

SINAMOS

Serie Planificación

N° 1

planificación y planificación de base

Jorge Cabrera



UNMSM-CEDOC

P R E S E N T A C I O N

En el presente ensayo, el autor presenta un conjunto de consideraciones sobre la Planificación, y conceptualiza el proceso de Planificación de Base enmarcándolo en el contexto que caracteriza nuestra sociedad como dominada y dependiente.

El documento se estructura utilizando la siguiente secuencia.

1. Una opción por la tesis de la dominación - dependencia frente a la teoría dualista, como explicación del subdesarrollo. Al incluir la planificación en este contexto, opta por una planificación liberadora, de ruptura con el sistema, rechazando la tradicional orientación tecnocrática de la planificación.

2. Una clasificación de los niveles de la planificación, que se caracteriza por mostrar la dinámica de relaciones e interdependencias entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel de base, desarrollando sus funciones y sus tareas en cada nivel. El nivel de planificación de base debe operar sobre unidades socio-económicas y territoriales, que permitan logros significativos tanto en términos económicos como políticos.

3. Luego de la clasificación de los niveles de planificación, el documento desarrolla una política de planificación de base, ubicando las operaciones del proceso de plani-

//.

ficación de base en el espacio, en el tiempo y en relación a los sectores de actividad económica.

Es aquí donde se puede apreciar, de qué manera la planificación de base cumple una función de determinación de los polos de dominación a través del estudio de los sistemas p. de producción (tarea de previsión-diagnósis) y de elaboración de las alternativas para romper con las situaciones concretas de dominación (tarea de prospección-ejecución).

4. Por último, se desarrollan las etapas de la metodología general de la planificación, planteando la necesidad de inicialmente determinar y diagnosticar los espacios de trabajo en términos de los mecanismos de dominación (producción, comercialización, propiedad, etc.), luego proyectar y prospectar, para posteriormente elaborar y ejecutar planes y programas. En esta secuencia metodológica se muestra también la organización de la población como eje central de las etapas metodológicas y como condición insoslayable para una planificación de base auténtica.

LA PLANIFICACION Y LA PLANIFICACION DE BASE

Por Jorge Cabrera G.

INTRODUCCION

El presente documento plantea la discusión respecto a los niveles de la Planificación y su relación con la participación de la población en los procesos de desarrollo de los países domina
dos.

Este trabajo, elaborado a base de conceptos teóricos y sistematizando experiencias prácticas, luego de considerar aspectos teóri
cos sobre la planificación en general, pretende desarrollar u una teoría específica sobre la Planificación de Base, señala los ni
veles de intervención de la Planificación de Base, etapas y fun
ciones, de la misma y da consideraciones sobre la organización y participación de la población, función primordial de la Planifi
cación de Base.

La hipótesis de base que desarrolla este estudio proviene de la confrontación entre dos concepciones para la caracterización de la problemática de un país " sub-desarrollado" . Rechazando la concepción " dualista " de la situación del sub-desarrollo, toma la " tesis de la dominación - dependencia", y es en el marco de esta teoría que se trata de desarrollar el concepto de Planifica
ción de Base.

/ Es así que conceptos tales

Es así que conceptos tales como "integración de la población aborígena", "regiones homogéneas", "economías modernas", etc, son reemplazadas por los conceptos de, liberación de la población de los marcos de denominación; centros de dominación; economías de pendientes, economías dominantes, etc.

Todos estos nuevos conceptos son desarrollados, formando un todo coherente, que desemboca en el planteamiento de las formas de movilización de la población marginada a través de la metodología de la Planificación de Base, utilizando como instrumentos, la regionalización en función de espacios económicos, la política sectorial, la elaboración de planes localizados en el tiempo etc.

La Planificación de Base, es un concepto que se desprende de la jerarquización del espacio geográfico, económico y social en el cual se aplica la planificación. Es así que se considera niveles de planificación : Nacional-Global, Regional y de Base o Local .

1. LA PLANIFICACION

Sabemos que la planificación, de una manera general, es una técnica un instrumento utilizado para la previsión y esencialmente la prospección de una situación; previsión, en el sentido de conocer una situación, proyectarla en el tiempo y en el espacio y luego determinar las medidas a tomarse para la adaptación o el enfrentamiento a esa realidad futura. El concepto de prospección, que es lo esencial de la planificación, no es ya una descripción -desinteresada, estática de la realidad, sino que hace intervenir la voluntad del hombre y sus instrumentos políti

cos para alcanzar los objetivos que ninguna evolución espontánea permitiría alcanzar, o que ningún movimiento espontáneo indica como probable.

