

LA PLANIFICACION EN LA INTEGRACION FRONTERIZA

Por

RAUL FORONDA RAMIREZ
Profesor de Planificación y Política Social.

Estamos asistiendo a un fenómeno mundial que se caracteriza por las profundas transformaciones en las actividades culturales, jurídicas, económicas, sociales, políticas, religiosas, etc.; es decir, por cambios profundos en todo orden del saber humano. Por otra parte, frente a los grandes progresos de la cultura, de la ciencia, de la industria, de la agricultura, la economía, la salud pública, la educación, etc., que operan en otros países dando lugar a que las naciones desarrolladas se conviertan en Super-Desarrolladas, habría que preguntarse cuál es la respuesta y las condiciones de nuestros países. No hace falta ahondar mucho para conocer nuestras condiciones e insistir sobre ello. En una palabra, somos países subdesarrollados en mayor o menor grado. En cambio, no estamos seguros de saber o conocer cuáles son las respuestas adecuadas y concretas que se realizan, en la actualidad, en los diversos países de nuestra América Latina. Este desconocimiento, creemos, se debe a la falta de comunicación directa, a la falta de acciones coordinadas o simplemente a la ausencia de intercambio de información sobre sistemas, métodos, mecanismos, que otros países utilizan para solucionar los más variados problemas de su desarrollo económico, social y político.

En esta exposición, básicamente, nos referiremos a una de las herramientas que existen para tal efecto y que se denomina Planificación.

CONCEPTO DE PLANIFICACION

El concepto de planificación se refiere a un intento deliberado de racionalizar el cambio inevitable de las estructuras socio-económicas de una comunidad, y asegurar, a la vez, la

expansión y mejoramiento de los servicios a fin de satisfacer, en la mejor forma posible, las demandas que el desarrollo demográfico, social, político, económico, impone a esa comunidad.

Podemos observar los planteamientos que hace la CEPAL al respecto cuando dice: "El concepto de Planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permite que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la asistencia de un complejo mecanismo de información económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutivos, de la materia prima estadística básica que requiere la acción..." (1).

La opinión de la CEPAL, al respecto, se refiere sin duda a una concepción amplia y detalada que muestra la complejidad de la Planificación y su enorme importancia en los momentos actuales por los que atraviesan nuestros países de América Latina.

Podríamos aceptar la definición de Planificación que dice: "El concepto de Planificación se refiere al empleo racional del conocimiento en que se basan las decisiones para la acción". (2).

De estos conceptos se deduce que la Planificación es un método interdisciplinario, un conjunto de técnicas que permiten hacer más racional el proceso de cambio, para prever los efectos de la multiplicidad de factores que en él intervienen y a fin de evitar los desequilibrios, deficiencias y frus-

(1) Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la Programación del Desarrollo y el Presupuesto Fiscal. (E/CN. 12/BRW. 2L. 5).

(2) "Informe sobre la Enseñanza de la Planificación en América Latina", José Vera Lemperain y Francisco Violich, 1961.

traciones que pueden acarrear un proceso de cambio.

La Planificación es un requisito indispensable de la administración racional y como tal no se puede improvisar su manejo. Su utilización no puede ser entregada al buen criterio o a la buena voluntad de un grupo determinado de personas, sino a profesionales de las diferentes áreas del conocimiento, debidamente entrenados, y a instituciones organizadas y legalizadas con tal fin. Crear una organización de Planificación exige no sólo la existencia de órganos administrativos idóneos, sino también de una forma de comunicación entre estos diferentes órganos y de una precisa definición de deberes y derechos o, más bien, de responsabilidades y atribuciones, a fin de permitir la coordinación y armonía en el funcionamiento. Esto, en buen romance, significa; la dictación y existencia de leyes generales, leyes especiales, disposiciones, reglamentos, decretos, etc., técnicamente estudiados y adaptados a las necesidades y a la idiosincrasia de cada país.

NIVELES DE PLANIFICACION

Generalmente se reconocen, dentro de la Planificación, los siguientes niveles: Nacional, Sectorial y Regional.

Planificación Nacional.— Indica los requerimientos de ahorro, inversión, consumo, financiamiento interno y externo indispensable para lograr los objetivos y las metas que se programan. Por otra parte, señala el crecimiento necesario e indispensable de la producción de bienes y servicios en los diversos sectores de la actividad económica y social, estableciendo las inversiones necesarias para alcanzarlas tomando en consideración la globalidad de las actividades de la nación.

