy poca gente dispuesta a movilizar sus energías y las de los demás - en empresas que no sientan verdaderamente como capaces de suministrar algo que se desea. Dicho de otra manera, en el proceso de planificación se sobreloran constantemente los efectos de ciertas categorías de motivaciones (particularmente las económicas) y se subestiman los dinamismos creados por otras.

Esta actitud, que es errónea en un plano abstracto y teórico, es torpe e inadmisibles en la tarea de planificar. Además, puede resultar fatal en las condiciones de nuestros países, donde las retribuciones estrictamente materiales pueden tener que ser postergadas a plazos considerables, o cuando menos no guardan proporción inmediata con la magnitud de los esfuerzos y sacrificios solicitados. El problema se presenta todavía en forma más aguda donde quiera que el proceso de capitalización-inversión depende en buena parte de trabajos comunales realizados total o parcialmente sin retribución directa (por ejemplo, obras de pequeña irrigación, caminos vecinales, edificios escolares).

Desde todos estos puntos de vista la consulta con la población constituye un elemento de mucho valor y promesa, sin que esto quiera decir, naturalmente, que los criterios técnicos deben ser subordinados a otros. Pero tampoco y de ninguna manera debemos considerarla, simplemente, como un expediente que llenar o una manera disfrazada e indirecta de obtener el consentimiento y el apoyo de las comunidades para planes que pueden serles, en el fondo, ajenos. Debemos ver en la consulta un proceso vital y necesario en la planificación, en el transcurso del cual todos los participantes aprenden, modifican y refinan sus puntos de vista y enfoques, y se preparan para llevar adelante con éxito una obra común.

Parece igualmente evidente, en tercer lugar, que el establecimiento de la problemática no puede hacerse más que colocando la región en su contexto nacional. Resultan sumamente peligrosos aquellos enfoques que tienden a considerar la región, así sea inconscientemente, como una especie de

..//

universo autocontenido. Debe recordarse constantemente que uno de los propósitos centrales del desarrollo consiste en articular todo el espacio nacional, y que, en cierta forma, el desarrollo mismo podría concebirse como la realización de este proceso de articulación.

Sucede, sin embargo, que los técnicos que se han ocupado más frecuentemente de la planificación regional son ingenieros, arquitectos, agrónomos, urbanistas, u otros profesionales cuyas oportunidades de conocer el cuadro macroscópico del país son muy limitadas, tanto por su especialización profesional como por la naturaleza de las tareas que realizan. La visión macroscópica nacional se confía generalmente a los economistas, que trabajan con los aspectos no espaciales y más estrictamente económicos del desarrollo.

La visión de la región como una parte orgánicamente correspondiente al complejo nacional es imprescindible en la fase de exploración y establecimiento de la problemática. Es mucho más vital, todavía, cuando se trata de elaborar la estrategia de la planificación regional. Por todo esto, la situación ideal para el planificador regional es aquella en la que puede contar con un plan nacional; o bien, en ausencia de él con los claros lineamientos de una política nacional de desarrollo. En cualquier caso se requiere un sistema permanente de comunicación entre el nivel nacional y los niveles regionales; una constante apreciación de la situación y de las tendencias macroscópicas; una óptica regional del desarrollo nacional y una óptica nacional de los desarrollos regionales.

En conclusión, puede afirmarse que el planteamiento correcto de la problemática regional, y lo mismo se aplica a la estrategia, requiere, primero un verdadero enfoque multi e interdisciplinario de la región; segundo, constante comunicación e intercambio de los especialistas entre sí, y de ellos con la población y con las instituciones locales y regionales; tercero, ópticas regionales ajustadas a los cuadros macroscópicos y comunicación constante para ello entre el nivel nacional y el regional.

DIAGNOSTICO Y CONCEPCION ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL

El diagnóstico de una situación regional está ya implícito en los términos de su problemática, cuando ésta ha sido establecida con el mínimo de condiciones esenciales a que nos hemos referido. Sin embargo, el diagnóstico requiere una formulación explícita que constituya el punto de partida para la elaboración de la estrategia del desarrollo regional.

Por eso mismo, la formulación del diagnóstico constituye una tarea extremadamente delicada. Por una parte, debe sintetizar, y no simplemente resumir, los datos esenciales de la problemática, y a la vez indicar, con la mayor claridad posible, las relaciones internas y los sistemas de influencias mutuas de los diversos sectores. Por otra parte, debe inscribir el diagnóstico regional en el cuadro macroscópico de la nación, del cual es dependiente. Finalmente, debe sugerir ya, de alguna manera, posibles categorías jerarquizadas de problemas en términos de su gravedad, de sus posibilidades de ser modificados y de su influencia sobre la situación total.