Es así que la previsión considera como datos las estructuras presentes, su evolución y sus distorsiones espontáneas, la prospectiva, definirá, las estructuras que deberán presentarse y las vías más cortas que conducen a ellas; la prospectiva implica la afirmación de una voluntad y como dice el Vº Plan Francés, "ella responde así a una aspiración profunda de nuestra época, la participación de los hombres en la creación de la sociedad del futuro".

La planificación sobre la base de la ciencia prospectiva, determina la Política Nacional de Desarrollo, señalando los objetivos a alcanzar y la estrategia para lograr los mismos indicando acciones en el tiempo, en el espacio y en los sectores económicos.

2. LOS NIVELES DE LA PLANIFICACION

La característica prospectiva de la planificación, la define como un proceso dinámico, ella en base a la definición de ciertos principios generales, determina las acciones a ejecutar.

Esta característica y la complejidad de la problemática de una nación, hacen que este proceso pueda irse realizando a varios niveles, en una acción interdependiente que estructura una política nacional coherente.

/Las diferencias de nivel

Las diferencias de nivel en la planificación, no implican necesariamente una jerarquización de decisiones, esta diferencia considera esencialmente la interdependencia y complementación de las acciones en los diferentes niveles a fin de llegar a planteamientos acordes con la realidad de cada nivel. No hay una sumisión de un nivel a otro; sino una relación directa que se manifiesta en las formas de participación de la población en la elaboración de los planes y en los ámbitos que cada nivel engloba.

A) La Planificación Nacional-Global

Sobre la base de la definición de una situación dada y en función de las causas determinantes de esa situación, la Planificación Nacional determinará, la Política de Desarrollo Nacional, y el Marco Institucional dentro del cual se implementará, lo cual implica la formulación de Fines, Objetivos y Metas nacionales y la Estrategia para el logro de estos objetivos.

Señala de una manera general acciones: en el tiempo, a través de la formulación de políticas a corto, mediano y largo plazo; en el espacio, a través de una regionalización nacional que considere las heterogeneidades regionales, en función de una complementación e interrelación coherente a nivel nacional, definiendo regiones de planificación; en el nivel sectorial, de las vocaciones económicas regionales, jerarquizando y dando prioridades sectoriales, que se adecúan a la estrategia nacional de desarrollo.

B) La Planificación Regional

El nivel regional de la planificación, considerando la regionalización planteada por la Planificación Nacional como hipótesis de base: comprueba, precisa y determina en última instancia la validez operacional de esa. Trabaja a base de contabilizaciones regionales, - teniendo en cuenta los objetivos y estrategia de desarrollo nacional -, para la elaboración de una política regional de desarrollo, adecuando o transformando los objetivos y la estrategia nacional a nivel de la región, de manera que pueda cumplir una función específica dentro del marco de la complementación nacional.

Cabe señalar que, la Planificación Regional, al igual que los otros niveles de la planificación, contiene el total de las características señaladas para la Planificación Nacional, transformándolas o adecuándolas a su nivel; considera por ejemplo, planes a corto, mediano y largo plazo, planes y prioridades sectoriales, etc.

C) La Planificación De Base - La Unidad de Base

Este nivel corresponde en la escala territorial a la micro-región, sub-región, o unidad de Planificación de Base. El concepto de "base" implica la aplicación de la planificación a una unidad básica, fundamentalmente desde el punto de vista económico-social y espacial. Se considera que la coincidencia

/de estos tres factores

de estos tres factores definiría la unidad de base, sin embargo, la existencia de esta coincidencia es puramente abstracta. Por ejemplo, si consideramos - en el área rural, como unidad de base social, una comunidad campesina, como unidad de base económica, las tierras comunales, el trabajo comunal y los intercambios que realizan los comuneros; y como unidad de base espacial, los límites de esa comunidad. La aplicación de la planificación al conjunto de estos tres elementos tendría una trascendencia limitada en el nivel regional; ya que además de demandar un esfuerzo no justificable de recursos y tiempo; implicaría considerar que los problemas o la situación que se da en este conjunto de elementos no estuvieron regidos por fenómenos externos o de relaciones interdependientes.

