

UN ENFOQUE PRAGMATICO A LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL: LA EXPERIENCIA DE ILPES EN VENEZUELA

MARIANO VALLE PONCE *

1. LA URGENCIA EN LA ACCIÓN REGIONAL

Los planificadores del desarrollo a nivel regional, especialmente en países subdesarrollados, se ven enfrentados, más que en otros casos, a problemas inmediatos. Hay una situación de "urgencia" que está siempre presente en el plazo al que deben dar sus recomendaciones. Esto por diversas razones, muchas de ellas derivadas de la naturaleza misma de la planificación a este nivel, que por estar referida a mi universo más restringido, implica una relación más directa y estrecha entre todos los componentes del sistema y, en particular, entre las actividades y los actores relacionados con la ejecución y los correspondientes a la planificación. También debe tenerse presente que, en general, las regiones en las que se concentra algún esfuerzo de planificación y desarrollo corresponden a dos grandes categorías: o bien son áreas deprimidas, normalmente sujetas a acelerados procesos de emigración, con niveles de ingresos por debajo del promedio, es decir, subdesarrolladas con respecto a un promedio subdesarrollado, o bien son áreas frontera, en la que existe un alto potencial de desarrollo, el que es mirado en su posibilidad de aporte a la aceleración del desarrollo del país. En ambos casos los problemas a resolver son urgentes, ya sea porque no puede mantenerse una situación insostenible, que normalmente tiende a agudizarse cada vez con mayor rapidez, o porque sus actividades son críticas para el país en su conjunto.

Además, hay que tener en cuenta que normalmente el planificador regional estará tra-

tando de canalizar recursos de inversión hacia su región ¹. Esa es justamente una de sus misiones básicas, junto con la de incorporar elementos de racionalidad en la referida canalización de recursos. Pero para ello requerirá, a su vez, el poder contar en forma oportuna con *proposiciones* sobre potencialidades y necesidades de acción en su región. Para la elaboración de esas proposiciones el planificador regional ha tenido tradicionalmente una opción única, cual es la de establecer un proceso de planificación, el que luego de cumplir ciertas etapas clásicas podrá —al menos en teoría— dar una respuesta acerca de cuáles son las necesidades y las oportunidades de inversión más racionales en la región.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, establecer un proceso de planificación es una tarea larga. La recolección de información la preparación de recursos humanos calificados toman períodos considerables de tiempo. Esto es más marcado al nivel regional, que se ve afectado, entre otros, por la falta de información, producto de sistemas de elaboración de estadísticas diseñados con objetivos nacionales, y por la falta de personal calificado que

* Ingeniero Civil Industrial. El autor es consultor de ILPES en Planificación Regional y Transporte. Sin embargo, las opiniones vertidas en el presente ensayo no comprometen necesariamente a esa institución.

¹ También estará tratando de obtener recursos de pre-inversión, es decir, de fondos para la realización de sus propias investigaciones y de otros estudios especializados, todo ello con miras a identificar nuevas oportunidades de inversión o desarrollar proyectos específicos.

normalmente ha emigrado y se ha establecido en los grandes centros urbanos, al no encontrar alternativas de realización profesional sus propias regiones.

Pero, en la práctica, si bien existe conciencia de estos problemas; los organismos de desarrollo regional se verán apremiados a dar recomendaciones en el corto plazo y no dispondrán, en general, ni del tiempo ni de la información completa que requiere el cumplir las etapas clásicas de la planificación. Esto por diversas razones, entre las que se pueden destacar:

- Las autoridades regionales querrán acción, especialmente cuando existe una historia de postergación relativa, y no estarán dispuestas a demorar esa acción en aras de una futura mayor racionalidad.
- Existirá una Presión de la comunidad regional por lograr la recomendación, primero, y, luego, la implementación de iniciativas parciales que siempre están presentes a nivel regional, aun cuando ellas no sean siempre las más racionales o eficaces para su desarrollo. La satisfacción pura de estas "aspiraciones regionales", si bien legítimas y, en muchos casos, útiles para dar al planificador una mejor percepción de la problemática regional y del tipo de acciones que contarán con apoyo de la comunidad, puede ser contraproducente para el desarrollo ulterior de la región. Lo anterior, tanto por su eventual carencia de factibilidad al ser analizadas en un contexto más amplio y riguroso, como por la dispersión de recursos que pueden traer asociadas. Además, en muchos casos, será muy factible que la presión de las regiones periféricas sea fuerte, ya que la generación de las estructuras de poder, especialmente la del legislativo, es decidida por esas regiones².
- La no presentación o limitación en la petición de recursos puede provocar fácilmente una congelación en las asignaciones posteriores, difícil de revertir —dada la normal inercia de los presupuestos— cuando el organismo regional haya detectado una serie

de oportunidades como fruto del proceso de planificación.

De esta manera, el organismo de desarrollo regional se ve enfrentado a un dilema: produce recomendaciones en el corto plazo, para lo cual la planificación clásica poco o nada lo ayuda, o bien se ve desbordado por la presión regional y se realizan obras y acciones que a la larga pueden resultar ineficaces para el desarrollo de la región³. Este dilema es obviamente válido también, e incluso enfatiza el problema de la urgencia, cuando existe un grado efectivo de descentralización. Es decir, cuando la decisión sobre el uso de ciertos recursos previamente asignados es delegada al nivel regional. En este caso, como es lógico, todas las presiones señaladas se magnificarán, pues al disminuir la eventualidad de la implementación, las expectativas serán muy superiores.

Estas y otras muchas razones, de mayor o menor validez, implican la necesidad de acondicionar las metodologías de planificación de modo que pueda darse respuesta oportuna cuando surge esa necesidad de definiciones.