En otras palabras, el paso del establecimiento de la problemática a la formulación del diagnóstico y de ahí a la elaboración de la estrategia, constituye un proceso continuo, un progreso gradual hacia un objetivo que es el plan regional. Los propósitos centrales de la formulación estratégica son expresar la manera en que pueden atacarse los problemas, indicando en sus grandes líneas la forma que el plan debería adoptar; suministrar la idea de sus etapas principales y de los objetivos a alcanzar en cada una de ellas, seleccionando las direcciones de acción que parecen más prometedoras; sugerir los medios de acción y sus principales instrumentos.

Recurriendo a una expresión sólo en apariencia tautológica podría decirse que la estrategia es el plan del plan. La estrategia es la concepción global que corona el establecimiento de la problemática y la formulación del diagnóstico, y que está destinada a regir la preparación concreta del plan de desarrollo. Desde este punto de vista, la estrategia se expresa en una serie de propuestas de decisión dirigidas a los organismos políticos. Una vez adoptadas las decisiones oportunas, estas, a su vez, crean el primer cuadro general de referencia y de información para la preparación de la acción del sector privado.

..//

Dicho de otra manera, la concepción estratégica culmina un largo período de estudios, consultas y análisis; convierte todo este material en fundamento para las decisiones del sector público y del sector privado; rige la preparación concreta del plan, e inicia con ello realmente su período de ejecución.

Evidentemente el momento más crítico en todo el proceso de planificación es aquel en que los técnicos presentan su diagnóstico y proponen la estrategia a seguir a los organismos políticos. Todo especialista que participa de manera activa en este proceso haría bien en recordar dos cosas elementales.

La primera es que, a pesar de todos los esfuerzos, no existe jamás certidumbre absoluta de que las conclusiones a que se lleguen y las recomendaciones que se presenten sean las únicas posibles, ni tan siquiera las mejores entre diversas posibilidades. De ahí la necesidad de presentar alternativas razonadas y combinaciones distintas tanto de los principales factores en juego como de las líneas de acción recomendadas. En cada caso el especialista está en la obligación de indicar claramente y con toda objetividad los costos, ventajas y desventajas de los diversos cursos de acción previstos.

La segunda es que las decisiones sobre el plan son y deben ser fundamentalmente actos políticos, por más que estén apoyados en estudios técnicos. Al tratar de evitar distorsiones desfavorables para los objetivos del plan, el técnico cumple un deber indeclinable de honestidad intelectual. Pero es claro que existe una frontera, por más imprecisamente que se delinee a veces, entre el papel de los organismos técnicos y el de los organismos políticos. El técnico no puede invadir, sin graves riesgos para el mismo plan y para el buen funcionamiento del complejo político-técnico-administrativo, la esfera de acción y autoridad reservada para los órganos ejecutivos de gobierno. El sistema democrático facilita avenidas e instituciones especiales para dirimir divergencias profundas cuando se presentan, sin convertirlas en choques entre los órganos de la administración pública y en conflictos de competencia y autoridad.

El planificador regional trabaja, además, bajo restricciones y condiciones aún más severas que las apuntadas. Quisiéramos reflexionar brevemente sobre algunas que parecen tener mayor incidencia en la formulación de la estrategia.

En primer lugar, el planificador regional, por el nivel mismo en que está colocado, no tiene acceso al control de ciertos mecanismos de extraordi-

..//

naria importancia, justamente colocados por ello en el nivel nacional. Me refiero principalmente, claro está, a los mecanismos que fijan, interpretan y ejecutan las políticas monetarias, de crédito y fiscales.

En otras palabras, estos factores esenciales de la estrategia del desarrollo quedan fuera del ámbito de determinación de la unidad regional de planeamiento, aunque no enteramente fuera de su esfera de acción, puesto que una comunicación estrecha y continua entre los distintos niveles da la oportunidad de ejercer cierta influencia en la revisión, en la interpretación y en la aplicación práctica de las políticas nacionales correspondientes.

En segundo lugar, como hemos subrayado, los planes regionales se inscriben en el cuadro macroscópico de un plan nacional, o cuando menos de una política nacional de desarrollo. La alternativa, todavía insuficientemente practicada en todas partes menos en Israel, es concebir el plan nacional como un agregado de planes sectoriales y regionales elaborados siguiendo criterios, orientaciones y lineamientos dados por un organismo nacional. Mientras no se llegue a una situación semejante, y el camino para llegar a ella es largo y difícil, los planificadores regionales tienen que aceptar el plan o la política nacional como un cuadro dado, modificable sólo en medidas discretas por medio de discusiones y negociaciones con los organismos nacionales.