Es en este sentido que se ha dado en llamar unidad de planificación de base a la unidad físico-geográfica, que contenga elementos sociales y económicas básicos que justifiquen, la aplicación de la técnica de la planificación con trascendencia en la economía regional o nacional. Se asume la micro región o sub-región como unidad de planificación de base, es decir que cumpla un rol estratégico desde el punto de vista económico-social al interior - de su región y a través, de la cual puedan articu - larse organizaciones de base económica.

Concepto fundamental de la Planificación de Base es la participación de la población, ya que a este ni

vel, es donde las bases intervienen directamente en el proceso de planificación.

A) Política de la Planificación de Base

La elaboración de una política de la Planificación de Base debe ser la actividad fundamental previa a la cual debe abocarse una institución que considere realizar cualquier actividad de planificación - al nivel de unidad de base. Una política de acción implica la determinación de objetivos y metas precisas y la estrategia para el logro de sus objetivos. Una de las razones fundamentales de plantear el nivel de base en la planificación, es la descentralización de la misma, que implica la participación efectiva de la población y una mejor adaptación a las realidades geográficas, sociales- y económicas. Los objetivos de la planificación de base, deberán necesariamente considerar lo anteriormente expuesto, incluyendo la adaptación o transformación de nivel de los objetivos planteados en los niveles regionales y nacionales. La estrategia para lograr los objetivos trazados, deberá contemplar acciones en los niveles espaciales, temporales y sectoriales.

Conviene remarcar, que la Planificación de Base debe determinar las formas de cómo la variable normativa de una situación general, interviene en el nivel micro-regional o sub-regional.

/ Concretamente para el

Concretamente para el caso de los países llamados "sub-desarrollados", tenemos la "tesis de la dominación -dependencia" (1) que nos da elementos para caracterizar la situación de "sub-desarrollo", en base a esta teoría la Planificación de Base deberá orientar su acción, previamente, a la elaboración de una hipótesis de trabajo que explica las formas o los mecanismos de actuación de la dominación en el nivel sub-regional o micro regional, y las formas de relación con los otros niveles.

(2) Sobre la cual se basaban los programas de desarrollo comunal "clásico", que se orientaban a la "integración" de la población "indígena" o "aborig

-
- (1) Esta considera a los países sub-desarrollados como integrantes directos de la estructura capitalista, en tanto que satélites de la metrópoli dominante dándose entre esta y los satélites, relaciones de dependencia y dominación estas se expresan en los espacios dependientes a través de polos o centros de dominación más pequeños que absorban los beneficios de sus satélites respectivos, formando así una estructura de dominación y dependencia al nivel del sistema que va hasta la escala más pequeña. La situación resultante combina el factor interno propio a cada país y la estructura de dominación. (Ver Gunder Frank, "capitalismo y países sub-desarrollados"; Anibal Quijano, "Naturaleza, tendencias y Perspectivas de la Sociedad Contemporánea"; Cardoso y Faletto, "Dependencia y Dominación en América Latina"; Julio Cottler, "Los Mecanismos de la Dominación Interna y Cambio Social en el Perú" etc.)
- (2) Tesis que sostiene la existencia de dos sectores económicos diferenciados, uno tradicional y otro moderno, desintegrados y desarticulados. El proceso de desarrollo se plantea en base a la integración de dos sectores.

gen", la hipótesis de trabajo de la Planificación de Base deberá ser orientada a la determinación de los mecanismos de dominación interna, que se dan en el nivel sub-regional o micro-regional, y a las relaciones de estos mecanismos con los otros niveles de dominación. Los instrumentos que utiliza la Planificación de Base, en sus niveles espacial sectorial y temporal, deberán ser orientados a la ruptura de esos mecanismos a través de los planes, programas, proyectos y actividades que las investigaciones correspondientes determinen. Se entiende que la política sectorial, la determinación de los "espacios-plan" y las políticas a corto, mediano y largo plazo, deberán ser condicionadas por la hipótesis de base planteada.

A.1. Nivel Espacial

En el nivel espacial, la Planificación de Base, orientará su actuación a la determinación de unidades de Planificación de Base o "espacios-plan". "La prospectiva está directamente ligada al aspecto operativo de la investigación y de la ciencia, ella engendra la región-programa o región-plan". (J. Boudaville, " Los espacios económicos ").

