

MÉTODOS Y TÉCNICAS DE PLANIFICACION REGIONAL

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DE CHILE (1994)¹

La práctica de la planificación como instrumento de apoyo al proceso de toma de decisiones a nivel de Gobierno y corporaciones privadas ha dado lugar a la generación de diversos enfoques metodológicos cuyos conceptos y elementos pueden ser aplicados a la planificación del desarrollo regional.

El propósito de este capítulo es el de presentar, de una manera sintética, algunos de los enfoques metodológicos de planificación más relevantes con que se cuenta en la actualidad, para su eventual aplicación en la planificación del desarrollo regional. Se considera como metodología, o enfoque metodológico, un conjunto de procedimientos de trabajo en posesión de una determinada disciplina, que garantiza la obtención de resultados válidos. El enfoque se entiende como comprensivo, ordenado, autocorregible, repetible, y aplicable a cualquier campo de actividad (económica, social, político, institucional, etc.).

En cada uno de los enfoques se trata de identificar sus elementos más importantes y el aporte que pueden brindar al proceso de toma de decisiones vinculado al desarrollo regional. Igualmente, se pretende presentar el contenido de estas metodologías de un modo tal que permita a los usuarios de este trabajo seleccionar los conceptos y categorías más adecuados para su posterior desarrollo y aplicación en los trabajos prácticos a nivel de cada región.

Se pone especial atención a los conceptos y elementos que permitan establecer el estado actual de desarrollo de una economía regional y las alternativas que existen para aprovechar el potencial de que ésta dispone. En otras palabras, se trata de mostrar el contenido que contribuya a conocer, a través de un proceso de reflexión sistemático, el "qué es" la región en la actualidad, y el "qué podría llegar a ser" a mediano y largo plazo, incluyendo el grado de esfuerzo que tendría que realizar cada sociedad regional para alcanzar sus propósitos de desarrollo en los plazos mencionados.

¹ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Métodos y técnicas de Planificación Regional*, Chile, 2004.

Para desarrollar las ideas comentadas anteriormente en la presente sección se pone énfasis en el concepto de planificación, en el concepto de estrategia y en la manera de concebir el proceso de construcción del plan o de la estrategia, que contiene cada enfoque metodológico. Igualmente, se trata de realizar un esfuerzo especial de identificación de la lógica, o del "hilo o eje conductor", que atraviesa cada metodología y en torno del cual se incorporan los conceptos, categorías y elementos que requiere la construcción de un plan o de una estrategia en una región. Este esfuerzo por identificar este eje conductor se considera básico para imprimir eficacia y eficiencia al proceso de planificación en cada región.

De este modo, cuando el eje mencionado existe, aporta una secuencia u orden de trabajo que puede facilitar notablemente la construcción del plan, o la estrategia regional, y ayuda a identificar la información que sirve de respaldo para el análisis y la explicación del proceso de desarrollo regional, y para la definición de las acciones destinadas a fomentarlo.

Por último, se considera que uno de los aspectos más importantes al que podría contribuir la presencia de un eje conductor claro, tanto en términos de contenido como de fases o módulos a desarrollar en el tiempo, se refiere al proceso de participación y discusión que ejercerán los actores sociales en la conformación y ejecución de los planes y estrategias de desarrollo de cada región del país. La existencia de un eje como el señalado podría facilitar y ordenar la discusión al destacar y cuantificar procesos y fenómenos determinantes del desarrollo regional, potencialidades y formas de superarlos, identificación de orientaciones estratégicas, y otros aspectos relevantes que estarán presentes en el proceso de participación de los actores sociales en cada región.

A. METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN TRADICIONAL O NORMATIVA

1. Aspectos generales

La metodología de planificación tradicional se ha aplicado en el pasado, en forma amplia, a procesos y mecanismos (planes, políticas, estrategia, etc.) de mediano y largo plazo a nivel nacional, sectorial y regional. La descripción y análisis que se llevan a cabo más adelante en esta sección, identifica los elementos que se consideran básicos, y más utilizados, en los trabajos de planificación hasta ahora realizados. Para su desarrollo se utilizó fundamentalmente el texto preparado por Jesús González y otros, denominado *La planificación del desarrollo agropecuario*, el cual se cita en la parte de este informe destinada a las referencias bibliográficas. Se debe destacar que en este texto se lleva a cabo una exhaustiva presentación de una metodología de planificación considerando un enfoque sistémico.