2. LA INTEGRACIÓN DEL PLANIFICADOR A LA ACCIÓN

Lo antedicho se ve reforzado al tener también en consideración un problema más general, ampliamente tratado por muchos investigadores, que se refiere a la integración entre planificadores y ejecutivos. Las tensiones que se producen en esta integración, derivadas en parte de la formación y actitud general para enfrentar los problemas de cada uno de ellos, también —a nuestro juicio— derivan del hecho que existe una sobreestimación por parte del planificador de las bondades de la técnica, junto con una especie de dogmatismo acerca de cuáles son esas técnicas. En este sentido podría decirse que el planificador requiere de imbuirse en alguna medida del espíritu del ejecutivo y comprender que una respuesta oportuna es siempre mejor que una mejor respuesta tardía. Lo anterior implica necesariamente un reto, cual es superar el dogmatismo acerca de las etapas clásicas que debe cumplir un proceso de planificación y diseñar es-

² Esto debido a que en la mayor parte de los países democráticos en América Latina la representación es proporcional a entidades geográficas más que al número de habitantes.

³ O también, la región sigue marginada por la falta de presentación de alternativas de acción e inversión.

quemas metodológicos más audaces. Sin caer en la simplificación excesiva deben desarrollarse metodologías que permitan dar respuestas oportunas y coherentes a las necesidades de acción.

Lo anterior en ningún caso implica una proposición de dejar de lado la investigación y la capacitación de los recursos humanos para la planificación regional. Muy por el contrario, mientras más se desarrollen las técnicas metodológicas y mejor se doten los recursos humanos, todo el proceso de planificación se hará más expedito, ya que también mucho del tiempo que se gasta —aparte de aspectos que necesariamente son grandes consumidores de tiempo y energía— es sólo el resultado de la inseguridad y escaso desarrollo de metodologías probadas y de profesionales capacitados.

Pero, tal como el planificador debe imbuirse del espíritu del ejecutivo, también debe tratar de transmitir a éste sus características de reflexión y análisis de conjunto para lograr una verdadera integración. Esta recíproca alimentación de puntos de vista es un problema básico que condiciona todas las posibilidades de éxito en dicha integración. El organismo de desarrollo regional al incorporarse al sistema de toma de decisiones, a través de señalar las prioridades de acción, debe ir tratando de obtener consensos con los ejecutores, tanto públicos como privados, para asegurar el realismo y la factibilidad de implementación de sus recomendaciones. Esto debe ser entendido como un proceso de incorporación, con mutuos aportes. El planificador que sólo se conforma con señalar el curso de acción sin participar y hacer participar a los ejecutores en un proceso de convecimiento en cada una de las etapas y niveles, se verá —dada la casi generalidad de las estructuras de toma de decisiones prevalecientes en los países subdesarrollados— desbordado por estos últimos y sus recomendaciones, sólo quedarán en el terreno de lo declamativo. En todo caso, este proceso de búsqueda de un consenso no implica traslapar ambas funciones, ni tampoco está sujeto a relaciones normativas, sino debe ser el resultado de la experiencia práctica, acorde a cada realidad.

Recapitulando lo expuesto hasta ahora, vemos que los organismos de desarrollo regional se enfrentan a un problema básico, cual es

la urgencia en la acción para contar con proposiciones en plazos cortos, que sean coherentes con los cambios de largo plazo de la región. Para diseñar estas proposiciones, el planificador debe, en cierta medida, abandonar o simplificar las etapas clásicas de la planificación —por los problemas de información y tiempo que ellos implican— y diseñar metodologías que lleven más directamente a la acción. Para ello y dada también la especial situación del planificador regional, debe lograr un proceso de incorporación y consenso con los organismos ejecutivos.

3. LA PARTICIPACIÓN DE UN AGENTE EXTERNO

Ahora bien, para lograr estos objetivos, el organismo regional normalmente requerirá del concurso de un agente externo, al menos por un período de tiempo que posibilite, va sea:

- iniciar una tarea de planificación en un área que no ha sido sujeta previamente a este proceso.
- revertir un proceso ya en marcha, en el caso que exista un grupo de planificación que ha estado normalmente amoldado a las etapas clásicas de la planificación y que, en general, estará desvinculado de la acción o sólo formalmente integrado a ella.

Este agente externo puede estar constituido por un grupo de planificadores de otras regiones, del país o del exterior, con la única característica que posean una formación acabada, una experiencia de situaciones análogas y un cierto reconocimiento de estas cualidades, es decir, un cierto prestigio. La necesidad de contar con un agente externo de estas características deriva de numerosas razones, entre las que se pueden destacar:

- La importancia que reviste la capacitación del personal local, que aun cuando pueda tener cierta formación académica, normalmente no contará con la experiencia adecuada. Esto como fruto, como se señalaba, de la propia selección profesional y freno a su desarrollo, que provoca la misma marginación de las regiones.
- La importancia de contar con un análisis sin prejuicios sobre las potencialidades y necesidades críticas de la región. En ningún caso se pretende plantear con esto que no

es útil el conocimiento que provee la vivencia con una realidad, sino sólo destacar que esa misma vivencia muchas veces oculta los problemas básicos, los que pueden ser más fácilmente identificados por un extraño que —con la debida preparación— se ve enfrentado por primera vez a analizar una situación.

- La integración del grupo de planificación local con los ejecutores y con el nivel nacional se verá facilitada con el respaldo que constituirá el concurso del agente externo que, como se señalaba, debe tener un cierto prestigio reconocido.

Es importante señalar, además, que para lograr que los frutos de la participación de este agente externo tengan un resultado más permanente, se hace necesaria su efectiva integración con el grupo local de planificación. Esto implica que debe existir una transferencia de conocimientos e información recíproca y dinámica entre ambos grupos. Así, el grupo externo, junto con su papel analítico y su labor hacia el medio externo al planificador local, debe asegurarse de transmitir internamente conocimientos y transferir paulatinamente responsabilidades.