En tercer lugar, el planificador regional carece de los instrumentos que guían y determinan la inversión y el gasto públicos, particularmente el presupuesto nacional. Por lo general, los recursos de este tipo propios de la región son escasos e incapaces de ejercer un impacto significativo. Se han sugerido a veces dos clases de alternativas. En una se postula la conveniencia de traspasar parte de los ingresos fiscales de la nación a la región, para darle mayor autonomía de acción. En otra se propone una participación mucho más activa e institucionalizada de las regiones en la confección del presupuesto nacional y sobre todo en las decisiones que afectan a la localización de la inversión y del gasto públicos. Existe un tercer curso, naturalmente, que es el único abierto hoy día: el de obtener los mismos resultados por medio de la comunicación estrecha entre el nivel nacional y el regional.

A pesar de la severidad de estas restricciones, es evidente que el planificador regional puede hacer mucho no sólo en la dirección de compatibilizar su estrategia con la del plan o política nacional y de facilitar la cooperación entre los dos niveles, sino también en la dirección de modificar o reinterpretar ciertas políticas nacionales a la luz de los planes regionales. La clave está, por supuesto, en la convicción que pueda crear la estrategia concebida,

..//

en la corrección y perfección del plan regional, y en los éxitos iniciales de su ejecución.

ALGUNOS DILEMAS TÍPICOS DE LA ESTRATEGIA

Cada región de planeamiento, al tener una problemática peculiar y presentar una combinación única de variables múltiples, requiere una estrategia particular. Por supuesto, esta es una de las tesis centrales y una de las mayores ventajas de la planificación regional. Sin embargo, es evidente que algunas cuestiones se presentan a la vez con gran agudeza y con cierto grado de generalidad. A esto nos referimos al hablar de algunos dilemas típicos de la estrategia por más que la expresión no sea, como veremos, enteramente correcta.

Uno de los dilemas es el denominado del corto plazo frente al largo plazo. Es decir, la selección de objetivos que implican, en el primer caso, rendimientos inmediatos y visibles (a dos años, por ejemplo), aun a costa de un ritmo menor de desarrollo e incluso de ciertas distorsiones sobre un largo período de tiempo (veinte años, por ejemplo). El segundo caso es exactamente contrario; es decir, se toman decisiones que maximizan los resultados a largo plazo, - aun en detrimento de las soluciones inmediatas a problemas urgentes.

El dilema, aunque un tanto simplificado, es verdadero y tanto más agudo cuando mayor es la escasez de recursos. Sin embargo, desde el ángulo de la planificación regional puede afirmarse que la tendencia debe ser a favorecer la concepción del corto plazo, haciendo todos los esfuerzos posibles para - compatibilizarla con las ideas del largo plazo, cuya proyección más adecuada se encuentra, por otra parte, en el nivel nacional. Lo cual no quiere decir, por supuesto, que los planes a largo plazo no tengan un lugar importante en el nivel regional.

Existen abundantes argumentos para defender y justificar esta posición de ellos quisiera mencionar solamente tres. Primero, los planes regionales son, sobre todo, esfuerzos de ordenación racional para intensificar el uso de los recursos naturales actualmente disponibles (tierra, agua, subsuelo) y en particular los rendimientos de la agricultura.

..//

Estos son, claro está, objetivos a alcanzar en cortos plazos aunque se sitúen en contextos temporales más ambiciosos. Segundo, la realización de semejantes objetivos requiere la más estrecha colaboración de la población por medio de técnicas como las de desarrollo de la comunidad, extensión agrícola, promoción institucional. La movilización de estos esfuerzos, a su vez, exige objetivos claramente inteligibles y resultados visibles en plazos prudentes. Tercero, la experiencia enseña repetidamente que la mayoría de los planes regionales surgen ante la inminencia o la existencia de una situación de crisis más o menos grave (que puede ser provocada, por ejemplo, por desempleo, subocupación, desigualdad relativa de desarrollo, bajísimos niveles de vida). La respuesta a estas situaciones no puede ser pospuestas en favor de soluciones más perfectas quizá, pero muy distantes. Fue un notable economista, a fin de cuentas, quien nos recordó la suerte de todos a largo plazo.

Un segundo dilema característico es el de las llamadas inversiones productivas frente a las sociales (educación, salud, vivienda, etc.). Toda discusión más o menos inteligente sobre este asunto parece imposible sin ponerse de acuerdo en el significado de las palabras. Existe una visión vulgar (no científica) pero muy extendida de la inversión productiva, que considera como tal sólo aquella que puede mostrar beneficios contables. Esta peculiar visión quiere instalaciones físicas produciendo bienes materiales como pruebas palpables de la sabiduría de la inversión. Desde el mismo ángulo, las inversiones sociales se consideran como gastos, con frecuencia incluso indeseables porque sustraen recursos a la inversión realmente productiva; se accede a semejante dilapidación sólo cuando las presiones son extremadamente vigorosas.