Planificación Sectorial.— Se refiere o se extiende a toda la actividad de la nación que está relacionada con el proceso de desarrollo económico y social. Los planes sectoriales se preparan en función de los criterios globales encuadrados en la Planificación Nacional. De acuerdo a estos criterios los sectores que se deben considerar podrían ser: Minería, Industria, Agricultura, Energía, Vivienda, Transporte, Educación, Salud, Trabajo, Servicios Generales, etc., según sean las

condiciones, características y necesidades de cada país en cuestión. La Planificación Sectorial involucra la creación de organismos sectoriales que tienen la responsabilidad política de su ejecución.

Planificación Regional.— La Planificación Regional se ha incorporado a la Planificación Nacional y Sectorial por constituir uno de los elementos que coadyuva a la solución de una serie de problemas que se señalan a continuación.

Tratándose de un Seminario cuyo tema constituye “La Integración Fronteriza Chileno-Peruano-Boliviana”, nos extenderemos sobre la importancia de la Planificación Regional, y el papel que puede desempeñar en la integración de estas zonas.

La estructura geo-económica de nuestros países se caracteriza por poseer un centro desproporcionado del resto del país que generalmente, constituye la capital o las ciudades adyacentes a esa capital, con una alta productividad industrial. El resto del territorio constituye la periferia de ese gran centro, con bajo nivel de productividad y escasa representatividad en la toma de decisiones de gobierno, lo cual les lleva por lo general a moverse tardíamente frente a hechos consumados, o bien erradamente por falta de información. Esta periferia proporciona al gran centro no sólo materias primas y mano de obra, sino que, también, ahorros profesionales, técnicos y en general elementos jóvenes de la comunidad.

Las zonas periféricas comparativas con ese centro, constituyen regiones subdesarrolladas, dentro de nuestro subdesarrollo, que conllevan una doble pérdida para el país: primero, por el costo que ellas representan en cuanto a subvenciones y asignaciones presupuestarias; segundo, por el subempleo de los factores de producción existente. En estas condiciones, creo, que encuentran nuestras zonas fronterizas, atenuadas en mayor o menor grado.

Una integración de estas regiones fronterizas solucionarían estos y otros problemas, no solamente como una reivindicación social para los grupos que habitan estas zonas, sino

porque es una de las exigencias del desarrollo económico-social equilibrado de un país.

Con esta integración se crearían las condiciones que permitan disminuir las desigualdades regionales y el exceso de centralismo, a través de mecanismos que compensen la tendencia natural determinada por las posibilidades del mercado. Cada región podría constituir una zona relativamente autónoma en un cuadro de integración nacional e intrazonal (Internacional), de tal manera que esas zonas puedan lograr su desarrollo en función, principalmente, de la explotación y el uso de sus propios recursos, de acuerdo a las líneas programáticas de la planificación nacional.

Para que la integración fronteriza pueda funcionar, hay necesidad de crear organismos en cada uno de los países, con la finalidad de coordinar, comunicar e intercambiar experiencias, métodos, mecanismos, etc., que permitan elevar el nivel socio-económico y cultural en el plazo más corto posible. Estos organismos estudiarán básicamente los recursos disponibles y potenciales, el nivel actual de desarrollo económico y social, la actual división político-administrativa, y otros factores que inciden en las características socio-económicas de cada una de las zonas.

La Planificación Regional indicará la localización adecuada para la realización de nuevas inversiones por sectores de la actividad económica. En este sentido, la Planificación Regional dará una dimensión geográfica a las directivas del Plan Nacional y de los planes Sectoriales.

Establecidos los objetivos de una política regional y las prioridades a nivel nacional, existirán las condiciones para formular una estrategia regional que sea compatible con las metas globales. Es decir, se planificará el desarrollo regional tomando en consideración el contexto nacional y la integración fronteriza, en este caso.

De este modo, podemos decir que la integración fronteriza es esencial para contribuir a la solución de los problemas fundamentales que se mencionaron anteriormente y, por ende, para contribuir más eficazmente a la solución del gra-

ve problema de estangulamiento exterior que se opone a la aceleración del ritmo de desarrollo económico y social de nuestros países.