1.1. El Espacio Plan

De una manera general y abstracta, "El espacio-plan es el análisis de

/ la elección de los medios

la elección de los medios geográficos para llevar a la práctica un fin determinado, dentro de un plazo previsto. Es necesario determinar con un sentido de prospectiva, es decir de decisión, cuáles son los medios y los espacios localizados, que permiten la óptima realización de un objetivo político establecido". (J. Boudeville, op. cit.) Si bien, especialmente la determinación de las unidades de Planificación de Base o espacios-plan-será el objetivo funcional, la determinación de éstos estará condicionada a las investigaciones realizadas en el marco de los mecanismos internos de dominación, (hipótesis de base de la planificación de nivel sub-regional o micro-regional).

1.2. El Espacio-Económico

Las investigaciones citadas implican, la determinación previa de espacios económicos, que consideren los conjuntos de relaciones económicas que se dan en el nivel sub-regional. Es así que se podría, por ejemplo ubicar previamente los productos más importantes de la sub-región, determinar los modos de producción imperantes en la misma y trazar límites generales (teóricos) de las relaciones económicas. Los espacios económicos y los espacios geográficos-tendrán como principio de base el concepto de dominación, es decir, que serán determinados en función de la localización económica y geográfica de los centros o puntos dominantes (polos de dominación). Es posible asumir este tipo de espacio al concepto de espacio polarizado, Cabe remarcar sin embargo, que el

espacio geográfico es considerado en tanto que es pacio físico de tres dimensiones; longitud, lati tud, y altitud. El espacio económico será la aplicación de un espacio matemático abstracto (1) sobre o en el espacio geográfico, y esto de tres = maneras distintas: Como espacio homogéneo, pol arizado o espacio plan. La determinación de los espacios económicos, se basará en la localización (en el espacio matemático-abstracto) de las di ferentes etapas que comportan los sistemas de pro ducción que se dan en la sub-región, es así que se ubicarán los puntos de producción, de comercializa ción, de consumo etc. para luego de una etapa pos terior adaptar o aplicar estos espacios matemáti - cos, a espacios geográficos (concretos) , entre - los cuales serán delienados los espacios económi - cos como espacios - plan. Si consideramos por ejemplo, la zona de Talara como un espacio - geo gráfico con límites físicos precisos: el terreno, los equipos, instalaciones, etc. y el espacio - matemático abstracto como el conjunto de relacio nes, que por ejemplo, la producción de petróleo

(1) Espacio matemático-abstracto, que se define por el número de datos independientes y en el cual se representan rela ciones de cualquier tipo, sin referencia a una localiza ción geográfica.

pueda tener con los sectores económicos, de acuerdo a la matriz de Leontief (1) el espacio económico será la aplicación de este espacio matemático al espacio geográfico. Se tendrá así un conjunto de relaciones económicas, dentro de las cuales es tán consideradas las variables geográficas, que determinan el espacio económico polarizado, en es te caso con polo en Talara.

1.3. El Espacio Homogéneo

Señalemos, que bajo el punto de vista de la " te sis de la dominación-dependencia", para la determinación de espacios económicos en base a la for ma como los mecanismos de dominación actúan en el nivel micro-regional, el concepto de espacio homogéneo, no tiene n ing una función operacional . Es así que considerando (2) el espacio homogéneo que involucre, por ejemplo, un igual ingreso por

(1) Es un cuadro matricial (tabla insumo-producto) que nos da todas las posibilidades de relaciones intersectoriales, tanto al nivel de la venta como al nivel de la compra; se expresa por líneas que indican las ventas de cada sector económico a los otros, y por columnas que indican las compras que realiza cada sector a los otros para la producción del volumen total de fabricación. Sirve para la determinación de la demanda intermedia y total de insumos necesarios para la producción de una industria determinada.