El planificador regional debe tomar una firme actitud frente a estos prejuicios, si no quiere ver la ruina de su mejor estrategia. Por lo demás está en buena posición para tomarla, ya que su proximidad al elemento humano con el que debe trabajar le permite demostrar, mucho más claramente que con las abstracciones de los agregados sectoriales, el impacto del adiestramiento técnico sobre la productividad; de la educación sobre las posibilidades de bienestar material y espiritual; de la salud y la vivienda sobre el trabajo y la vida familiar, y así sucesivamente.

Un tercer dilema que influye notablemente en la óptica nacional de los planes regionales es el de la concentración frente a la descentralización de las inversiones. Este conflicto es verdadero especialmente algunos creen que exclusiva o principalmente - en los proyectos del sector industrial.

Como se sabe, las decisiones sobre la ubicación de los proyectos se alcanzan, por lo general, estableciendo y analizando las ventajas (económicas) comparativas de diversas localizaciones. Excepción hecha de los casos en que la localización está determinada por circunstancias tales como la existencia de depósitos de materias primas o fuentes de energía, el criterio principal de ubicación está dado por las llamadas economías externas y de aglomeración. En otras palabras, por la disponibilidad de infraestructuras suficientemente desarrolladas (energía, agua, transportes, comunicaciones, centros de enseñanza, etc.) y de otros servicios e industrias que pueden abastecer, complementar o aprovisionarse de la planta proyectada.

El resultado práctico de semejantes criterios, sin entrar ahora a discutir su validez general, es que la industria sigue a la industria; ninguna región es más susceptible de desarrollo, entonces, que aquella que está ya desarrollada. El fenómeno mundial de la distancia relativa creciente entre los países desarrollados y los subdesarrollados se reproduce dentro de cada país casi en los mismos términos. Es decir, en términos a veces más desfavorables, porque la región carece de los mecanismos y poderes que una nación puede utilizar (proteccionismo, particularmente) para compensar algunas desventajas iniciales con los países más desarrollados. El estímulo y la protección al desarrollo de las regiones más atrasadas dentro de un país constituye, entonces, una política comparable a la que en la esfera internacional vienen practicando los países más ricos e industrializados por muchos medios, como son, entre otros, la exportación de capitales, financiamiento en buenas condiciones, asistencia técnica, promoción comercial, estabilización de precios.

El problema de la localización se presenta en nuestros países con caracteres particularmente graves no sólo por la insuficiencia de las infraestructuras fuera de unos pocos núcleos (los grandes centros urbanos), a la que se agrega la escasez de recursos disponibles para construirlas, sino también por la débil articulación del espacio nacional (en términos de cultura, mercados y transportes, especialmente). Los resultados que están a la vista son la gigantesca macrocefalia de los centros urbano-industriales; las tremendas migraciones internas; la degeneración del tejido orgánico intermedio entre las grandes urbes y las zonas rurales (ciudades de tamaño medio y pequeño, villas, etc.), y toda la gama de problemas sociales y políticos concomitantes. Esto sólo justifica ya una política descentralizadora cauta pero vigorosa.

Pero, ocurre, por otra parte, que los criterios mismos utilizados para la localización de las empresas pueden y deben ser sometidos a crítica. Raras -

veces, por no decir nunca, el análisis de los costos de implantación y operación de las nuevas empresas toma en cuenta que la economía externa de la que se benefician ha sido sufragada y se mantiene colectivamente. Es muy probable, además, que los costos de la expansión de los servicios públicos, vivienda, escuelas, etc., que resulta necesaria al aumentar la concentración industrial, sean mayores en una gran ciudad que en un área de menor desarrollo relativo. Finalmente, pero no en último lugar, los análisis de costos no incluyen jamás los de orden social, psicológico y moral que van envueltos en las migraciones que se imponen a la población: desintegración de la cultura y de las comunidades tradicionales; desorganización social; destrucción del orden moral, por citar sólo algunos.

El dilema tiene que ser resuelto, de alguna manera, más allá de la contabilidad de las empresas individuales desinteresadas de los costos sociales y globales, y mucho más allá del juego incontrolado de las fuerzas que rigen, por lo general, la localización de las nuevas actividades económicas. Sin estas nuevas soluciones (del tipo de polos de desarrollo y de promoción y de complejos agro-industriales) la planificación regional y la nacional resultarán impotentes para alterar significativamente las tendencias actuales que, por una parte, acrecientan las concentraciones metropolitanas y, por otra parte, agravan la condición de subdesarrollo de numerosas regiones del país.