De esta manera hemos caracterizado una situación muy común entre los organismos de planificación del desarrollo regional en los países subdesarrollados: un organismo no ejecutivo que requiere incorporarse a la acción para implementar sus recomendaciones, y que se ve limitado por plazos y técnicas para lograrlo. Al mismo tiempo hemos sugerido algunas de las posibles fórmulas para superar estas limitaciones: la necesidad de innovar el proceso clásico de planificación, la necesidad de integrar y obtener consenso con los ejecutores, y la necesidad de contar con un agente externo que ayude a provocar e implantar la innovación.

4. EL DISEÑO DE UN METODO OPERATIVO

En los párrafos siguientes se intentará, primero, dar una visión de los elementos básicos que conforman la metodología para lograr la innovación y, luego, se describirán los aspectos generales de la aplicación de este enfoque a una experiencia concreta.

Cabe señalar que en gran medida este enfoque metodológico está implícito y condicio-

nado por la caracterización y los prerrequisitos recién señalados. En síntesis, él se refiere a *diseñar un esquema operativo que permita definir el o los problemas centrales del área que condicionan un desarrollo a largo plazo, y de allí derivar recomendaciones coherentes, oportunas y de acción inmediata tendientes a concentrar la asignación de recursos en esos problemas centrales, y teniendo en consideración las iniciativas en marcha*⁴.

Analicemos más detalladamente los elementos que conforman este planteamiento.

En primer término se enfatiza la necesidad de *diseñar un esquema operativo*, es decir, establecer un conjunto de acciones que tome en cuenta las limitaciones y recursos existentes, tanto institucionales como de recursos humanos y de información, y en función de ellos y del tiempo disponible circunscriba las etapas a cumplir para lograr la finalidad de derivar recomendaciones. En lo que respecta al tiempo disponible cabe señalar que él normalmente estará definido por el período en que los organismos ejecutivos tienen ya comprometidos sus recursos, por la oportunidad en que es posible entonces concretar nuevas acciones y por los propios períodos de maduración de las recomendaciones de proyectos u otros cursos de acción. En cuanto a las limitaciones institucionales y de recursos humanos, es evidente que para que pueda obtenerse un resultado en un período breve, y para poder calibrar la viabilidad de las recomendaciones futuras, deben analizarse cuidadosamente tanto su capacidad de aporte co-

4 Un planteamiento bastante similar, denominado la aproximación "CSP" (Concepto-Estrategia-Proyecto) es desarrollado por A. Bendavid, en "The Concepts-Strategy-Projects approach to Planning for Regional Development", *International Development Review*, Washington D. C., N° 1, 1972. Allí, como fruto de una experiencia concreta, el autor se plantea y define la existencia de un enfoque "intermedio para la planificación del desarrollo regional entre la inaceptable crudeza de una aproximación basada en proyectos aislados y la ampliamente demostrada futilidad de la aproximación convencional a la planificación". También en la "Estrategia de Desarrollo de la Región del Diablo", ORPLAN, Biobío, Concepción, Chile, 1966, se destaca la necesidad de introducir una variación en el esquema clásico de planificación que consistirá en la "formulación de acuerdo al conocimiento de la problemática regional (adquirida en las primeras etapas del diagnóstico y en el contacto con la realidad regional), y a los estudios realizados que complementen algunos aspectos relevantes, de recomendaciones concretas de políticas en determinados sectores y de su institucionalización...".

mo sus posibilidades de aceptar innovaciones. Mención especial requiere el problema de la información. Debe darse un énfasis particular a la necesidad de trabajar con la información ya disponible o fácilmente recolectable. Este es un punto en el que normalmente se estancan la mayor parte de las iniciativas de planificación, ya que al plantearse como prerrequisito el contar con una información sofisticada, se tiende a desviar el objetivo de producir resultados con el de elaborar diagnósticos.

Incluso la búsqueda de información exagerada es en el fondo, en muchos casos, una forma de eludir responsabilidades, de no comprometer opiniones. Como esta búsqueda puede llenar todo el tiempo que se quiera, es una manera de mostrarse ocupado y postergar las definiciones por falta de tiempo. Además, normalmente existe, si bien dispersa, mucha más información de la que se supone en una primera instancia. Esto porque la información útil no es sólo la de carácter cuantitativo, fruto de estadísticas y encuestas. Los datos parciales, las opiniones, la visión del futuro de los ejecutores en su campo respectivo, son información también muy valiosa. En síntesis, lo dicho antes acerca de una respuesta oportuna es válido también para la información. Una información es útil si es oportuna, y de poco o nada sirve si es tardía. Y ella es oportuna o tardía en la medida del momento en que es necesaria para sustentar una recomendación. Además, siempre debe tenerse presente una regla, cual es, que el grado de cuantificación y de detalle de la información, o en términos generales del diagnóstico, debe ser equivalente al grado de cuantificación y detalle de la recomendación que se quiere derivar de él.

El segundo elemento de esta aproximación se refiere a *definir el o los problemas centrales del área que condicionan su desarrollo a largo plazo*. En general las regiones, salvo el caso de áreas metropolitanas u otras situaciones especiales, corresponderán a economías de baja complejidad. Incluso la situación normal de subdesarrollo relativo es equivalente a una falta de complejidad en sus relaciones económicas. De esta manera, en general, existirán ciertos elementos condicionantes y, en la mayoría de los casos, un solo elemento clave o condicionante.

Por tal entendemos aquél que su posibilidad de evolución condiciona el funcionamiento y posibilidad futura de evolución de la región como un todo. De aquí deriva una hipótesis básica del enfoque, cual es que una de las tareas primordiales consistirá en la identificación de estos elementos claves, y que una recomendación básica será la de concentrar en ellos la asignación de recursos, primero los de preinversión y, en función de sus resultados, los de inversión. En otras palabras, se plantea un esquema de trabajo futuro y eventuales acciones de corto plazo selectivos o desequilibrados, o, lo que es lo mismo, concentrados en actividades críticas. En cuanto a la identificación de estos elementos claves es difícil dar una receta para lograrla. Ella debe ser fruto de un análisis y reflexión, de la definición de lo que podría denominarse un modelo cuantitativo de comportamiento, en el que se dé relevancia a determinar cuáles han sido los factores que han hecho cambiar el nivel de actividad de la región en el pasado y cuáles son los que pueden cambiar este nivel en el futuro, y en qué plazos es factible ese cambio. También es importante en este caso el análisis de la región en un contexto suprarregional o nacional, ya que los elementos claves serán los que posibiliten, además, la incorporación de la región al país.