En el nivel más agregado del contenido de la metodología, cabe señalar a lo menos dos elementos que resultan importantes desde el punto de vista de los objetivos de este trabajo, El primero lo constituye el concepto de proceso de planificación, y el segundo los mecanismos que éste genera.

Por lo general, en esta metodología se reconoce al proceso de planificación como una forma de preparar y guiar las decisiones de Gobierno mediante la formulación de un plan. El proceso se define como un espiral continuo, compuesto de varias etapas o actividades susceptibles de ser separadas analíticamente y las cuales se reconoce se superponen continuamente en la práctica.

La aplicación de una política de desarrollo regional requiere de la formulación de planes y mecanismos de distinta naturaleza y plazos, así como de su evaluación y reformulación periódica cuando esto sea necesario.

A su vez, la preparación de planes y otros mecanismos, se lleva a cabo a través de un proceso de planificación que consta de las siguientes cuatro actividades básicas: i) diagnóstico y pronóstico; ii) formulación; iii) control de la ejecución, y iv) evaluación y reformulación (Véase Gráfico N° 1).

Estas actividades en el caso de la planificación del desarrollo regional se desarrollan en el marco de un modelo normativo nacional establecido en el proyecto político del Gobierno. Se entiende por tal modelo en la planificación tradicional al "debe ser" del desarrollo. Los elementos que contiene esta norma se definen según cómo entienden las finalidades del desarrollo las autoridades pertinentes, por una parte, y por los objetivos y estrategia que se derivan de dichas finalidades. Este es otro aspecto importante a destacar de la metodología de planificación tradicional, por constituir una característica sometida a crítica por otros enfoques alternativos de planificación.

2. El proceso de planificación y la formulación del plan

EL DIAGNÓSTICO

Objetivos del diagnóstico

Cuando se inicia o reactiva un proceso de planificación regional se indica que éste debe comenzar con la preparación de un diagnóstico.

Interesa destacar que, en términos generales, se admite que este trabajo posee las características de una investigación científica y que por lo tanto, debe llevarse

a cabo bajo las normas que rigen a esta última. Los objetivos del mismo se definen básicamente como: a) describir y explicar la estructura, el funcionamiento y las tendencias de un determinado sistema regional, en el contexto del desarrollo del país; h) identificar los aspectos favorables y desfavorables del sistema regional, señalando sus causas en un orden de prioridad; c) pronosticar el comportamiento del sistema, de mantenerse las condiciones que le dieron origen, y d) establecer los aspectos estratégicos de la futura política de desarrollo regional.

De este modo, el diagnóstico debe contribuir al conocimiento de las estructuras que conforman el sistema socioeconómico regional y con ello, al de las relaciones más permanentes que se presentan entre sus actividades y componentes, y su actual funcionamiento y tendencias observadas en un determinado período de tiempo. En este punto se desea destacar una característica básica del diagnóstico vinculada al punto que se acaba de mencionar. La interpretación de procesos históricos supone la presencia de determinadas regularidades en los comportamientos sociales (el sistema económico "sigue leyes") y la existencia de relaciones causa-efecto. Esto, como se verá más adelante, también está sujeto a crítica por parte de otros enfoques de planificación.