Podríamos prolongar considerablemente esta parte de la discusión, pero no quiero más que agregar un cuarto de estos típicos conflictos que hay que enfrentar en la planificación regional. Nuestro último dilema podría expresarse diciendo que está representado, por una parte, por los programas y proyectos que implican grandes inversiones de capital pero que crean poca ocupación directa; por otra parte, por aquellos que, usando niveles semejantes o aun inferiores de capital, tienden a crear directa e inmediatamente mucho más empleo. Esta cuestión está estrechamente ligada, asimismo, con decisiones que favorecen la capitalización y la reinversión en el primer caso, y en el segundo el consumo por medio del aumento de la capacidad adquisitiva real de la población. A la vez, tienen que ver con la posición competitiva del país dentro del mercado mundial y nacional.

El problema es, entonces, extremadamente complejo. El planificador regional no puede hacer mucho más que aceptar las consecuencias de las macrodecisiones del nivel nacional, insistiendo, sin embargo, en que se tomen en cuenta las circunstancias demográficas, la situación de empleo y la estructura ocupación de la región.

..//

Precisa, de todas maneras, examinar con más cuidado cómo se plantea este problema en el sector agropecuario. Me atrevería a decir que ciertas conclusiones perfectamente válidas para la industria resultan inaplicables en general a la agricultura. Para abreviar mi argumentación, puesto que una discusión detallada es imposible en el marco de estas exposiciones, voy a simplificar el problema asumiendo que existen dos modelos principales, o más bien dos tipos ideales de evolución de la agricultura moderna.

En el primero de ellos, que llamaré norteamericano, el enorme mercado de trabajo abierto en la industria y en los servicios ha producido transferencias voluminosas y constantes de la fuerza de trabajo del sector primario a los demás. Por otra parte, la abundancia de buenas tierras cultivables y la falta de presión demográfica sobre el suelo, han facilitado la constitución de unidades de explotación rentables aun en las condiciones de alta capitalización expresada, sobre todo, en la intensa mecanización y tecnificación de la agricultura. Los resultados finales, desde nuestro punto de vista, han sido la ocupación rápidamente decreciente en la agricultura, la alta productividad por unidad de trabajo humano, los rendimientos moderados por unidad de superficie.

En el segundo tipo, que llamaré europeo occidental, las limitaciones del mercado de trabajo en la industria y en los servicios (producidas primero por la lentitud comparativa de su desarrollo y más tarde por la creciente automatización) han fijado en el sector agrícola un volumen considerable de fuerza de trabajo. Por otra parte, la escasez de buenas tierras cultivables y la presión demográfica sobre ellas, han provocado la constitución y permitido la supervivencia de unidades de explotación que son rentables no a base de alta capitalización sino de grandes insumos de trabajo humano muy experto. Desde nuestro punto de vista, los resultados finales han sido la relativa estabilidad de la ocupación en la agricultura, la productividad moderada por unidad de trabajo humano, los altos rendimientos por unidad de superficie.

En la mayoría de las regiones subdesarrolladas de nuestros países la situación no favorece el tipo norteamericano de evolución de la agricultura. Las condiciones existentes se asemejan, por el contrario, al tipo europeo occidental, particularmente al prevaleciente antes de la segunda guerra mundial. Es decir, difíciles transferencias de fuerza de trabajo del sector primario al secundario y terciario; escasez de buenas tierras cultivables sin grandes inversiones en riego, transportes, carreteras, etc.; abundancia de formas de tenencia minifundistas y parvifundista.

El cuadro latinoamericano está agravado, además, por circunstancias específi-

..//

cas y de coyuntura histórica como por ejemplo enorme crecimiento demográfico; falta generalizada de buenas técnicas agrícolas; mayor retraso y lentitud en la industrialización; predominio de la intensidad de capital sobre el trabajo en las nuevas instalaciones de manufacturas.

La opción real no está, entonces, en una agricultura capitalizada, facilitando poco empleo, con unidades de explotación muy rentable y de alta productividad per cápita. Este podría ser el caso, lo es ya, de ciertas ramas agrícolas (sobre todo las de exportación) y de algunas zonas del país particularmente favorables. La opción real está en una agricultura generalmente poco capitalizada, de altos rendimientos por área, que facilite mucha ocupación y absorba parte del crecimiento demográfico. El precio que hay que pagar por esta solución transitoria son ingresos menores per cápita, que pueden ser considerablemente aumentados a base de disminuir la subocupación oculta, hacer más experta la fuerza de trabajo, crear extensas organizaciones cooperativas, promover la industrialización de los productos agropecuarios con participación de los campesinos, etc.