La integración fronteriza dará lugar a la creación de mercados amplios que darán a nuestro desarrollo económico la velocidad y las condiciones que requiere la actividad del hombre del momento actual. Es fácil imaginarnos que sin amplios mercados, sin preparación cultural de tantos seres de nuestras zonas fronterizas, difícilmente podremos tener acceso a la investigación científica y a la aplicación de la tecnología moderna. Sabemos, por otra parte, que en un espacio económico amplio, unificado, se presentan condiciones excepcionales de dinamicidad que pueden modificar la naturaleza, la estructura y el ritmo de crecimiento, a través de las economías de escala, de la producción de todo tipo de bienes en masa, de la ampliación de la capacidad de empleo, de las remuneraciones elevadas, de las posibilidades de ahorro y consumo, de la cuantía de productos baratos al alcance de toda la comunidad, de la reducción de los costos, etc.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACION REGIONAL

Para que la Planificación Regional pueda romper con los desequilibrios de desarrollo económico de nuestros países, es lógico suponer que debe seguir un proceso que debe realizarse por etapas. A continuación indicaremos algunas de ellas:

1.—Etapas del Diagnóstico.

La Planificación Regional debe entregar una regionalización del país. Es decir, la división del territorio nacional en áreas con una relativa autonomía socio-económica dentro del marco de integración nacional. La autonomía socio-económica con que debe contar una región es una condición para que esa zona pueda iniciar un proceso de desarrollo autosostenido, y no simplemente tributario del desarrollo del centro;

2.—Formulación de Modelos de Programación.

Confeccionar un Modelo Regional a nivel nacional, don-

de se indique la localización adecuada para efectuar las nuevas inversiones por sectores de actividad económica.

3.—Determinación de Políticas.

Las etapas anteriores permitirán establecer los objetivos de una política regional, las prioridades regionales a nivel nacional, la jerarquización de los centros urbanos, etc.

4.—Regionalización de la Información.

La Planificación Regional deberá obtener la información que permita señalar los desequilibrios notorios, las necesidades de una adecuada coordinación institucional y los obstáculos que impiden el desarrollo de un determinado sector.

5.—Determinación de Metas e Inversiones.

Que permitan solucionar problemas de la región en armonía con las determinaciones del desarrollo socio-económico nacional.

Estas son algunas de las etapas que se pueden mencionar. Al respecto, existen experiencias en Chile, como en el resto de América Latina, que pueden servir de base para la formulación de una Planificación Regional Fronteriza. Planificación básicamente dirigida a la:

- Aceleración del ritmo de crecimiento de la producción, canalizando el esfuerzo en áreas en que el desarrollo puede progresar rápidamente;
- Redistribución de los ingresos a nivel regional, para elevar esas zonas que son subdesarrolladas en comparación con el centro;
- Motivación a la migración de la población a aquellas regiones, que tengan posibilidades de empleos permanentes y remuneraciones elevadas, por efecto de la planificación regional;
- Expansión y desarrollo de aquellas regiones que, por sus recursos potenciales, puedan constituir centros de alta productividad, ayudando de esta manera a solucionar los problemas sociales de las zonas postergadas y de los centros urbanos de gran concentración demográfica;

- Creación de condiciones para la atracción de inversiones privadas internas y externas;
- Formación de infraestructuras e inversión de capital social básico;
- Creación de condiciones para activar el desarrollo del área o región.

Finalmente, nuestras zonas fronterizas requieren con urgencia la solución a ciertos puntos básicos para su desarrollo, tales como:

- 1.—Formulación de leyes especiales en consonancia con el desarrollo económico y social de cada país y la integración fronteriza;
- 2.—Estandarización de normas referentes a leyes Aduaneras que entran o dificultan todo movimiento intrazonal;
- 3.—Creación de una infraestructura de Transporte y de Energía Eléctrica;
- 4.—Creación de una red de Comunicaciones;
- 5.—Utilización racional de los recursos potenciales;
- 6.—Promoción y protección a las actividades artesanales;
- 7.—Industrialización acelerada para el aprovechamiento del potencial humano existente y futuro;
- 8.—Ejecución de Programas referentes a la Salud;
- 9.—Desarrollo de un plan de Educación en todos los niveles de la enseñanza;
- 10.—Promoción y protección a la actividad del Turismo;
- 11.—Ejecución de un Plan Habitacional;
- 12.—Promoción de actividades sociales, comunales, cooperativas, etc.

En este sentido, estamos seguros de que la Planificación juega un papel importantísimo en la integración fronteriza de las diferentes zonas de nuestros países.