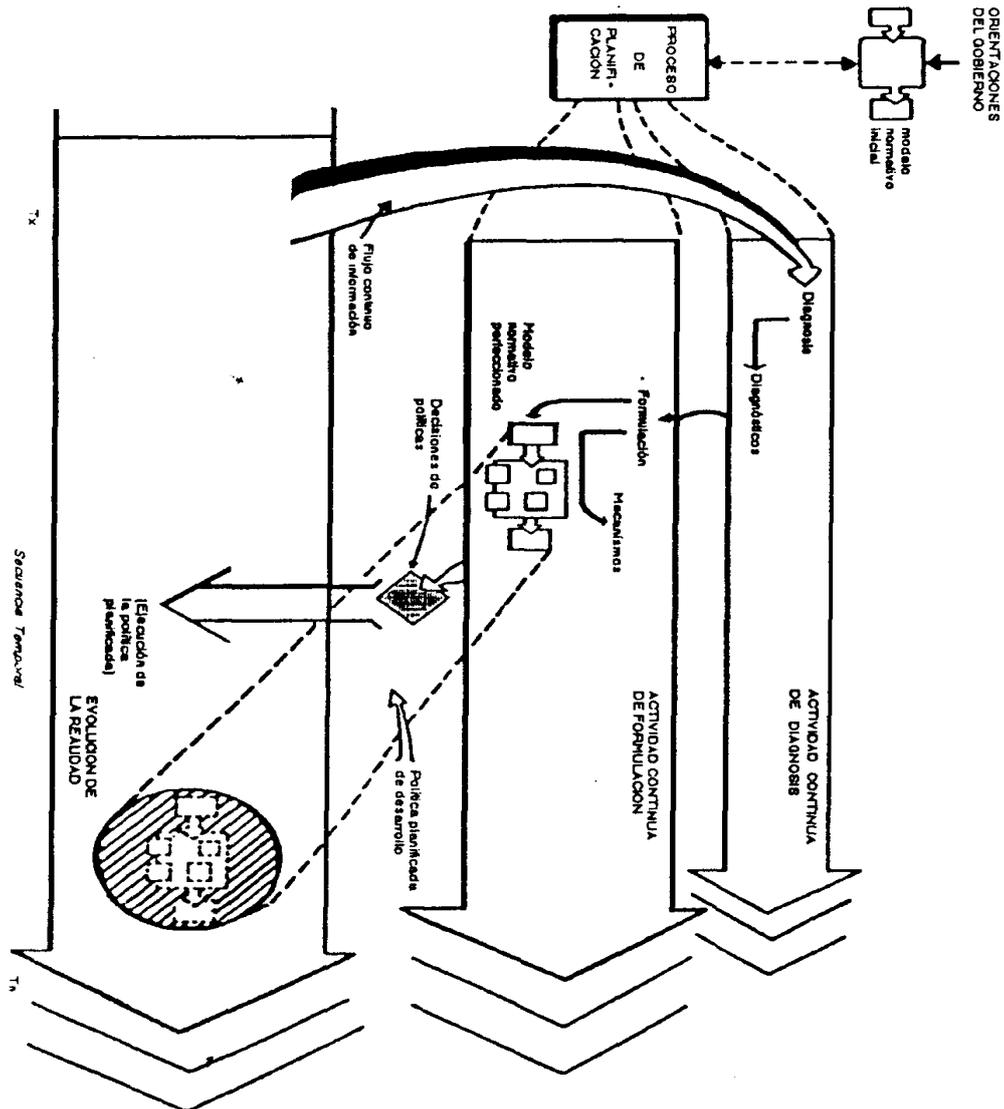
El diagnóstico comienza, habitualmente, con el reconocimiento de las definiciones normativas y programáticas del Gobierno vigente (marco normativo). Con éstas se establece, desde el comienzo, el papel que se asigna al desarrollo regional en la estrategia de desarrollo global del país.

Establecido el marco normativo, el proceso continúa con la descripción, medición, análisis y explicación del comportamiento del desarrollo en la región, así como de los principales problemas y potencialidades que lo acompañan. Específicamente, en una primera fase se estudia el comportamiento de un conjunto de variables, principalmente desde un punto de vista físico (producción, PIB, importaciones y exportaciones, empleo, ingreso y su distribución, los recursos y la tecnología, las condiciones de vida, y la estructura y organización espacial de la región). Con ello es posible identificar los principales problemas y potencialidades de la región en estudio y las explicaciones más *directas*.