La perspectiva que estoy presentando puede resultar profundamente desagradable. Mi propósito en esta oportunidad, sin embargo, es mostrar tan sólo que las discusiones "capital intensivo/trabajo intensivo" corresponden típicamente al sector industrial, pero de ninguna manera se aplican en general a la agricultura, particularmente a la de los países subdesarrollados.

DE LA ESTRATEGIA AL PLAN REGIONAL

La descripción más sencilla y quizá también la más apta de un plan regional, es que consiste de una serie de proyectos seleccionados de acuerdo a un orden de prioridad y urgencia, siguiendo las guías fijadas por la concepción estratégica del desarrollo de la zona. Los proyectos pueden haber sido elegidos entre otros muchos ya existentes o bien preparados especialmente por los organismos de planificación y por otras instituciones públicas y privadas. El hecho importante es que existen criterios específicos para la selección y preparación de los proyectos que integran el plan, y que estos criterios surgen de la concepción estratégica del desarrollo de la región.

El proceso que hemos tratado de describir, desde el establecimiento de la problemática a la formulación del diagnóstico y a la elaboración de la

estrategia, y de ahí a la confección del plan como conjunto de proyectos interrelacionados, constituye un proceso continuo pero sin rígidos determinismos internos. Es decir, cada nueva etapa no está simplemente determinada por la anterior, ni tampoco a su vez determina estrictamente la siguiente. En realidad, sería más correcto ver cada fase del proceso como un momento de profundización y extensión del conocimiento de la región, y como una coyuntura en la que se presentan una serie de opciones y alternativas entre las cuales hay que elegir y seleccionar. De ninguna manera debe pensarse que la entrada en una nueva etapa elimina la necesidad de reconsiderar las anteriores, precisamente a la luz de los nuevos conocimientos y de las opciones que se han propuesto. Verdaderamente el producto final concreto, o sea los proyectos englobados en el plan, contribuye a darnos una visión nueva y reestructurada de la totalidad del proceso, cosa que con frecuencia nos obliga a la vez, a modificar el contenido mismo del plan.

Independientemente de los criterios que son regionales en forma específica, o sea que no se repiten de la misma manera en otro lugar, y de aquellos que son estrictamente económicos, existen ciertos criterios de orden más general que conviene examinar ahora en relación a los proyectos del plan.

Es evidente que el plan regional no puede proponerse, por ejemplo, - conseguir una mera redistribución geográfica del ingreso nacional; no se trata de reclamar subsidios improductivos para las zonas menos desarrolladas, ni tampoco - luchar por una diseminación sistemática de las inversiones públicas. Todo esto - perjudicaría notablemente el desarrollo global de la nación, pondría en peligro - los progresos de las zonas más avanzadas y a la larga redundaría en detrimento - de las regiones atrasadas. Lo que el plan regional debe plantearse esencialmente es el desarrollo de la región misma, y con él y por su medio el crecimiento global de la nación.

De acuerdo a esta idea puede verse que es posible formular varios criterios generales para la adopción o rechazo de los proyectos, aparte, naturalmente, de los que se basan en los análisis económicos (localización, costo-beneficio, etc.). Uno de ellos es el determinado por la imperiosa y urgente necesidad de hacer el uso más completo y eficaz posible de los recursos naturales de la región, - primordialmente del suelo. En otras palabras, la agricultura debe recibir, atención preferente, en términos particularmente de la intensificación de los cultivos por medio de mayores y mejores insumos de trabajo u otras medidas como tecnología y organización.

La conveniencia de grandes inversiones en riego, mecanización en gran escala, extensión de superficies cultivadas u obras similares debe ser considerada cuidadosamente, y en muchos casos más como un complemento de la política antes indicada que como el núcleo central de la estrategia. Casos como el del Tennessee el Ródano y el Guadiana constituyen más bien las excepciones que la regla general, aunque no fuera por otra razón que la escasez de capitales y la existencia de otras alternativas para su mejor inversión.

Un segundo criterio está dado por idéntica urgencia: la de emplear adecuadamente la capacidad productiva de la población. Dicho de otra manera, la subocupación agrícola debe ser eliminada y preparada la transferencia gradual de la fuerza de trabajo agrícola hacia otras actividades. Una manera importante de utilizar la capacidad de trabajo subempleada se encuentra en los proyectos de tipo comunal y cooperativo, aunque naturalmente la solución final está en la intensificación de la agricultura y en la expansión de la industria y los servicios.

Un tercer criterio lo establece la necesidad de facilitar a la región una mayor igualdad de oportunidades individuales con respecto al resto del país. Es decir, facilidades adecuadas de educación general superior y técnica; servicios de bienestar social, vivienda, seguridad social, etc. Todo esto forma parte del problema de las inversiones sociales a que nos hemos referido con anterioridad.