Otro aspecto que debe recalcar es que estos elementos claves deben ser aquellos que puedan asegurar un desarrollo a largo plazo, es decir, un desarrollo de carácter más permanente y autosostenido. Es importante diferenciarlos así de las acciones que corresponden a la solución de los problemas críticos, también de gran importancia, pero que no necesariamente deben ser coincidentes con aquellas que aseguren el desarrollo sostenido. Todo este planteamiento del o los problemas centrales y su operación futura corresponde en gran medida a lo que usualmente se denomina la definición de la estrategia de desarrollo de la región.

El tercer elemento se refiere a *derivar recomendaciones coherentes, oportunas y de acción inmediata tendientes a concentrar la asignación de recursos de esos problemas centrales*. La hipótesis de concentración en la asignación de recursos ya fue discutida en el párrafo anterior. Adicionalmente en este elemento se enfatiza el carácter de orientadora

la acción de este planteamiento. Es decir, todo el esfuerzo, tiene un objetivo: derivar recomendaciones. Además, para que estas recomendaciones realmente puedan integrarse a la acción deben ser oportunas, tanto en lugar como en tiempo, esto es, deben estar referidas al ejecutivo pertinente y en un momento previo a la decisión. Para que esto pueda ser expedito debe tenerse presente lo ya dicho en cuanto a integración con los ejecutores. En cierta medida durante el período de aplicación práctica de esta metodología, los grupos de planificadores deben jugar un papel de coordinadores, dando cauce y organizando las diferentes actividades parciales, de modo que esta misma integración de actividades facilite el lograr la oportunidad en la recomendación. Esta misma integración también posibilita sacar a la luz la complementariedad de muchas de las acciones, y, por ende, facilitar el logro de la coherencia entre las distintas recomendaciones⁵. Pero, esta coherencia debe ser lograda también a través de la definición —aunque sea a un nivel muy preliminar y cualitativo— de un modelo de compatibilización que en lo posible tome en cuenta los aspectos económicos, sociales y espaciales.

Así debe analizarse en forma preliminar la viabilidad económica de las diferentes recomendaciones, su complementariedad y la factibilidad de que ellas logren provocar un proceso de desarrollo más autosostenido, es decir, menos dependiente y con mayor estabilidad. Desde el punto de vista social, deberá darse énfasis al problema del empleo y su localización, es decir, prever los cambios en la localización espacial de las eventuales ofertas de empleo que resultarán de las acciones propuestas y compararlas con las demandas respectivas, de acuerdo a las previsiones localizadas de crecimiento de la población. Finalmente, desde el punto de vista espacial, deberá analizarse la complementación geográfica de las diferentes acciones propuestas y, en lo posible, derivar áreas geográficas de intervención a partir de grupos de acciones que se concentren geográficamente. Esto es de espe-

cial importancia en lo que respecta a la complementación de recomendaciones que digan relación con sectores productivos y con los servicios que ellos requieren. Fuera de la oportunidad y coherencia de estas recomendaciones, es importante que ellas se traduzcan en acciones inmediatas. Estas pueden ser de diferentes tipos, destacándose:

- aquellas que consisten en la proposición de asignar recursos a proyectos de preinversión que eventualmente se traducirán en recomendaciones sobre inversiones.
- aquellas que consisten en la proposición de concentrar la búsqueda de la información futura en función de la estrategia propuesta.
- aquellas que consisten en proposiciones sobre acciones directas e institucionalizadas, que se juzga pueden ser implementadas de inmediato para provocar los cambios deseados.

Las dos primeras permitirán la orientación y concentración de los esfuerzos futuros del organismo planificador; la última dará una dimensión concreta a la integración de éstas con los ejecutores.

El último elemento del planteamiento global corresponde a que las referidas recomendaciones *tengan en consideración las iniciativas en marcha*. Este es un aspecto clave para asegurar la viabilidad de todo este esfuerzo. Ya se había mencionado el papel coordinador de iniciativas en marcha y la necesidad de promover consensos con los ejecutores. Ahora bien, debe reconocerse que una recomendación es más fácilmente implementable mientras más cercana esté a lo que ya se está haciendo o programando hacer. Esto puede parecer contradictorio con la idea de "cambio" implícita en todo el planteamiento y acercarse más a una proposición cercana al clásico "laissez faire", cubierto de una dosis de sofisticación al proponer "técnicamente" que se haga lo que se está haciendo⁶. Muy por el contrario, con esto sólo se pretende recomendar que una vez analizado el conjunto de accio-

5 También permite detectar qué es lo que se puede hacer de inmediato, tanto en un sentido positivo como negativo. Es decir, recomendar la incentivación o desincentivación de actividades en marcha o prontas a concretarse, a la luz de su aporte para solucionar el o los problemas centrales previamente detectados.

6 Entre paréntesis ésta es, también, una actitud muy común entre algunos planificadores, que luego de hacer un relevamiento de acciones programadas, las juntan en una presentación sofisticada y la denominan plan.

nes programadas o en marcha, se detecte cuáles de ellas son consistentes con las estrategias delineadas —aún cuando no sean exactamente el "ideal" para implementarlas— y se proponga su incentivación, porque ello hará más expedita la concreción de todo el esfuerzo. Pero, al mismo tiempo, se debe plantear muy claramente la supresión de iniciativas cuando ellas sólo signifiquen dispersión de recursos, y dedicar un esfuerzo importante a dar argumentos y obtener consensos sobre la eliminación de dichas actividades.