En una segunda fase, este enfoque pone el énfasis en el marco institucional, y en los actores de la actividad regional y los factores de su comportamiento. Aquí se analizan la política y la estrategia a la que respondieron estos comportamientos en el pasado; la estructura empresarial y la organización y la acción de las fuerzas sociales vinculadas al desarrollo regional.

Con lo anterior se podría comprobar si el crecimiento regional ha traído consigo un proceso de desarrollo, así como determinar las causas de los éxitos y fracasos indicados en la primera fase.

Gráfico N91
RELACIONES ENTRE LA DIAGNOSIS, LA FORMULACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO



Fuente: Tomado de González J. y otros, La planificación del desarrollo agropecuario, Vol I, Textos del ILPES, Segunda edición, Siglo Veintiuno Editorial, México, 1981.

La interpretación, o explicación, se lleva a cabo con la ayuda de un cuerpo teórico que proporcione las categorías adecuadas como para establecer una tesis central sobre el desarrollo espacial y regional, con sus respectivos objetivos e hipótesis de trabajo. Acompañando al cuerpo teórico se pueden utilizar una

serie de técnicas y métodos de los cuales, los que se han considerado los más conocidos, se presentan en una sección posterior.²

Esta interpretación debe ser acompañada con una prognosis, considerado un aspecto básico en las actividades del diagnóstico. Aquella consiste en prever cuáles serían las condiciones y los resultados del proceso económico y social en el futuro, de mantenerse la política vigente.

La prognosis puede contribuir a la identificación de los cambios de política que se requieran en el futuro, dado que muestra la diferencia entre los resultados previsibles y los que el Gobierno o actor pertinente considera necesarios y posibles de alcanzar.

Con la prognosis se ponen de manifiesto las insuficiencias del proceso de desarrollo, ayudando ello a mostrar los aspectos de la estrategia vigente que deberían ser sujetos a modificación. Lo anterior permite, entonces, definir de un modo preliminar algunos de los elementos estratégicos de la futura política de desarrollo.

Se admite que el contenido y grado de profundidad del diagnóstico podrían variar en función de la complejidad del problema a enfrentar; de la urgencia por superarlo; del tiempo y personal disponible para formular y ejecutar una política de desarrollo regional; etc. Cuando no se presentan condiciones para diagnósticos detallados, se acostumbra realizar sólo una interpretación tentativa de la evolución histórica del proceso de desarrollo regional.

Como se puede apreciar, la diagnosis así conceptualizada constituye una fase de suma importancia para los propósitos de fortalecer la participación de los actores sociales en la preparación y ejecución de los planes y estrategias en cada región del país.

En efecto, el análisis de las principales características físicas y del comportamiento de los agentes en el proceso de desarrollo regional en el pasado, así como la preparación de una explicación o interpretación preliminar de estos fenómenos y los cambios o mantención de orientaciones estratégicas que aquélla sugiere en una primera instancia, podrían ordenar y hacer más expedita, eficiente y eficaz la participación en la formulación de los planes o estrategias de desarrollo de cada región.

De este modo, en los seminarios, reuniones, o eventos de participación que las fuerzas principales de cada región realicen para identificar. y conformar los

2 Véanse los capítulos III y IV, del presente informe.

planes y estrategias de desarrollo regional, se podrían incorporar los antecedentes señalados anteriormente para validar, enmendar, cambiar o enriquecer las explicaciones o interpretaciones preparadas de un modo preliminar por los equipos de planificación regional. Los diversos actores sociales que se incorporan a la discusión del desarrollo regional, pasado y futuro, son los que poseen en última instancia el conocimiento más valioso, concreto y detallado de los fenómenos analizados en el diagnóstico y, por lo tanto, son los mejor preparados para profundizar y validar las explicaciones sobre el desarrollo regional.

En este enfoque de planificación, así como en general en los que se presentarán más adelante, la contribución que puede aportar un trabajo organizado de diagnóstico y pronóstico a la participación y discusión de la comunidad regional en la conformación de la estrategia de desarrollo de cada región puede fortalecer en gran medida este proceso.