(2) Desde el punto de vista del espacio económico, este puede ser función de una serie de índices; así habrá un espacio económico (abstracto) homogéneo..

persona, o que considere una tendencia igual al consumo de determinado producto, o que defina una igualdad de precios de costo para un producto de terminado, etc. Esta característica de espacio económico, estática, equivale a considerar, el conjunto nacional como yuxtaposición de equilibrios parciales, olvidando los fenómenos de dominación o interdependencia. En el nivel del espacio geográfico (concreto), el concepto de homogeneidad, se relaciona a menudo al de región natural, que se define como una porción del espacio-terrestre en el cual los elementos físicos presentan un aspecto característico y una cierta uniformidad de este aspecto en toda su extensión. Sin embargo, estos espacios tienen de homogéneo sólo el nombre, y su tipología debe inspirarse más de principios de su organización de la construcción-siempre arbitraria, y a menudo desmentida por los hechos, de criterios descriptivos de "homogeneidad". El espacio homogéneo es considerado como poco útil para la aplicación de programas o planes, pues este espacio expresa, como dice E. Juillard, "el estado momentáneo" de ciertas relaciones, de un cierto equilibrio inestable, entre condiciones naturales, técnicas de transformación de la naturaleza, tipo de economía, estructura demográfica y sociales de un grupo humano. (La Región, ensayo de definición).

A.2. Nivel Temporal

En el nivel temporal, la estrategia de la Planificación de Base señalará metas a cumplirse en períodos determinados, es así que se elaborarán planes a corto, mediano y largo plazo, cuya ejecución servirá - para el logro de metas intermediarias, que de una manera escalonada tenderán al alcance de los objetivos finales propuestos. Los planes localizados en el tiempo deberán considerar, y se deberán adaptar a los planes planteados por los niveles nacionales- y regionales, además del cumplimiento de las metas propias al nivel de base, deberán colaborar a la obtención de las metas propuestas por los otros niveles.

2.1. Corto Plazo

Si consideramos que es un cambio de la situación actual lo que queremos realizar; en función de la Planificación Nacional, este cambio deberá realizarse por etapas. En efecto se considera un primer nivel, la elaboración de planes de corto plazo que inter vengan directamente en el Plan Económico - Anual o BIANUAL elaborado a escala nacional, y que considere la programación de obras y actividades, concretas a ser acabadas en un máximo de uno o dos años; se entiende que en ese plazo tan corto los alcances de esta programación son limitados. Deberán en un efecto de ejecución fuertemente a la efe

cución de algunas obras y actividades, y a la preparación y trabajo intensivo con la población para la programación del bienio siguiente. El plan a corto plazo, obedece a una política específica a este nivel, considera objetivos y metas precisas y una estrategia para lograrlos; dentro de esta última interviene la determinación de una política sectorial.

2.2. Mediano Plazo

A mediano plazo, (5 años), se darán objetivos y metas, más directamente relaciona - das con la obtención de los objetivos finales y las posibilidades de cambiarlas. Nosotros consideramos el plan a mediano plazo como el instrumento básico de la planificación sub-regional y micro-regional, debido a que considerando objetivos mediatos, propone la realización de acciones concretas - en función de la iniciación del proceso "de desarrollo". A mediano plazo es igualmente necesario considerar la continuación y finalización de algunas obras ya iniciadas, a pesar de que no estén de acuerdo con los objetivos planteados, para no sacrificar las inversiones realizadas, igualmente será necesario mantener algunas ideas o líneas de acción existentes como una forma de progre

/ sión hacia una forma

sión hacia una forma de desarrollo más efectiva y dinámica a alcanzarse en el largo plazo.

2.3. Largo Plazo

En fin el plan a largo plazo, considera objetivos generales paralelos a los objetivos nacionales y determina la estrategia general a seguir, guiando las políticas de mediano y corto plazo. La Planificación de Base adecuará los objetivos nacionales al nivel de base además de trazarse sus propios objetivos a largo plazo.

A.3. Nivel Sectorial

Otro instrumento básico de Planificación de Base, será el establecimiento de una política sectorial, que considera el orden de prioridades propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo, reduciendo al nivel de base las acciones relacionadas con los sectores económicos. Se considera que un sector económico contiene el conjunto de relaciones específicas que se dan entre los factores de producción, así por ejemplo, el sector agropecuario, estará definido por las relaciones sociales de producción que se deriva del modo de producción de bienes provenientes de la tierra y del ganado. Es en este sentido que la política sectorial, indicará prioridades de inversiones en los diversos sectores económicos.

cución de algunas obras y actividades, y a la preparación y trabajo intensivo con la población para la programación del bienio siguiente. El plan a corto plazo, obedece a una política específica a este nivel, considera objetivos y metas precisas y una estrategia para lograrlos; dentro de esta última interviene la determinación de una política sectorial.