Es indudable que un esquema como el planteado puede ser criticado, en especial desde un punto de vista académico riguroso, en el que se pone énfasis a las características de ciencia de la planificación en general y de la disciplina regional en particular. Pero, también es cierto que los problemas concretos que debe solucionar el planificador regional en el terreno, día a día, no encuentran un apoyo efectivo en la planificación clásica y rigurosa. Quizás en gran medida esto se deba a que la planificación se encuentra aún en un período de evolución y en el futuro logrará desarrollar esquemas rigurosos y al mismo tiempo expeditos; y que, simultáneamente, el nivel de información y capacitación a nivel regional se incrementará. Pero, por el momento no es esta la situación, y el planificador regional requiere de nuevas opciones para enriquecer su labor diaria. El planteamiento metodológico y operativo recién descrito sólo pretende ser una de estas opciones, con validez actual.

La filosofía implícita en el planteamiento metodológico y operativo señalado en los párrafos anteriores, deriva en gran medida de la experiencia directa de ILPES en sus labores de asesoría a Organismos de Desarrollo Regional en América Latina y, muy en particular de la asistencia prestada a la Corporación de Desarrollo de Los Andes, CORPOANDES, de Venezuela. Este enfoque es consistente, además, con un planteamiento general que ha sustentado el Instituto, cual es la necesidad de realizar estudios de preinversión que "deben constituirse en el puente entre la adopción de una política de desarrollo, su traducción en planes y la concreción de esos planes a través de la ejecución de proyectos" ⁷.

5. LA EXPERIENCIA DE ILPES EN VENEZUELA

Ahora bien, con el objeto de dar una visión más definida de los alcances de un planteamiento de este tipo al ser aplicado a una realidad concreta, se describirá a continuación sucintamente el esquema operativo y metodológico adoptado en la realización de las labores de asesoría de ILPES en planificación regional en el caso de la Corporación de Desarrollo de Los Andes de Venezuela ⁸.

5.1 CORPOANDES y la región andina venezolana

Pero, antes de entrar a analizar los aspectos metodológicos propiamente tales de esta experiencia, es necesario calificar primero la situación encontrada en este Organismo de Desarrollo Regional en particular, CORPOANDES, ya que ella no corresponde exactamente al caso extremo planteado en la caracterización general a que se refieren los párrafos anteriores. También es necesario señalar que, como es obvio, las características del país y de cada área en particular son diferentes, lo que necesariamente implica que, sin perjuicio de la generalidad del enfoque antes descrito, este debe ser adaptado a cada realidad.

Así, en el caso de esta experiencia hay algunos elementos que diferencian a la Región de los Andes y a Venezuela, en general, de otras situaciones predominantes en América Latina. Entre ellos cabe señalar:

- La Región de los Andes, a pesar de su situación de atraso relativo en comparación al país, cuenta con una infraestructura académica excepcional comparada con otras regiones de países latinoamericanos, e incluso de la propia Venezuela. Este hecho implica por una parte la existencia de una infraestructura institucional más dotada relativamente de profesionales universitarios. Además, implica la existencia de información del área muy superior al que normalmente se presenta en otras regiones. A título de

⁷ Ver "Preinversión y planificación". División de Proyectos de ILPES, abril de 1971. Mimeo.

⁸ Para una descripción detallada de los resultados de esta experiencia, el lector debe referirse a los informes "Bases para el Programa de Desarrollo y Preinversión", de las subregiones Motatán-Cenizo (1971), Grita-Torbes (1972) y Chama-Mocoties (1973), CORPOANDES-ILPES.

ejemplo, cabe señalar que la existencia en la Universidad de un centro especializado en estudios de tierras y aguas, CIDIAT, significaba un importante acopio de información sobre recursos naturales, aspecto normalmente crítico en otros lugares. También la existencia de un centro de investigaciones económicas, había posibilitado que la Región contara con una serie de cuentas del producto regional, situación incluso excepcional comparada con otras regiones de la propia Venezuela.

- CORPOANDES, aparte de su considerable dotación profesional, ya tenía una cierta "tradicción" planificadora. Incluso ya había contado con la asesoría del Instituto para desarrollar una Estrategia Global de la Región y para desarrollar un plan piloto subregional. Esta tradición implicaba también la existencia de un equipo humano y de información, si bien ambos requerían de un esfuerzo de síntesis y racionalización para concentrar más su acción hacia la delimitación, desarrollo e implementación de los aspectos estratégicos del desarrollo regional.
- la situación de un mayor ingreso relativo de Venezuela en comparación con la mayor parte de los países de América Latina, junto con una incipiente descentralización en la decisión sobre asignación de recursos —al menos de preinversión— implicaba que se contara con fondos importantes para estudios y con expectativas más reales de concretarlos en inversiones, hechos ambos que favorecían —al mismo tiempo que hacían más necesaria— la derivación de recomendaciones de acción inmediata.

De esta manera, la situación general puede caracterizarse como la de un área deprimida en relación al país, con un organismo de planificación, CORPOANDES, mejor dotado para recibir innovaciones que el caso común de Latinoamérica, con un medio institucional externo —tanto ejecutivo como académico— bastante estructurado, pero con una integración planificación-ejecución más formal que real. El agente externo, ILPES en este caso, con una experiencia previa institucional en el área.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la asesoría de ILPES a CORPOANDES fue concebida como un trabajo conjunto entre un equipo de técnicos del Instituto y el equipo de contra-

parte local. Las cláusulas principales de los convenios celebrados entre ambos organismos consideraban un plan de trabajo que contemplaba dos fases. La *primera* establecía "la formulación de un documento de base que sirve para orientar el desarrollo del área e identificar los proyectos de mayor prioridad, a fin de establecer los lineamientos para su preparación y ejecución". La *segunda* estaba dirigida a "la realización de estudios básicos complementarios a los ya disponibles, preparación de programas y puesta en marcha de la preparación de los proyectos identificados". La participación del Instituto quedaba referida específicamente a la primera fase y a la "formulación de los lineamientos de un programa de trabajo para la segunda fase".