El marco normativo

En la planificación tradicional se entiende como modelo normativo, habitualmente, al patrón de comportamiento que se atribuye a las actividades socioeconómicas en el proceso general de desarrollo de la región. Ello implica aceptar determinadas normas a las que se supone debe ceñirse la sociedad regional, a través del Gobierno pertinente, cuando emprenda actividades que procuran su desarrollo.

Las normas mencionadas normalmente se atienden por lo menos a los siguientes tres elementos: i) las finalidades esenciales del desarrollo de la región, ii) los objetivos específicos derivados de esas finalidades, y iii) los lineamientos estratégicos requeridos para alcanzarlos.

Respecto a las finalidades, existe habitualmente un consenso generalizado a largo plazo ya que se refieren a propósitos esenciales como la satisfacción de las necesidades sociales, o al destino de una región o nación. No se mantiene el mismo grado de acuerdo respecto a los objetivos, los cuales son plasmados en plazos más cortos (mediano plazo) en los planes de desarrollo. Normalmente las discrepancias son sustantivas cuando se trata de los lineamientos estratégicos; aquí la forma de llevar a cabo los objetivos y las prioridades de tiempo y uso de recursos para alcanzarlos, crean una mayor o menor tensión dependiendo de las estrategias que sustentan los actores alternativos u opositores. Debe destacarse que sólo ocasionalmente se han considerado metodológicamente, y en forma explícita, las limitaciones y posibilidades futuras que en términos políticos enfrentaban los planes o estrategias propuestas, así como la forma de superar

los escollos que permitiera incrementar su poder para conseguir los objetivos establecidos en estos instrumentos de planificación.

LA FORMULACIÓN DEL PLAN

Aspectos básicos

Con relación a la actividad de formulación; la metodología comúnmente define como una de sus principales finalidades la de proporcionar a la autoridad regional responsable una perspectiva orientadora para la conducción y regulación del proceso de desarrollo en la región. A lo anterior se agrega la de brindar coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo; y entregar los elementos requeridos para ejercer el control de la ejecución, la evaluación y la reformulación.

En relación a la primera actividad se entiende que existe la necesidad de un cierto grado de intervención deliberada de la autoridad responsable de modo que se trate de alcanzar determinados objetivos de desarrollo regional, con un ritmo y dirección previamente definidos y dentro de un margen de restricciones que se deberán enfrentar en el futuro.

Respecto a la coherencia, a su vez, ésta se vincula a un concepto de equilibrio. Así, aquella puede ser entendida como la necesidad de que los distintos elementos de la política de desarrollo regional sean compatibles entre sí y, a la vez, que sean coherentes con el grado de factibilidad que existe para alcanzar sus objetivos. La eficiencia se refiere a la exigencia de que los objetivos y metas guarden concordancia con las prioridades políticas, que la estrategia contribuya al mejor uso de los recursos humanos y materiales disponibles, y que los mecanismos instrumentales seleccionados sean lo más eficaces posibles.

Por último, el grado aceptable de riesgo está relacionado con la reducción de la incertidumbre que acompaña a la ejecución de todo plan regional, problema que a su vez se liga a la factibilidad y nivel de realismo con que se formulan los planes.

La determinación de objetivos y la formulación de estrategia

Habitualmente el contenido de la actividad de formulación incluye en este enfoque de planificación la definición de objetivos, de la estrategia, y de los mecanismos instrumentales necesarios para alcanzar aquéllos. Adicionalmente, cuando se decide expresar en forma cuantitativa este proceso, entonces se incorpora la determinación de un número variable de metas.

La metodología define normalmente como objetivo un *resultado final* que un gobierno o actor social pretende alcanzar en un período y realidad determinados, dentro de las posibilidades de acción que estos puedan tener.

La estrategia, a su vez, se concibe como *un conjunto de principios* (o de decisiones importantes frente a las alternativas posibles) para organizar las fuerzas que intervendrán para conseguir los objetivos de desarrollo. De este modo se reconoce a la estrategia como un instrumento preparado de manera consciente y racional para encauzar las voluntades y recursos comprometidos con el desarrollo; señala la forma como se debe enfrentar la acción y *no sus propósitos u objetivos*. En algunas versiones de la metodología se destaca la necesidad de atenuar las reacciones negativas y no deseables de parte de actores que tienen intereses divergentes.