2.2. Mediano Plazo

A mediano plazo, (5 años) , se darán objetivos y metas, más directamente relaciona - das con la obtención de los objetivos finales y las posibilidades de cambiarlas. Nosotros consideramos el plan a mediano plazo como el instrumento básico de la planificación sub-regional y micro-regional, debido a que considerando objetivos mediatos, propone la realización de acciones concretas - en función de la iniciación del proceso "de desarrollo". A mediano plazo es igualmente necesario considerar la continuación y finalización de algunas obras ya iniciadas, a pesar de que no estén de acuerdo con los objetivos planteados, para no sacrificar las inversiones realizadas, igualmente será necesario mantener algunas ideas o líneas de acción existentes como una forma de progre

sión hacia una forma de desarrollo más efectiva y dinámica a alcanzarse en el largo plazo.

2.3. Largo Plazo

En fin el plan a largo plazo, considera objetivos generales paralelos a los objetivos nacionales y determina la estrategia general a seguir, guiando las políticas de mediano y corto plazo. La Planificación de Base adecuará los objetivos nacionales al nivel de base además de trazarse sus propios objetivos a largo plazo.

A.3. Nivel Sectorial

Otro instrumento básico de Planificación de Base, será el establecimiento de una política sectorial, que considera el orden de prioridades propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo, reduciendo al nivel de base las acciones relacionadas con los sectores económicos. Se considera que un sector económico contiene el conjunto de relaciones específicas que se dan entre los factores de producción, así por ejemplo, el sector agropecuario, estará definido por las relaciones sociales de producción que se deriva del modo de producción de bienes provenientes de la tierra y del ganado. Es en este sentido que la política sectorial, indicará prioridades de inversiones en los diversos sectores económicos.

nicos, considerando los resultados posibles de las relaciones de los factores de producción al interior de un sector determinado ; así el sector agropecuario considerado de primera prioridad, necesitará inversiones en irrigaciones, abonos, cooperativas, asistencia técnica, silos, maquinaria, dentro de un proceso de reestructuración de la estructura agraria. Igualmente la política sectorial trazará metas y objetivos por sector, que se adecúan en el nivel sub-regional a los objetivos y a la estrategia planteada por el Plan Nacional de Desarrollo.

B) Proceso de la Planificación de Base

La Planificación de Base, luego de definir la situación sobre la cual va a actuar y de determinar las variables normativas de dicha situación; determinará sus objetivos generales y la estrategia para alcanzarlos. Sus instrumentos consistirán en una serie de técnicas, estadísticas, de análisis descriptivos, de prospección, de análisis deductivo o inductivo, etc.

B.1. Determinación de espacios económicos

Las funciones de la Planificación de Base, serán dadas teniendo en cuenta las diferentes etapas de su proceso; así, una de las primeras etapas del proceso consistirá en

/ la determinación de los

la determinación de los espacios económicos que existen en la sub-región teniendo como base para esta determinación, por ejemplo, la localización de los productos más importantes de la misma, la determinación, de la actividad económica principal y los sistemas de producción existentes. Esto significa un estudio dinámico y con objetivos de tipo económico de la situación existente en la sub-región. La determinación de estos espacios, implica trabajos de investigación previa en el aspecto económico de la sub-región, estos serán función concreta de la Planificación de Base en una primera etapa. Es sobre este aspecto que una primera evaluación podrá ser hecha. Se considera como base para todas estas acciones el trabajo conjunto con la población, que va tomando conciencia de su rol o medida que participa en el proceso.

- B.2. Determinación de espacios-Plan, Diagnóstico
 Otra etapa de la Planificación de Base, será la determinación de los espacios de operación y espacios-plan, es decir los espacios concretos donde un programa deberá ser aplicado. Se entiende que la determinación de los espacios económicos y la aceptación de una teoría general del "sub-desarrollo", nos han dado un marco teórico en donde se