Este plan de trabajo, al igual que los objetivos mismos perseguidos en la formulación y ejecución del Programa, enfatizaban el carácter de orientación hacia la acción inmediata de todo este esfuerzo, a través de la identificación y puesta en marcha de la preparación de proyectos. Esto sin perder de vista la necesidad de enmarchar esos proyectos y acción específicos en un contexto más general, tanto geográfico como temporal. Así, los objetivos específicos que se establecieron fueron los siguientes:

- "Crear en el área las condiciones para un proceso de desarrollo a largo plazo que permitan impulsar sus actividades económicas, a fin de elevar en forma rápida los niveles de ingreso y las condiciones sociales de su población.
- Poner en marcha este proceso a través de un Programa de Preinversión y Desarrollo que, atendiendo a las orientaciones del Plan de la Nación y de la Estrategia de Desarrollo en la Región de los Andes, sirva de marco para la selección, preparación y ejecución de un conjunto de proyectos específicos.
- Organizar y coordinar el conjunto de actividades del sector público, incluyendo la promoción de actividades de responsabilidad privada; en esto se prestará especial atención a la rápida maduración y aprovechamiento de las inversiones realizadas o en curso; a la movilización de los recursos ya afectados y previsiones sobre sus obras complementarias".

5.2 El método de operación adoptado

Enmarcado en estos objetivos y en el plan de trabajo general se diseñó un esquema metodológico y operativo general, que se sintetiza en la Figura 1. Las labores correspondientes fueron ejecutadas por un equipo de aproximadamente 6 expertos de ILPES a tiempo completo, 6 a tiempo parcial y un número equivalente de técnicos venezolanos. La duración de cada uno de los tres trabajos de este tipo realizados fue de aproximadamente seis meses.

Antes de analizar en detalle el alcance y contenido de cada una de las actividades que conforman el esquema metodológico general (Figura 1), cabe destacar que este esquema fue concebido y llevado a la práctica como un proceso iterativo, es decir, con una continua retroalimentación de información y definiciones. Así, la presentación de actividades secuenciales que sigue, sólo tiene un carácter indicativo de las principales unidades de trabajo, es decir, muchas de estas actividades, luego de una primera elaboración, debieron ser redefinidas o ajustadas a la luz de nuevos antecedentes o conclusiones parciales que surgían en etapas posteriores.

(1) *Sistematización de la información.* La primera tarea, simultánea al reconocimiento general del área y su problemática, la constituyó la recolección y calificación preliminar de la información disponible. Esta normalmente estuvo formada por estadísticas, estudios ya realizados y características de programas en iniciación o ejecución. Los objetivos de esta tarea son evidentes: por una parte, ayudar a caracterizar el área en una primera aproximación y a plantear las hipótesis preliminares de trabajo, junto con permitir dimensionar las necesidades de ampliación de la información en aquellos aspectos en que se detectaran vacíos. Además, en muchos casos la confrontación de diversas informaciones y su calificación preliminar permitió desalentar la continuación en la recopilación de algunas estadísticas, ya sea porque implicaban duplicación con respecto a otras informaciones o resultaban irrelevantes al ser analizadas en conjunto.

Básicamente la información disponible se situaba en las siguientes categorías:

- Estadísticas: demográfica (censo y series de vida), agronómica (edafológicas y de manejo), económica (series de PGB e información parcial de inversiones), financiera (datos parciales), vivienda (censo y organismos financieros), educación, salud, transporte (infraestructura actual y flujos de transporte).
- Estudios: En cada caso fueron diferentes, pero normalmente correspondían al sector agropecuario y, en menor medida, minero, industrial y de vialidad.
- Programas en iniciación o ejecución: Se referían casi en su totalidad a la acción a corto plazo del sector público a través de sus diferentes ministerios y organismos.

Cabe destacar tres elementos, algunos ya señalados, que resaltan de la información disponible citada y que se salen de las estadísticas con que tradicionalmente se cuenta a nivel regional. Ellos son: series de PGB, estudios edafológicos y encuesta de origen y destino de viajes carreteros y aéreos.

(2) *Reconocimiento general del área.* Junto con recolectar información cuantitativa, se procedió a realizar una primera visita a terreno con una misión reducida (1 ó 2 personas). En ella se trató, fuera de formarse una opinión general, de recabar el máximo de información cualitativa, proveniente de las opiniones tanto de los integrantes de la propia corporación como de otros miembros representativos de la comunidad.

Con estos elementos y la información recolectada se procedió a acordar un programa de corto plazo para el equipo local, cuyo objetivo básico era la preparación de información adicional requerida, derivada de la actividad anterior.

(3) *Planteamiento estratégico preliminar.* Como fruto de las actividades anteriores, pudo diseñarse un conjunto de hipótesis de trabajo, a nivel global y sectorial. Ellas reflejaban una primera impresión de las principales potencialidades del área, de sus objetivos de desarrollo, de sus problemas y las acciones estratégicas básicas para superarlos. También consideraban el eventual rol de la región a la luz de los antecedentes del Plan de la Nación y la Estrategia de Desarrollo de los Andes. Este marco general, junto con la información reco-