Entre los objetivos que habitualmente se definen en un plan de desarrollo, el nivel o meta de la producción constituye una categoría que recibe una atención especial en la estrategia. De este modo, para la formulación de la estrategia casi siempre se comienza con la definición de la orientación que se desea imprimir a la estructura de la producción. Esta orientación comienza por categorías tan agregadas como las que señalan su destino interno o externo, y llega hasta aquellas que se refieren a productos específicos (la preocupación por el "qué" se debería producir). También las definiciones estratégicas incluyen, generalmente, la preocupación por el "cómo" se producirá, o, dicho de otro modo, qué tecnología conviene promover para alcanzar las metas de producción. A lo anterior debe agregarse la orientación relacionada con el "quiénes" serán responsables y beneficiarios del proceso productivo; con el "dónde" serán estimuladas determinadas producciones en una región; y finalmente, con el tipo de "trayectoria" que será establecida a través del tiempo. Esta última se define como el trazado, selección o identificación de vías preferenciales y de puntos críticos que se prevén en el desarrollo del proceso productivo. Estas interrogantes respecto al *¿qué hacer? ¿cómo? ¿con quiénes? ¿dónde? y ¿cuándo?* normalmente han sido consideradas como esenciales en la mayor parte de las formulaciones de la estrategia cuando se ha utilizado la metodología de planificación tradicional.

Formulación de instrumentos

Los mecanismos instrumentales se reconocen en la planificación tradicional como *un conjunto de medidas* necesarias para poner en práctica la estrategia y de este modo alcanzar los objetivos de desarrollo. Entre estos, los más conocidos a nivel nacional los constituyen las políticas relativas a diversas áreas o campos de acción (monetaria, cambiada, de precios, tributaria, etc.), los programas y los proyectos de inversión, etc.

Las políticas generalmente se han entendido tanto en una concepción formal, relativa a cómo se desea conducir y regular el comportamiento de los agentes en las distintas actividades que desarrollan, como en su contenido sustantivo, que se refiere a las actividades necesarias requeridas para el logro de los objetivos propuestos. Los programas son considerados como los medios de acción que pueden utilizar los agentes públicos y privados, cada uno en su respectivo ámbito de acción; estos, así mismo, constituyen una expresión ordenada y sistemática de las distintas actividades que deberían llevar a cabo los agentes mencionados. A su vez, los proyectos se han manejado como un esfuerzo más detallado e integral de organización de actividades con relación a una obra física (o también a una actividad específica como asistencia técnica o capacitación, por ejemplo) que normalmente requiere de un considerable monto de inversión.

Formulación de metas

Por último, las metas han sido uno de los mecanismos más característicos utilizados en la planificación tradicional. Habitualmente se han concebido, en una concepción amplia, como la expresión cuantitativa de toda, o la mayor parte, de la política planificada de desarrollo regional. Así, tanto los objetivos que se han propuesto, como la estrategia formulada para alcanzarlos y los instrumentos definidos para materializar esta última, han sido objeto de cuantificación. Estas expresiones cuantitativas de los mecanismos constituyen las metas del proceso de planificación.

El proceso de formulación del plan

Para desarrollar la actividad propiamente de formulación de un plan regional, la metodología de planificación tradicional reconoce en general cuatro etapas. En la primera se identifican y desarrollan un conjunto de alternativas de desarrollo. Este trabajo se realiza a nivel preliminar y, como tal, se establecen en turmas aproximadas, agregadas y con pocas cuantificaciones, los objetivos, la estrategia y los instrumentos, de varias alternativas con las que sería deseable y posible alcanzar el desarrollo regional. Para ello se supone que se cuenta con la estrategia global (nacional) y regional de desarrollo del país; y con los resultados a nivel regional de la diagnosis y su interpretación, de la prognosis, y de la información y análisis de la situación coyuntural que pudiera afectar de manera relevante el horizonte de planificación de un plan regional.