ha determinado de una manera general la situación existente y realizado el diagnóstico de la situación existente, no podrá hacerse en función de una comparación, con situaciones "promedio", o con zonas de trabajo "similares", debido a que cada zona o espacio tendrá sus problemas específicos de acuerdo a los modos de producción de bienes importantes y lo más importantes, debido a que hay una interrelación directa entre los diferentes espacios nacionales, lo que hace que cada uno cumpla una determinada función en el conjunto. Una confrontación con otras situaciones "similares" o con promedios nacionales, nos determinaría el grado de "sub-desarrollo" de una zona con relación a otra, lo cual no tiene valor operativo debido a las relaciones de dependencia y dominación, que por definición existe en todo territorio sub-desarrollado. Es más, el grado de distorsión de la sub-región respecto a un índice de "normalidad", será sólo un dato más del problema nunca la definición de una situación dada. El diagnóstico se dará en función de la determinación de los mecanismos de dominación que actúan en el nivel sub-regional, es decir, de terminado el estado en que se encuentra una sub-región o micro-región dentro del proceso histórico, en función del desarrollo de los sistemas de producción. Esto quiere decir que se consideran etapas más o menos concretas en el proceso histórico de los modos de producción; la experiencia histórica nos define ciertas etapas a considerar, que se presentan en las diferentes naciones de acuerdo a sus condiciones especí

ficas. En el Perú por ejemplo, se podrá considerar una serie de etapas que se dan muchas veces su zo na; una etapa pre-capitalista (semi-feudal), en la cual el complejo hacienda-minifundio es la unidad económica social de producción dominante; una eta pa que podría llamarse de transición, en la cual existe un campesinado propietario de la tierra que en ciertos casos contrata los servicios de asa lar ia dos; una etapa de producción industrial, por ejem plo, las ex-haciendas azucareras, una etapa de pro ducción cooperativa o como podrán ser de organi za ciones económicas de propiedad social los actua les complejos azucareros convertidas en coope rati vas por la aplicación de la Reforma Agraria. Todo esto dentro del espacio rural. (1) Es de señalar que las acciones a realizarse en cada una de las etapas en la que podría situarse un espacio determinado, serán función de esa situación; así por ejem plo, un estado de producción semi-feudal exigirá la aplicación de la Reforma Agraria: una etapa de transición implicaría tal vez, una acción de asis tencia técnica y forma ción cooperativa, en otra etapa del proceso, tal vez la formación de Federa ciones Cooperativas y organizaciones sindicales -

(1) Considerando espacio rural, tanto en el aspecto económico (sector agropecuario), como en el aspecto ecológico, sin desligarlo de las relaciones que tiene con los centros ur banos, formando una estructura espacial total.

avanzadas, sea la función central en todas estas funciones las realizaciones infraestructurales de formación, de organización, etc. tomarán una dimensión concreta y coherente en la realización de objetivos escalonados en el proceso de desarrollo de las formas de producción. Señalemos igualmente que las etapas indicadas no son absolutas ni se dan de una forma pura, no siguen tampoco un orden obligatorio es un proceso, por lo tanto, la forma de desarrollo de cada etapa debe ser considerada por la Planificación de Base, en la medida que es un proceso histórico.

B.3. Proyecciones y Prospección

Otra etapa de la Planificación de Base, serán las proyecciones que consideran o, "las estructuras actuales y sin la intervención de factores " externos", esta etapa implica la utilización de técnicas estadísticas y de extrapolación. Sobre la base de estas proyecciones se confrontarán los objetivos - planteados previamente y con la aplicación de medidas prospectivas se plantearán las acciones que deberán llevarse a cabo para el logro de los objetivos previstos. Se señalarán prioridades y alternativas para la realización de las acciones.

B.4. Planes, Programas, Proyectos Actividades

En función de la política sectorial y de acuerdo a los Espacios- Plan determinados, deben salir luego

/de esas etapas, planes

de esas etapas, planes, programas, proyectos y actividades a ejecutarse en corto, mediano y largo plazo. En estos planes deberán considerarse necesariamente los proyectos a realizar, sus análisis de factibilidad, sus localizaciones grupos o instituciones que intervienen.

3.5. Organización de la Población

Otra función, la más importante de la Planificación de Base, corresponde a la organización de la población. Se entiende que los planes son planteados para beneficio general, comunal y no para beneficio individuales o de grupos específicos. Es así que de acuerdo a las diferentes etapas en que puede encontrarse un espacio-plan, en función de su forma de producción, las organizaciones de base varían sus objetivos. Igualmente si la planificación de base implica una participación efectiva de la población esta participación deberá hacerse a través de organizaciones de base con objetivos claros que se involucren en la política del nivel de base. En este sentido las organizaciones de población que estén orientadas a la realización de trabajos concretos no tendrán ninguna trascendencia en la obtención de los objetivos planteados, debido a que una vez la tarea realizada, la organización puede disolverse al no tener un elemento de cohesión permanente.