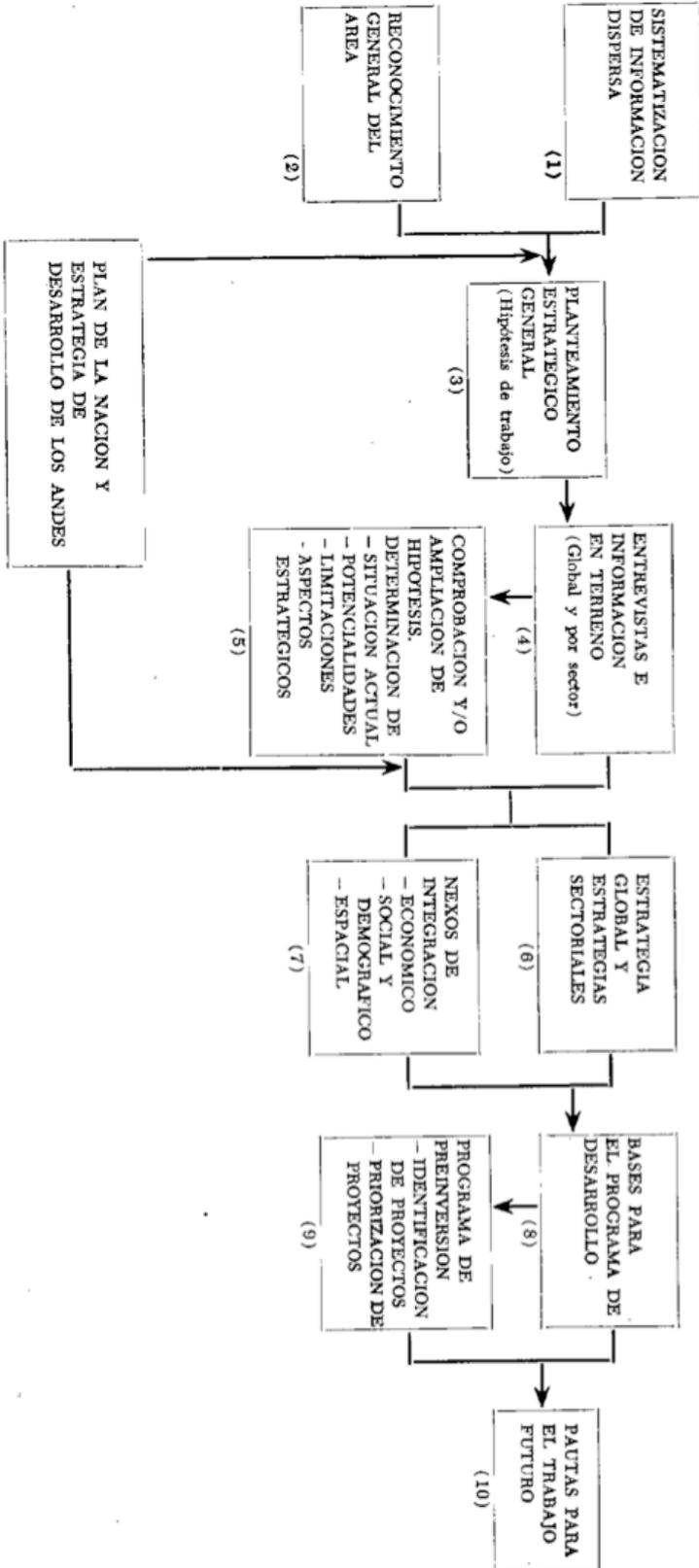


FIGURA 1
ESQUEMA METODOLOGICO GENERAL

lectada, sirvió de partida del trabajo del grupo de expertos del Instituto.

(4) *Entrevistas e información en terreno.* Luego de un período de estudio de los antecedentes resultantes de las actividades anteriores, se procedió a una visita a terreno (de un mes de duración), en conjunto el equipo nacional con el internacional, para interiorizar a los diferentes expertos con las características del área en estudio. Esta visita consideraba también la realización de entrevistas a nivel local, regional y nacional, y —por supuesto— constituía una forma expedita de recabar información adicional, especialmente en los vacíos detectados en las etapas anteriores, y de ir sentando las bases para obtener consensos sobre futuras acciones. El programa para estas entrevistas y visitas a terreno estaba diseñado de modo que cada encargado de un sector, aparte del énfasis en el mayor conocimiento de su sector, y la discusión con los respectivos encargados, tuviera la oportunidad de cruzar información de otros sectores con los ejecutivos y también participara en algunas de las entrevistas de carácter global.

(5) *Determinación de las características del área. Composición de las hipótesis de trabajo.* En esta etapa comienza la elaboración de las bases para el programa de desarrollo propiamente tales. La información recolectada es analizada con más profundidad y sujeta a una mayor elaboración. Con ella se procede a elaborar una caracterización general del área y de cada uno de sus sectores. Esta caracterización incluye un análisis histórico (dinámico) y uno estático de los diferentes elementos que *explican* la situación actual del área y de cada uno de sus sectores, junto con los indicadores que permiten cuantificar esta situación actual. Además se reseñan las principales potencialidades de desarrollo y se especifican los factores que están limitando el desarrollo de dichas potencialidades. Este diagnóstico es evaluado a través de un proceso de iteración y de cruce intersectorial de la información, de modo que permita priorizar sus diferentes elementos desde el punto de vista global del área. Esto permite la definición de los problemas claves del área y de los aspectos estratégicos, es decir, los elementos globales y sectoriales claves para promover un desarrollo más acelerado y sostenido del área. De aquí derivan las proposiciones posteriores tendientes a

la concentración futura de los recursos en esos elementos claves.

(6) *Estrategia global y estrategias sectoriales.* Con los elementos anteriores se procedió a diseñar un conjunto coherente de políticas y acciones, previa una mayor explicitación y detalle de los objetivos generales de desarrollo del área antes planteados. Este conjunto de políticas y acciones concretas es definido tanto a nivel global, como para cada uno de los sectores socioeconómicos. En términos generales, puede decirse que se plantea una imagen de lo que el área debe constituir en el futuro para cumplir con los objetivos planteados, y se señalan las principales medidas que deben adoptarse para alcanzar esa imagen futura. Cabe señalar que en esta definición se da especial relevancia a la distinción entre políticas y acciones de corto y largo plazo y a la responsabilidad institucional. Esta definición tiene un carácter muy pragmático, en el sentido que se plantean las recomendaciones factibles de implementar a la luz de los antecedentes disponibles y de las acciones eventualmente factibles, y se sugieren los campos de investigación requeridos en aquellos casos en que la información disponible no permite definir concretamente el curso de acción.