La segunda etapa tiene como objetivo permitir evaluar la factibilidad que presentan las diversas alternativas de objetivos y estrategias seleccionadas en la primera etapa. El análisis de las ventajas y desventajas de cada una de ellas permitiría aceptar aquella que se considere la más adecuada desde el punto de

vista de su *coherencia, eficacia y nivel aceptable de riesgo*. Una vez seleccionada la alternativa más adecuada, se pasa a una tercera etapa, en la que se formulan de manera más detallada sus objetivos y estrategia de manera de comprobar de manera más precisa su viabilidad. Así mismo, se diseñan de modo más pormenorizado los mecanismos instrumentales necesarios para otorgarle operatividad a la estrategia, y para estimar su costo.

Finalmente, en la última etapa se sintetizan los trabajos realizados con anterioridad con el fin de realizar ajustes finales e integrar el plan regional a la estrategia o plan nacional de desarrollo regional y global. En las etapas anteriores el trabajo se va llevando a cabo de lo general a lo particular y el método, en general, requiere inclusive que se incurriera a nivel de microaproximaciones, o de trabajos detallados, especialmente en el campo de la utilización de instrumentos de políticas.

Se utiliza un desarrollo por etapas para la actividad de formulación con el siguiente objetivo: preparar un solo plan, a pesar que se deberían considerar varias alternativas deseables y posibles de objetivos y estrategia. En efecto, no es posible preparar un plan para cada conjunto de objetivos y estrategia dados los escasos recursos humanos, financieros y de tiempo, que normalmente se disponen para estos efectos.

El hilo conductor, o la lógica, que se ha seguido en la preparación de planes regionales con este enfoque ha girado normalmente en torno al proceso productivo. Así, alrededor de éste se ha estructurado la mayor parte del diagnóstico, la estrategia, los mecanismos instrumentales y las nietas correspondientes a los mecanismos mencionados. La preparación de estos trabajos habitualmente han constituido trabajos de gran envergadura cuando se ha aplicado la metodología de planificación tradicional. La cantidad de recursos humanos y de tiempo, especialmente, que ha demandado habitualmente la ejecución de los trabajos anteriores, constituye otro campo de crítica de los partidarios de trabajar con enfoques diferentes.

Los conceptos y elementos de la metodología presentados aquí en sus rasgos esenciales, han sido largamente utilizados para conocer las perspectivas a mediano y largo plazo del desarrollo a nivel nacional, sectorial y regional; y para definir objetivos, una estrategia, los mecanismos instrumentales para materializarla, y las nietas respectivas para cada uno de los mecanismos mencionados.

Métodos para la formulación del plan

Cabe destacar por último que la técnica usada habitualmente por la planificación tradicional en la formulación de un plan -para probar hipótesis y elaborar proposiciones corresponde a la conocida con el nombre de "método de aproximaciones sucesivas".

En términos generales, ésta consiste en abordar de manera progresiva la formulación desde las proposiciones muy agregadas y provisionales en una primera fase, hasta otras más específicas y definitivas. Estas se transforman en definitivas cuando se comprueba de manera suficiente su coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo.

Como se puede apreciar, la forma y lógica de preparación de la fase de formulación podrían contribuir a facilitar las discusiones que se generen en el proceso de participación de los actores sociales en la conformación de los planes y estrategias de cada región. En el caso de la estrategia, por ejemplo, la discusión y validación que de ella deberían realizar los actores sociales regionales (considerando el marco normativo y las conclusiones del diagnóstico). podrían recibir el apoyo de un previo ordenamiento metodológico de los antecedentes y presentación de alternativas que al respecto realicen los equipos de planificación de cada región.

En la siguiente sección se examinan las posibilidades que existen de incorporar conceptos y elementos presentes en la metodología de planificación tradicional, considerando especialmente la forma en que se conceptualiza el proceso de planificación y la tarea de elaborar un plan regional de mediano o largo plazo.

3. La Planificación tradicional y la planificación regional

Se estima que en el trabajo de elaboración de los distintos instrumentos de planificación (políticas, estrategias, planes, presupuesto, etc.) que establece la nueva legislación existente sobre Administración Regional, se podría considerar la aplicación de algunos elementos de la metodología de planificación tradicional.