Un cuarto criterio lo consideramos dado por las potencialidades inéditas o susceptibles de expansión de la región que pueden tener mayor incidencia en el cuadro macroscópico de la nación. O sea, sobre todo, nuevas materias primas y formas de utilizarlas; nuevos bienes de consumo; nuevos tipos de energía. Se aspira a que la región ejerza un papel de innovador, adquiriendo con ello las ventajas consiguientes.

Un quinto criterio está relacionado con las posibilidades de especialización funcional de la región dentro del país; es decir, dedicarse a aquello que la vocación de la región le permite hacer mejor que otras zonas, sea por razones de sus recursos naturales y humanos, tradiciones culturales y tecnológicas, u otras razones.

En conclusión, los criterios generales que guían la confección del plan de desarrollo a partir de la estrategia deben basarse constantemente en la mejor utilización de los recursos naturales y humanos, en la aproximación

a la igualdad de oportunidades, en el papel innovador que la región puede desempeñar y en sus posibilidades de especialización funcional.

La selección de los proyectos lleva al planificador regional a la última fase del trabajo previo a la ejecución misma del plan. O sea, a la coordinación e interrelación de los proyectos en términos de espacio y tiempo. Dicho de otra manera, los proyectos deben ordenarse en una secuencia de realización y deben ubicarse en el marco físico de la región.

A primera vista esto se nos aparece por un lado como un típico problema de ingeniería, y por otro como una cuestión de análisis económico utilizando las técnicas usuales. Sin embargo, la experiencia de los casos que hemos observado indica que existen cuando menos cuatro enfoques principales, no excluyentes entre sí, para la coordinación interna del plan.

1°. Los proyectos pueden distribuirse dentro de la región de acuerdo, sencillamente, a las ventajas comparativas de su localización individual. Parece que este es un enfoque conveniente para regiones que han alcanzado un nivel relativamente elevado de desarrollo, y que en consecuencia requieren principalmente nuevos esfuerzos adicionales y complementarios para mantener y acelerar su ritmo de crecimiento. En otras palabras, se trata aquí de regiones que han roto ya su equilibrio estático, y todo lo que necesitan es incrementar su dinamismo.

2°. Los proyectos pueden organizarse y localizarse de acuerdo a un proyecto principal que les sirve de eje. El enfoque responde, esencialmente, a las necesidades de una región cuya inercia hay que romper por medio de un esfuerzo muy enérgico y que, por otra parte, dispone de algún recurso de gran importancia sin explotar o insuficientemente utilizado. En unos casos puede tratarse de un recurso hidráulico (riego, energía, navegación), como en el Tennessee el Ródano y el Guadiana; en otros pueden ser depósitos minerales (hierro, carbón), gas natural, petróleo, u otros recursos. La concentración en un esfuerzo principal de ruptura del equilibrio resulta sumamente conveniente.

3°. Los proyectos pueden organizarse en términos de varias subregiones, o sea, siguiendo la técnica de establecer diferentes áreas de concentración dentro de una misma región. Parece aconsejable hacerlo cuando la región carece de un recurso abundante y poco explotado, y a la vez no ha conseguido todavía romper su inercia. En estos casos, y particularmente cuando existan, como es de esperar, problemas de migración, subocupación y desempleo, los proyectos deben seleccionarse y coordinarse en términos del estable-

cimiento de complejo agro-industriales basados en la intensificación de la agricultura y en el aprovechamiento industrial de sus productos.

4°. Los proyectos pueden organizarse y localizarse en términos de uno o varios polos de desarrollo y promoción. Se aplica así en forma sistemática, la observación empírica de que el crecimiento nunca se efectúa de manera uniforme sobre toda una región, sino que aparecen en ella uno o varios puntos dinámicos desde los cuales se propaga el crecimiento. En otras palabras, el espacio económico resulta ser esencialmente un espacio polarizado, cuyos puntos de crecimiento están en tensión con el resto de la zona. Este enfoque trata de obtener la mayor utilidad posible de tres factores principales: el de las actividades económicas llamadas motrices, caracterizadas no sólo por su crecimiento individual sino también por su capacidad de arrastrar en su expansión y de promover la aparición y desarrollo de otras actividades; el de las economías de aglomeración por medio de concentraciones juiciosas; el de la intensa utilización de un recurso importante que se preste a realizar una serie de actividades derivadas y complementarias.

SOBRE EL ORGANISMO REGIONAL DE PLANIFICACION

He dejado para la parte final de esta conferencia la cuestión del organismo regional de planificación, dando por supuesto que la necesidad de un organismo semejante está implícita en la idea misma de la planificación regional. En consecuencia, nuestra discusión será breve y centrada alrededor de algunas de sus características y funciones principales.