(7) *Nexos de integración.* La coherencia entre las distintas estrategias sectoriales parciales y la estrategia global de desarrollo se logró básicamente a través de tres análisis horizontales: el económico, el demográfico y el espacial.

El *económico* corresponde a un análisis de la factibilidad de realizar las diferentes acciones propuestas, de su complementariedad y de su aporte relativo al futuro desarrollo del área. Comprende también un análisis muy aproximado del aporte de los diferentes sectores al producto del área y sus eventuales requerimientos de inversión para lograr ese aporte. Este análisis está dirigido a detectar inconsistencias de envergadura, ya que, como es lógico, una determinación más afinada de este aspecto sólo puede realizarse luego de contar con programas y proyectos específicos de inversión.

La *integración demográfica* corresponde a la realización de un balance de población y empleo. Se analizan sumariamente los requisitos de empleo localizados, de acuerdo a las

proyecciones derivadas de las correspondientes políticas poblacionales, y se les compara con las eventuales ofertas sectoriales, de acuerdo a sus previsiones de desarrollo de cada sector, también localizadas. Este balance normalmente, al igual que el caso anterior, constituye un proceso iterativo.

Finalmente, se realiza una *compatibilidad espacial* de los diferentes desarrollos sectoriales, en el que, aparte de analizar la localización relativa de la oferta y demanda de mano de obra señalada, se detecta la complementación en el espacio de los diferentes esfuerzos sectoriales planteados. Así se compararon los probables aumentos de eficiencia provenientes de la contigüidad (economías de aglomeración) frente a la necesidad de mantener una cierta equidad en la distribución interna de la asignación de recursos y se determinan áreas de intervención, con el objeto de que sirvieran de elemento operativo para integrar diferentes acciones sectoriales.

(8) *Bases para el programa de desarrollo.* Las estrategias global y sectoriales se tradujeron en un conjunto de bases para definir los programas de desarrollo específicos. Estas bases son un conjunto de recomendaciones institucionales, en el que se trató de especificar períodos con mayor detalle y se dieron las pautas para la elaboración posterior de cada programa en particular. Aquí también se analizan las iniciativas en marcha y se propone una incentivación o disminución de énfasis, según sea el caso, de acuerdo a los planteamientos estratégicos anteriores.

(9) *Programa de preinversión.* Las bases de los programas de desarrollo permitieron definir, y al mismo tiempo se complementaron al adquirir una mayor especificidad, con los programas de preinversión. Estos programas están constituidos por la identificación y caracterización preliminar de proyectos específicos de preinversión, junto con la definición de su prioridad dentro del sector y en el tiempo. La identificación de los proyectos de preinversión y su priorización derivó de las consideraciones estratégicas antes planteadas. Su caracterización consideró una definición de los aspectos principales del proyecto: sus objetivos; las responsabilidades institucionales tanto en la etapa de formulación y desarrollo, como en la de implementación; su relación con

otros proyectos y programas; la información existente, que podrá ser de utilidad en su desarrollo, y una estimación aproximada del costo de preinversión si era el caso. Cabe enfatizar, debido a que este aspecto refleja el objetivo general de dotar a los organismos regionales de instrumentos adecuados para la acción inmediata sin perjuicio de la elaboración de largo plazo, que para cada uno de los proyectos se detalla una ficha con todas las informaciones señaladas.

Estas fichas constituyen una carpeta de posibilidades de acción —coherentes entre sí y debidamente enmarcadas en el contexto global— que permite concentrar la acción del organismo regional.

(10) *Pautas para el trabajo futuro.* Las dos actividades anteriores contienen implícitamente una pauta de acción para el futuro trabajo de planificación. La definición de los programas de desarrollo y la implementación directa o promoción de los proyectos de preinversión deberían constituirse en los elementos claves de las labores de planificación del área. Allí se encuentran detalladas tanto las investigaciones requeridas para futuras definiciones, como los estudios y acciones de corto plazo. Estos elementos, debidamente ordenados en función de la organización interna y disponibilidad de recursos humanos para la elaboración directa o financiera para la contratación se traducen en los respectivos cronogramas de trabajo.

6. UN COMENTARIO FINAL

Como puede observarse, este esquema sigue las pautas generales señaladas en los primeros párrafos de este informe. El es operativo, ya que fue definido teniendo en cuenta las características del área y de las instituciones existentes. A través de él se da un énfasis particular a concentrar la investigación en los problemas centrales del área. Al ser realizado tomando en consideración las acciones en marcha, y con un contacto explícito con los ejecutores, se fue cumpliendo el objetivo de integración entre planificadores y ejecutivos de derivar recomendaciones oportunas. El análisis realizado también enfatiza los elementos de coherencia (nexos de integración) y factibilidad. Por último, la traducción de las recomendaciones en proyectos de preinversión y

en proposiciones institucionalizadas, refuerza el carácter de orientado a la acción de todo el planteamiento.

Como antes se señalaba, es quizás muy posible que todo este enfoque sea considerado excesivamente simple al compararlo con sofisticados planteamientos que se han adoptado en muchas ocasiones. Pero su valor principal es que es *realista* y en este caso en particular cumplió —y, a nuestro juicio, también debería cumplirlo al ser aplicado a otras áreas— con una finalidad básica: dotar a un organismo de planificación del desarrollo regional con una orientación coherente y práctica para continuar desarrollando una acción integrada a la

ejecución. Debe destacarse así que este planteamiento no pretende negar o sustituir la necesidad de elaboraciones más refinadas, sino que se presenta como un modo de enfrentar un problema específico: constituirse en un primer paso para orientar la acción futura integrada a la ejecución de un organismo de planificación del desarrollo regional. Y este problema, a pesar de su carácter parcial, en un momento determinado será una necesidad casi inescapable de la mayor parte de los organismos regionales de planificación para lograr una contribución eficaz al desarrollo de su región.