A grandes rasgos, se considera que la forma en que se conceptualiza el proceso de planificación en la planificación tradicional podría proporcionar una especie de "*hilo o eje conductor general*" para la elaboración de los instrumentos mencionados. Así, se podría utilizar la secuencia de la etapas de diagnóstico-pronóstico- formulación- control-evaluación y reformulación, que habitualmente han estado presentes en la planificación tradicional. Como se puede observar se ha excluido de esta secuencia la fase de formulación de metas por no ser

suficientemente funcional al contenido de la planificación en el modelo actual de desarrollo. Igualmente, no se incluye la fase de ejecución por no haberse incorporado, en lo sustancial, en la concepción del enfoque que se examina.

Así mismo, se considera que podría ser objeto de consideración el énfasis que se pone en la planificación tradicional a las características del proceso histórico en el cual se basa de manera importante la explicación del desarrollo en el pasado. El conocer qué "es" la región en términos de disparidades y concentración, así como las posibilidades para aprovechar las oportunidades de crecimiento que le ofrece el entorno nacional e internacional en el nuevo modelo de desarrollo del país, y las posibilidades para reducir y anular los costos o desventajas del mismo. Dependerá en buena medida de la información y explicación que se establezcan acerca de situaciones que son producto de "acumulaciones" históricas. Entre éstas, las características del desarrollo productivo, las fuerzas y grupos sociales que lo acompañan, los mercados de destino de la producción, el tipo y grado de eficiencia del financiamiento del proceso de acumulación productiva, etc.: ternas todos ellos que resultan relevantes cuando se enfocan el crecimiento y el desarrollo de una región como proceso histórico.

Otro aspecto de la metodología que se podría considerar es el relacionado con la formulación de objetivos. En el enfoque que se comenta éstos se formulan a partir de las orientaciones del marco normativo a nivel nacional y regional, de los resultados del diagnóstico y del grado de restricciones que pueda imponer la coyuntura en el mediano

La lógica que informa la formulación de la estrategia también podría ser motivo de consideración para establecer criterios generales de orientación para el crecimiento y desarrollo regional a mediano y largo plazo.

En relación a formulación de instrumentos y nietas, éstos poseen en la planificación tradicional un contenido en gran parte poco funcional al modelo actual de desarrollo, tema que ya se comentó con anterioridad. Sin embargo, la forma general de conceptualizar y desarrollar instrumentos como los programas, los proyectos y el presupuesto, podría resultar útil para identificarlos y formularlos.

Adicionalmente, se estima que los conceptos y elementos vinculados a los procesos de control, evaluación y reformulación, que han estado presentes en este enfoque, son susceptibles de ser incorporados previa implementación con las nuevas técnicas e instrumentos de gestión (gerencia por operaciones; técnicas de planificación-programación-presupuestación; técnicas financieras, etc.) que se han venido incorporando en la actualidad.

Finalmente, el "eje conductor" que podría aportar la metodología de planificación tradicional, en especial cuando se utiliza incorporando un enfoque de sistemas, posiblemente pudiera aportar elementos para un trabajo que resulta fundamental a nivel regional: la síntesis sectorial-regional. La actual política de descentralización y desconcentración requerirá que este proceso de síntesis se realice en el nivel donde aparentemente resulta más viable y eficaz, la región, y a este esfuerzo podría ayudar el enfoque que se analiza.

En lo que se refiere al proceso de participación de los actores sociales, cabe señalar que un planteamiento metodológico que incorpora fases y módulos claramente identificados, puede contribuir a facilitar la discusión en términos de contenido y trayectoria en el tiempo, en la preparación de los planes y estrategias regionales.

Como se anticipó anteriormente, la metodología de planificación tradicional ha sido sometida a crítica tanto en lo que se refiere a las bases teóricas que la sustentan, como a alguna de sus características específicas. En este trabajo se considera que esta crítica, en su expresión más explícita y organizada, proviene en la actualidad del enfoque conocido con el nombre de "planificación situacional", el cual se presenta en la siguiente sección.