Una organización de la población tendrá igualmente metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo y

algunas realizaciones concretas podrán inscribirse dentro de las funciones como etapas o medios de conseguir los objetivos finales de la organización. La participación del campesinado y de todos los sectores dominados de la población en la determinación de la política de la Planificación de Base, se hará a través de la intervención de las organizaciones correspondientes, que deberán tener sus canales de opinión establecidos. La definición de los grupos sociales que nos dará el diagnóstico planteado anteriormente, nos determinarán las formas específicas de combinación que se desprendan de las relaciones de producción existentes. Señalaremos igualmente, que la organización de grupos sociales deberá tener en cuenta la existencia de grupos dominantes, que controlan etapas del proceso de producción. El paso a una etapa superior en la forma de producción será un objetivo a lograr por la organización de la población, elevando la conciencia de los mismos hacia la comprensión de su situación y de su necesidad histórica de transformación revolucionaria.

C) Consideraciones Finales

Si aceptamos la hipótesis de la "tesis de la dominación - dependencia" en tanto que consideran a los países "subdesarrollados" como integrantes del sistema capitalista, en tanto que satélites de la metrópoli dominante y que mantienen con las mismas relaciones de dependencia que

/ se expresan en su espacio

se expresan en su espacio interno a través de puntos o centros de dominación más pequeños, que absorben los beneficios de sus satélites respectivos, para luego transmitirlos al nivel superior, formando una estructura de dominación y de dependencia al nivel del sistema; expresada en cada realidad por una situación que combina este factor con la estructura interna propia de cada una. Si aceptamos esta teoría, tendríamos como función previa de la Planificación de Base, la determinación de las formas como actúan esos centros de dominación sobre sus espacios dominados en el nivel sub-regional o micro-regional. Un análisis de la estructura económica-social al nivel de la sub-región será un trabajo de prioridad a realizarse para poder utilizarse la Planificación de Base como instrumento para tender a la transformación de la situación actual. El análisis de la estructura económico-social se hará, hecha en función a los mecanismos de dominación, ubicando "la cadena de relaciones de dependencia" que se dan en la sub-región, es decir localizando los grupos que controlan las etapas básicas de la producción. De esta manera se determinarán los sectores de la población que aportan más fuerza de trabajo, los sectores que se benefician directamente con esta fuerza de trabajo y la comercialización de los productos. La estructura de la población en función de organizar los sectores dominados será la función fundamental a efectuar por la Planificación de Base.

Se tratará de ubicar estos sectores de población, dentro de esa "cadena de dominación y dependencia". La regionalización y la zonificación en términos de espacios económicos. Es en este sentido, que la planificación de base tendrá objetivos autónomos (a la vez adecuará a su nivel los objetivos nacionales), que serán dados específicamente por la organización de la población.

Por otra parte cabe hacer la diferencia de concepción de estrategia a utilizar por la Planificación de Base en relación a la caracterización de la situación "sub-desarrollo", en tanto que situación "dualista" o situación dependiente y dominada".

En el primer caso es posible justificar el trabajo en comunidades aisladas, con planes "pilotos", con espacios "homogéneos", etc. debido a que se trataría de identificar zonas "modernas" y zonas "tradicionales" y luego tender a la "integración" de estas a la economía moderna; en este caso se justificaría igualmente los efectos de simulación o de ejemplo que multiplicaría una acción realizada en un punto cualquiera del espacio nacional.

Es válido por lo tanto considerar, bajo el concepto de "Dependencia y de Dominación", que los objetivos y estrategia serán diferentes al primer caso. Aquí se tenderá a la liberación de esa situación como paso previo para lograr un desarrollo, y será ta

/rea dentro de la Planificación

rea dentro de la Planificación de Base, bajo este concepto, plantear las acciones para esta realización previa las cuales entrarán en el campo de la organización de población, utilizando como instrumento los procesos de regionalización, "micro-regionalización", política sectorial, planes a corto mediano y largo plazo, etc. Es decir acciones planteadas en el espacio el tiempo y en los sectores económicos.

DGAE-CAPACITACION
OPMD / amv
Enero, 26 de 1973

PUBLICACION DE LA :
OFICINA NACIONAL DE APOYO
A LA MOVILIZACION SOCIAL

13. 31

1901