El organismo de planificación, evidentemente, debe ser capaz no sólo de formular un plan, sino de reunir y coordinar para ello varios sectores en una obra común. Primero, el sector técnico encargado de la dirección de los estudios y de la preparación del plan: o sea, el cuerpo propio del organismo de planeamiento. Segundo, el sector público en sus tres niveles: el nacional, mediante sus agencias e instituciones en la región; el regional, o sea los organismos propios del área; el local y subregional, por medio de los municipios y otras instituciones de base. Tercero, el sector privado, representado asimismo en los tres niveles mencionados, por medio de las cámaras industriales y comerciales, bancos, sindicatos obreros, asociaciones profesionales, ligas agrarias, universidades, etc.

..//

Por lo que respecta al primer sector, sobre el que descansa la responsabilidad principal de la tarea de planificar, las experiencias que hemos observado inducen a pensar que puede mantenerse dentro de límites modestos. El cuerpo técnico, aunque pequeño, debe contar, sin embargo, con un núcleo que asegure la unidad y la continuidad del trabajo a lo largo de todo el proceso, incluyendo el de supervisión y vigilancia de la ejecución del plan. Una gran parte de las investigaciones básicas puede ser realizada por las instituciones públicas y privadas de la región y del país, dentro de términos de referencia precisos. Este procedimiento es aconsejable no sólo para evitar la hipertrofia del organismo de planificación, sino también para lograr la cooperación más amplia posible desde el comienzo mismo de las tareas. Por otra parte, resulta posible con frecuencia obtener especialistas en préstamos de otros organismos e instituciones, lo que es conveniente, también, en términos de las experiencias que pueden aportar como producto de su trabajo en otras regiones.

La composición profesional del cuerpo técnico no es un problema fácil de resolver. Existe por un lado, la tendencia a recargarlo con especialistas en el mayor número posible de campos; por otro lado, a reducirlo a un corto grupo de técnicos en una especialidad dominante (como ser economía, ingeniería, agronomía). La solución más frecuente, por razones fáciles de comprender, es la segunda. Así ocurre, por ejemplo, que un plan de desarrollo de una cuenca hidrográfica ha pasado sucesivamente de la dirección de los ingenieros a la de los agrónomos y finalmente a la de los administradores. En la primera fase no existía preocupación sistemática por los problemas de uso del suelo; en la segunda, por los aspectos económicos de los nuevos cultivos; en la tercera, por los problemas sociales del asentamiento de los colonos.

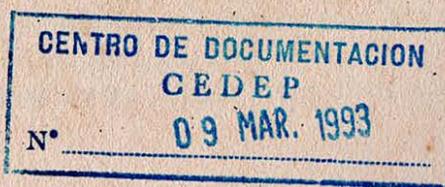
Semejantes cambios de foco son inevitables en la actividad planificadora y, en cierta forma, constituyen índices o demostraciones del progreso real del plan. Pero es claro que la composición del cuerpo técnico debe ser tal que pueda contrarrestar estas oscilaciones y mantener una visión equilibrada. En otras palabras, la integralidad de la planificación debe asegurarse mediante un enfoque multi e interdisciplinario, lo que requiere un espectro muy amplio de especializaciones profesionales. Más que otra cosa, sin embargo, requiere especialistas en planificación regional, cualquiera sea su origen profesional. Pocas tareas hay más urgentes en nuestros países que la de preparar adecuadamente los cuadros técnicos para estos nuevos tipos de actividad.

La colaboración con los distintos niveles del sector público y del privado puede organizarse sobre la base de comités y consejos asesores y de liberantes de carácter vertical y horizontal. Es decir, por medio de comisiones de ramas económicas, sociales, o de otro tipo (agricultura, artesanado, obras públicas, industria, educación, energía, etc.) y de comisiones de subregiones y localidades. Debe cuidarse especialmente la participación de aquellos grupos del sector privado que, por razones de debilidad económica a veces y otras por falta de organización, no suelen hacerse presentes, como puede ser el caso de pequeños propietarios agrícolas, sindicatos obreros, asociaciones profesionales.

El interés en desarrollar esta cooperación al máximo es doble. Por una parte, el cuerpo técnico debe estar ansioso de poder utilizar la experiencia y el consejo del sector público y del privado; por otra parte, esta colaboración es en sí una condición indispensable para la buena realización del plan. El plan no surge simplemente de la cabeza de un grupo de técnicos, sino que es el producto del trabajo en común de todos los grupos interesados en el progreso de la región.

En última instancia, la planificación integral no consiste solamente en tomar en cuenta la totalidad de los problemas y en ver la cuestión del desarrollo como una cuestión global, sino también en hacer de la planificación una tarea de todos los grupos sociales y un instrumento para conseguir su propia integración.

/etk.



UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC