

Requerimientos de un Enfoque de Planeación Regional para el -Plan Puebla Panamá¹.

Normand Eduardo Asuad Sanén²

Resumen

El trabajo que se presenta pretende contribuir a la reflexión sobre los problemas y perspectivas de los requerimientos de planeación regional para el Plan Puebla-Panamá, desde un enfoque de desarrollo regional y territorial, el cual implica la revisión de los principios del proceso de planeación y la formulación de lineamientos de planeación regional aplicables al PPP. El ensayo consiste de cuatro partes: 1. Antecedentes y objetivos, 2. Concepción e interpretación, 3. Principios y características de la planeación regional y la toma de decisiones y 4. Lineamientos generales para la planeación regional y la instrumentación de políticas.

1. Antecedentes y objetivos

El Plan Puebla Panamá ha sido objeto de un intenso debate académico y político sobre sus requerimientos y orientación, a fin de establecer los lineamientos de política que deben de normar la estrategia de desarrollo regional del sur-sureste del país. Las respuestas tentativas se caracterizan por dos orientaciones básicas:

a) El factor determinante es económico: La falta de infraestructura económica y social, condiciona la productividad y bienestar de sus habitantes.

Las bases de esta argumentación se sustentan en el establecimiento de infraestructura mediante inversión pública a fin de establecer las bases para que concurra la inversión privada. De tal manera que al crear condiciones de elevada rentabilidad, la atracción de la inversión privada propiciará el desarrollo del mercado y el crecimiento económico, lo cual implicará el aprovechamiento de los cuantiosos recursos naturales y humanos con que cuenta la región. De ahí que se considere que se generarán empleos e ingresos lo que propiciará la elevación del nivel de bienestar de sus habitantes.

¹ Agradezco la invitación al Seminario de las Integraciones regionales a las Integraciones locales: El caso de México, celebrado en la Facultad de Economía de la UNAM en el mes de junio de 2005.

² Normand Asuad es profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Estudios de licenciatura en Economía y licenciatura y maestría en Geografía, Diploma en Planeación del desarrollo regional y urbano, ILPES-CEPAL; Maestro en Estudios de Desarrollo, con especialidad en Planeación Regional en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Holanda. Estudios de Doctorado en la FE-UNAM.

b) El factor determinante del desarrollo regional es social y político: La desigualdad social y la falta de participación de los directamente interesados, principalmente los más pobres, implica que el desarrollo no se alcanzará.

De ahí que se considere indispensable contar con una activa política social que redistribuya el ingreso, aumente el nivel de bienestar y la participación de los directamente interesados en las decisiones del desarrollo de la región.

No obstante, desde nuestra perspectiva ambas visiones son parciales, debido:

1) Por un lado considerar que el comportamiento de mercado no presenta imperfecciones y que se tiende a la competencia y al equilibrio en el largo plazo con generación de empleos e ingresos es muy irreal, dadas las diferencias estructurales de las capacidades productivas de las entidades federativas y su especialización económica basada en ventajas comparativas absolutas y competitivas imperfectas entre ellas. El signo dominante es el desarrollo dual, económico-tecnológico y social en la región, por lo que se considera que los efectos de irradiación e inducidos de la inversión pública y privada en la región, no se traducirán en empleos e ingresos generalizados por lo que no se resuelven las desigualdades regionales.

2) Por otro lado, considerar que la redistribución del ingreso y la participación social, bastan para alcanzar el desarrollo de la región, se considera una estrategia de desarrollo insuficiente, dado que la pretendida erogación de recursos no tiene un sustento real, al no basarse en las potencialidades del desarrollo. Considerar la asignación de recursos sin un enfoque de desarrollo regional, se considera que no permite remover obstáculos, impulsar el desarrollo y mejorar los niveles de bienestar de los habitantes de la región, por lo que se estima que sus efectos sólo son temporales y de corto plazo, al no resolver sus problemas estructurales.

En consecuencia, se considera indispensable para alcanzar el desarrollo de la región que el Plan Puebla-Panamá, adopte un enfoque de planeación regional, que permita lo siguiente:

- Tomar decisiones viables desde la perspectiva del conjunto de la región económica con fines determinados a fin de resolver los problema estructurales del desarrollo regional.
- Establecer un enfoque deliberado, colectivo y sistemático del sistema de decisiones públicas que impulse el desarrollo regional y que considere la sinergia de los diversos intereses y grupos sociales y el potencial económico de desarrollo regional y subregional, elevar el ingreso y el empleo de los habitantes de la región de manera permanente.

En este contexto se plantea la necesidad de reflexionar y debatir sobre los requerimientos y particularidades de la planeación regional para la región sur-sureste del país, en forma

específica sobre el modelo de planeación regional ha adoptar, el cual debe ser necesariamente compatible con:

- Los atributos y características de las instituciones y órganos de gobierno formal e informal.
- La diversidad social y política que conforma la región de programación definida por el PPP.

De ahí que se plantee como pregunta de investigación a la cual se pretende dar respuesta en este trabajo, la siguiente:

¿Cuáles son los requerimientos y particularidades básicos que debe tener la planeación regional como instrumento de desarrollo de la región sur-sureste del país?

Por tanto, el objetivo de este trabajo es el de identificar los atributos y requerimientos básicos del modelo de planeación regional para la instrumentación del PPP. Lo cual se lleva a cabo mediante la revisión de los principios, la teoría del proceso de planeación y la elaboración de la propuesta de lineamientos de planeación regional como instrumento de desarrollo de la región sur-sureste del país.

2. Concepción e interpretación

Contrariamente a la concepción que presentamos, el PPP, se caracteriza por un modo de planeación que destaca sólo por la elaboración de planes, técnicamente diseñados, sin su validación social y política:

- 1) EL PPP establece objetivos y cursos de acción generales, con énfasis en objetivos programas y acciones a realizar, sin considerar las condiciones y organización de la consecución de acciones para su logro.
- 2) No considera la participación en la toma de decisiones de los directamente involucrados, por lo que asume su beneficio inmediato y directo.

De ahí que se considere, que el desarrollo de la región sur –sureste y el Plan Puebla-Panamá, para convertirse en un instrumento de desarrollo regional, requiera concebirse bajo el enfoque de la planeación regional.

Esta afirmación se basa en los siguientes principios:

a) los problemas de desarrollo de la región sur-sureste son complejos y presentan diversas sinergias:

Sinergia entre los aspectos económicos, políticos y sociales en su dimensión temporal y espacial- interacciones complejas.

De ahí que se requiera de un enfoque integral que considerando el espacio y el territorio, contemple de manera armónica, intereses y potencialidades diversas que permitan impulsar el desarrollo económico y social de los habitantes de la región.

b) El bienestar económico y social regional, se considera en gran medida un resultado de la toma y puesta en marcha de decisiones publicas deliberadas de una región.

El desarrollo regional se concibe como un proceso de cambio social en tiempo y espacio en el largo plazo que sin acciones colectivamente concertadas da como resultado: La creación de desiguales estructuras económicas, sociopolíticas y físico-espaciales, propiciando que los habitantes alcancen en forma inequitativa: Ingreso, consumo, bienestar social, oportunidades y capacidades para mejorar su situación individual y familiar.

c) La decisión colectiva y deliberada de los habitantes de una región a través de sus instituciones y órganos de gobierno, posibilitan la coherencia social e implica un sistema de toma y ejecución de las decisiones en materia de desarrollo regional, el cual se define como planeación regional. Permite eliminar restricciones, obstáculos y aprovechar potencialidades económicas, sociopolíticas y físico-espaciales de las regiones y territorios, a fin de alcanzar el desarrollo regional.

Dicho sistema de planeación regional se considera como un proceso de decisiones deliberadas de carácter colectivo basadas en:

- Un estado ideal o imagen objetivo hacia el que se aspira; y
- Decisiones que se adoptan para su consecución.

De ahí que se entienda por desarrollo regional al proceso deliberado de toma y ejecución de acciones en tiempo y espacio, mediante el cual se incrementa el ingreso y los niveles de vida de los habitantes. Se considera que el crecimiento económico y el bienestar social tienen efectos significativos en la estructura productiva y en las condiciones sociales de la población. Por otra parte, se concibe como fundamental el papel del Estado, particularmente el de los gobiernos locales para el logro del desarrollo regional deseado por su capacidad de remover los obstáculos políticos, jurídicos, institucionales, económicos, sociales y espaciales que lo impiden.

De ahí que por planeación regional se conciba el sistema de decisiones en un instrumento de cambio regional basado en la identificación y ejecución de acciones públicas y de concertación y congruencia de acciones sociales y privadas. Por tanto es el medio institucional a través del cual las decisiones sociales se establecen y toman.

3. Principios y características generales de la planeación regional y la toma de decisiones

La eficiencia de la planeación regional para resolver los problemas del desarrollo regional, depende de múltiples factores, destacando la forma en que es concebida y practicada así como el medio ambiente que afecta su organización e instrumentación.

Se entiende por desarrollo regional al proceso en tiempo y espacio mediante el cual se incrementa el ingreso y los niveles de vida de los habitantes, en donde el crecimiento económico y el bienestar social tienen efectos significativos en la estructura productiva y en las condiciones sociales de la población. De ahí que la planeación regional se deba orientar a incrementar el ingreso y nivel de vida de las regiones. En donde el espacio y su utilización tienen repercusiones significativas en el desarrollo y la planeación.

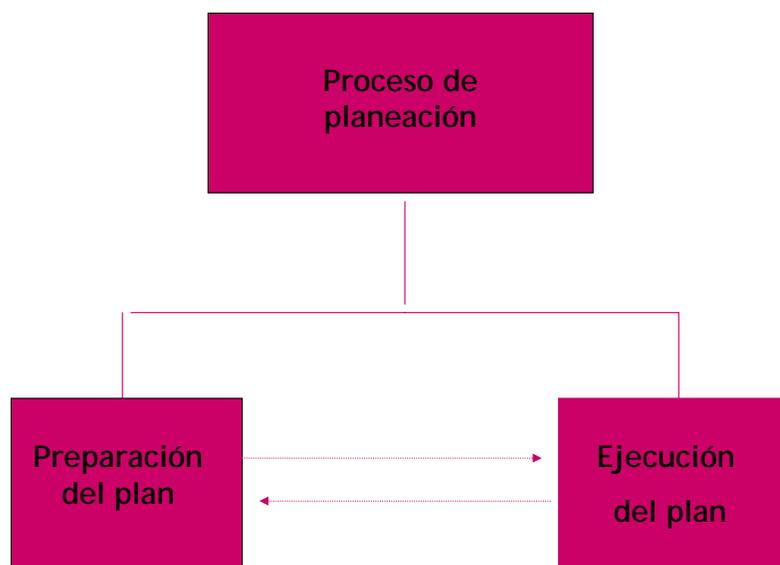
Por tanto los principios de explicación parten de concebir el proceso de desarrollo regional en forma integral, multidimensional y dual al relacionar actividades y tiempo-espacio. Sin separar las actividades económicas y su espacio, practica tradicional en la explicación económica del desarrollo, que hace énfasis en los aspectos sectoriales y nulifica los espaciales.

De ahí que se conciba como un proceso complejo dependiente de la sinergia de los cambios económicos, sociopolíticos y espaciales y de la forma en que se estructuran y reestructuran dichas actividades sobre el espacio geográfico.

Por planeación regional se concibe a un sistema de decisiones de desarrollo que se pretende llevar a cabo en una región y en un tiempo futuro dado, así como las acciones que se realizan a fin de llevar a cabo dichas decisiones³. Es decir se comprende como un proceso deliberado de toma de decisiones para alcanzar cierto nivel de desarrollo en el futuro de la región. Esto implica comprender el fenómeno del proceso y del cambio regional en el futuro y anticiparse a él, ya sea para orientarlo o para propiciar dicho movimiento de acuerdo a los objetivos y metas establecidos por el plan.

Teórica y técnicamente la planeación regional se lleva a cabo esencialmente mediante dos etapas: Preparación de plan y formulación de programas y ejecución del plan.

³ Concepción basada en On space and spatial Planning, Chapter 5, en: “A systems view of Planning, Towards a Theory of the urban and regional planning Process”, Chadwick George, Pergamon Press, 1971.



La etapa de preparación del plan y formulación de programas consiste en las actividades que requiere la elaboración del plan, que en esencia corresponde a la formulación de un diagnóstico-pronóstico del desarrollo regional así como al establecimiento de una imagen objetivo sobre el desarrollo regional que se desea alcanzar en la región. Además del establecimiento de objetivos y metas y la selección de instrumentos de política con la formulación de programas para llevarse a cabo. Por su parte, la ejecución del plan consiste en las actividades y tareas de carácter administrativo y político para llevar a cabo las acciones del plan así como la evaluación de sus logros e impactos para reiniciar su reprogramación.

Esencialmente el reto de la planeación consiste en la coherencia que debe existir entre la etapa de preparación y ejecución del plan, de ahí que la eficiencia de la planeación regional para resolver los problemas del desarrollo, dependa de la vinculación coherente y consistente entre cada una de las etapas, no obstante ésta no se da en forma espontánea, si no es resultado de una interacción conducida por la gestión de la planeación en su conjunto, como decisión deliberada.

Claro está que el tipo de Estado y sus funciones, la legislación y normativa jurídica, la filosofía política de los grupos en el poder y los paradigmas teóricos utilizados en la planeación conforman el medio ambiente de la planeación, lo cual afecta la organización y las tareas de planeación e instrumentación.

No obstante, las dificultades surgen de las diferencias de actividades y tareas esenciales entre las dos etapas, en la etapa de preparación del plan y formulación de programas predominan actividades de tipo teórico y técnico mientras que en la ejecución el dominio corresponde a actividades políticas.

En la formulación del plan la reflexión y la información son fundamentales a fin de evitar incertidumbre sobre el conocimiento del desarrollo regional mientras que en la ejecución la concertación de intereses es determinante ya que sus principales restricciones corresponden al conflicto y oposición que puedan presentar los diversos grupos de los intereses tanto privados como sociales y públicos. De estos últimos, destacan las diferencias

en la propia administración pública tanto local como estatal y federal, en los campos tanto de la planeación, programación como en el de la instrumentación.

Las actividades de formulación requieren de los conocimientos teóricos y de las técnicas para la elaboración del plan mientras que la ejecución del plan requiere del consenso y participación de los diferentes intereses y grupos involucrados, con la interacción de partidos políticos, y medios de comunicación, que afectan la opinión pública. Todo implica un proceso intenso de negociación, promoción y de concertación de los diversos intereses, lo que depende a su vez de la naturaleza del tipo de medio ambiente socio-político y del proceso político. Por tanto, la viabilidad política dependerá de la capacidad de consenso para ejecutar el plan.

El proceso de planeación regional es complejo e interdependiente, en sus fases teórica y práctica así como en la función, papel y participación de la sociedad, políticos, administradores, técnicos y beneficiarios en las fases de diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y reprogramación y su eficiencia y eficacia depende de la sinergia entre ambas etapas. De ahí que se considere que la viabilidad del proceso de planeación regional es técnica y política y socialmente validada.

Para ello, es necesario precisar e identificar las principales actividades que se llevan a cabo en cada etapa del plan y posteriormente desarrollar los lineamientos de planeación regional que se proponen.

3.1 Las actividades de preparación del plan y formulación de programas

En estas actividades de manera agregada corresponden a la elaboración del diagnóstico-pronóstico, la formulación de la Imagen objetivo, y la programación.



Para el desarrollo de esta etapa, el conocimiento predominante es teórico, el cual se combina con la experiencia acumulada sobre la práctica de la planeación regional de los técnicos-académicos –investigadores que realizan estas tareas.

En esta etapa se debe dar la participación conjunta social y/o comunitaria y la de los políticos, técnicos-investigadores y administradores, en la que los beneficiarios plantean problemas y soluciones a las que se desea alcanzar y los elaboradores del plan recogen y elaboran para determinar su viabilidad. No obstante, los principios del análisis e interpretación tanto para la elaboración del diagnóstico- pronóstico como para la imagen objetivo, se elaboran en función de la concepción teórica que como paradigma teórico dominante se utilice como marco de referencia explicativo sobre el desarrollo regional del área.

De ahí que el inicio de la planeación en su concepción parta de los principios de explicación teórica sobre el desarrollo regional y su proceso de cambio, por lo que radica en gran parte del estado del arte y de los paradigmas dominantes aplicados para su análisis.

Las actividades del diagnóstico – pronóstico regional consisten en los siguientes contenidos:

1) Diagnostico-pronóstico regional y territorial

1.1) Delimitación de las regiones económicas

1.2) Situación actual y problemática regional y territorial

1.2.1) Identificación de necesidades

1.2.2) Precisión de recursos (Naturales, humanos y capital)

1.2.3) Análisis del comportamiento económico y su evolución

1.2.4) Problemas

1.3) Tendencias y escenarios esperados

El primer paso corresponde a la identificación de las regiones económicas y del territorio a que ha dado lugar el proceso de desarrollo y su cambio estructural, para lo cual se identificaran los centros regionales o nodos, a través del sistema de ciudades y en función de distancias se asumirá las posibles interacciones que deberán ser corroboradas mediante investigación de campo⁴.

⁴ Para esta metodología y las técnicas que a continuación se reseñan consultar Asuad Sanén Normand Eduardo, Libro de Texto: Economía regional y urbana: Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas, CAPITULO V y VI, pp.173-383, publicado por la Asociación de Ex-alumnos de la Facultad de economía, (AEFE), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y Colegio de Puebla, A. C, México, 2001.

Posteriormente se identificarán las actividades económicas en que se especializan las ciudades, a partir de las cuales se establecen las interacciones. Además se deberán analizar las actividades que se desarrollan en la región en función de los mercados externos y las actividades locales utilizando para ello el coeficiente de localización.

Para ello se pueden utilizar modelos gravitatorios y/o el análisis de flujos reales mediante coeficientes de asociación e isóneas⁵. De gran importancia es el análisis del cambio regional en el tiempo y espacio geográfico, el cual puede realizarse mediante el análisis de participación y cambio.

Es de destacarse la necesidad de diferenciar las macro regiones y micro regiones económicas, las que generalmente no coinciden con las regiones político administrativas. Además en ambos análisis el comportamiento económico y desarrollo de las ciudades deberán considerarse como fundamentales del proceso de desarrollo regional y urbano.

Obviamente no se deberán tomar para el análisis las regiones de programación o plan como representativas de las regiones económicas, lo que generalmente es el caso. Posteriormente, se procederá a realizar el análisis de la situación actual y tendencias de la región.

El análisis inicial corresponde a identificar la situación actual regional y la evolución pasada que la originó, así como los problemas que presentan. Este análisis es fundamental puesto que permite conocer las tendencias y los factores principales que las originaron.

El contenido específico dependerá de las características de la región, sin embargo de manera general se deberán considerar:

1. Condiciones naturales, recursos e impactos ecológicos y ambientales.
2. Población, crecimiento, composición, distribución, migración, empleo, Ingresos, consumo y nivel de vida.
3. Infraestructura económica y social.
4. Estructura productiva
 - Crecimiento, composición y variación espacial y temporal
 - Especialización, diversificación y concentración geográfica
5. Aprovechamiento y eficiencia productiva.
6. Empleos, Ingresos, distribución del ingreso y niveles de bienestar
7. Estructura administrativa y política
 - Gobierno federal, estatal, local
 - Grupos organizados de la región.
 - Políticas públicas.
8. Estructura del sistema de ciudades y localidades rurales
 - Jerarquía, funciones económicas y políticas
 - Dinámica y funciones económicas.

La limitante del análisis generalmente depende de la información disponible, por lo que se requiere realizar investigaciones de campo para que mediante entrevistas se complemente

⁵ Incluir una nota breve (autor).

la información. Por su generalidad, primero se realiza un análisis de la información amplia y en la medida que se profundice surgirán los requerimientos de análisis de mayor detalle.

Por último se procede al análisis de las tendencias, para lo cual en función de la evolución histórica y los escenarios probables, dada la problemática y los factores que se considere pertinentes incluir, se establece el pronóstico sobre las tendencias del desarrollo regional.

Con esta última actividad se inicia la segunda parte de la primera etapa del análisis de la planeación, que consiste en la definición de la Imagen-objetivo, la cual requiere de una serie de tareas, en las que predominan aspectos de conocimiento teórico y de experiencia para su elaboración, destacando las siguientes actividades:

2. Imagen – Objetivo

2.1 Análisis y dimensionamiento metas iniciales

2.2 Ajuste y validación de metas

2.3 Imagen- futura a la que se aspira (Modelo deseado)

2.3.1 Regiones plan y programa

2.3.2 Metas definitivas a corto, mediano y largo plazo

2.3.3. Estrategias y políticas

2.3.4. Acciones Económicas, sociopolíticas, espaciales, legales y Jurídicas.

2.3.5. Identificación y selección de instrumentos

2.3.6. Programas

- Programas regionales

- Programas subregionales

- Programas micro-regionales

 - Programa de preinversión

 - Programas generales

 - Programa de administración del plan

Las actividades de programación consisten esencialmente en el establecimiento de metas, selección de instrumentos y programas.

Las tareas que se requieren son eminentemente teóricas y requieren experiencia. El trabajo se inicia con el análisis, dimensionamiento y validación en su caso de las metas planteadas por la comunidad y/o sus representantes políticos.

El estudio consiste en un principio en la evaluación de metas preliminares mediante el dimensionamiento de los esfuerzos de asignación de recursos y acciones para su consecución, por los académicos- técnicos-investigadores a fin de determinar las posibilidades de alcanzarlas.

Las principales actividades consisten en la preparación de proyecciones sobre tendencias y escenarios futuros así como de los requerimientos de recursos y acciones.

Generalmente el objetivo es aumentar en una proporción el ingreso por habitante y nivel de vida de la población, lo que se traduce esencialmente en la identificación del monto de inversión requerido y de los gastos asociados.

Los requerimientos del crecimiento económico son fácilmente identificados a través de fijar la tasa de crecimiento de la producción y de la población y obtener el incremento del ingreso per capita y nivel de bienestar por habitante, lo cual se realiza mediante las estimaciones de las capital-producto sectoriales, de tal forma que a partir de determinar el crecimiento del ingreso y el nivel de bienestar por habitante se determinarían los montos de inversión generales y las posibles fuentes de financiamiento.

Además se identificarían los requerimientos de infraestructura y mano de obra en forma conexas y complementaria.

El presupuesto de capital y gasto estimado se valoraría en función de las posibilidades de disposición de recursos. Para lo cual se identificarían los montos requeridos, fuentes de financiamiento posibles y condiciones para su participación de tal forma que a partir de ellos se identificarían los instrumentos requeridos para su captación. Por lo que dependiendo de esta valoración se establecerían las metas definitivas y los tiempos para su consecución- corto, mediano y largo plazo- así como los instrumentos y las acciones, estas últimas integradas en programas.

Una vez que se han seleccionado, se establecerían las regiones programas que integran la región plan, en la que se establece en forma precisa las metas, instrumentos y programas a desarrollar.

De estos programas destaca el programa de preinversión que consiste en la conformación de la cartera de proyectos de inversión, el cual se inicia con la etapa de identificación de proyectos y formulación de perfiles de inversión regionales. Lo que implica su evaluación mediante análisis beneficio-costos con criterios regionales, en donde se valore los rendimientos financieros y sociales así como sus impactos.

Posteriormente, dependiendo del riesgo y el monto de la inversión se procedería al análisis de factibilidad. Destaca por su importancia la coordinación e integración regional de los proyectos a fin de que tomen en cuenta las interdependencias que se establecen entre ellos, en los que la inversión pública debe funcionar como detonador e integrador de inversiones.

En especial es de mencionarse, el tomar en cuenta los diversos proyectos y programas de inversión pública federal y estatal, que deben formar parte del plan ya que de no hacerlo pueden desestabilizar la región. En esta etapa se debe dar la participación conjunta social y/o comunitaria y la de los políticos, técnicos-investigadores y administradores.

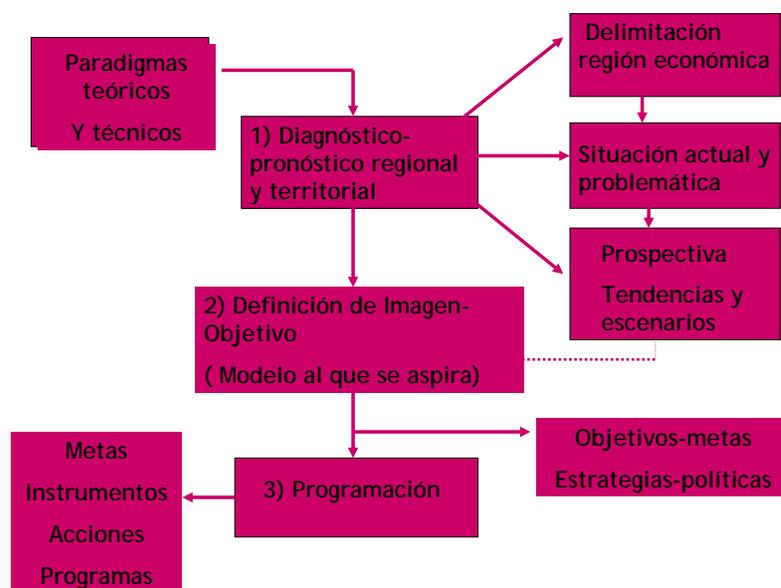
No obstante, los principios del análisis e interpretación tanto para la elaboración del diagnóstico- pronóstico como para la imagen objetivo, se elaboran en función de la concepción teórica sobre el desarrollo regional que se utilice como marco de referencia explicativo.

De ahí que el inicio de la planeación en su concepción parta de los principios de explicación teórica sobre el desarrollo regional y su proceso de cambio, por lo que radica en gran parte del estado del arte y de los paradigmas dominantes aplicados para su análisis. De aplicarse un enfoque sectorial a la explicación y las acciones del desarrollo económico y social de las entidades federativas y municipios, lo cual es muy común, en vez de un enfoque regional y territorial del desarrollo, es muy probable que se de lugar a un desequilibrio en la utilización de recursos, lo que puede traducirse en una desigualdad regional y urbana mayor, como puede ser el caso del impulso de la industrialización⁶.

Estas actividades requieren de un intenso contacto con los beneficiarios, eventuales administradores y políticos. Destacan en especial las labores con la comunidad a fin de que se conozcan los gastos y beneficios en que se incurriría, lo que a su vez permitiría conocer la disposición y grado de compromiso de sus miembros para el cambio.

Es obvia la necesidad de conocer los métodos y técnicas de la planeación regional de que se dispone, además de utilizar un razonamiento lógico que se complemente con una capacidad de síntesis a fin de poder analizar las interrelaciones en sus elementos más significativos. Además la experiencia y el conocimiento acumulado es un gran activo para la elaboración de los planes y programas que requiere el desarrollo regional.

A modo de resumen se plantea el siguiente esquema sobre las actividades esenciales de la preparación del plan y sus interrelaciones.



⁶ Por lo que la eficiencia de la planeación medida por su contribución a la solución de los problemas regionales, se vería afectada por una concepción inadecuada. Bajo este marco de explicación se supone que los Estados y municipios económicamente se comportan como las naciones, de ahí que se aplique mecánicamente el análisis agregado del comportamiento económico (modelo macroeconómico) o mediante el análisis y caracterización micro fundada de los agentes económicos (modelos micro-económicos) para explicar su comportamiento sin considerar a la región económica y su territorio como unidades económicas fundamentales.

3.2 Ejecución del Plan

En el periodo de ejecución se distinguen dos etapas la ejecución y la evaluación ex - post del plan. La primera de estas etapas es una de las más importantes, dado que dependiendo de lo que se ejecute las propuestas del plan tendrán efecto. Estas actividades si bien se caracterizan técnicamente por sus planteamientos administrativos, su mayor importancia depende de las acciones políticas que permitan su consecución.

La diversidad de objetivos e intereses sociales y de instituciones y políticas propicia la falta de consensos sobre las decisiones públicas. De ahí que su ejecución sea función de la negociación y consenso y participación de las diferentes partes.

Las actividades se orientan principalmente a la operación, lo que implica asistencia técnica, comunicación, promoción entre organismos oficiales y organización de productores y sociedad en general.

De ahí que los administradores, políticos y planeadores se interesen en mejorar la instrumentación de las políticas, propiciadas por la efectividad y eficiencia de las medidas y de las organizaciones involucradas en su instrumentación. El problema fundamental se refiere a encontrar el mecanismo que opere adecuadamente en el tiempo.

Técnicamente las principales tareas consisten en la identificación y propuesta para la administración del plan, implica precisar atribuciones, funciones, actividades y tareas, lo que requiere de una serie de medidas, acciones oportunas y adecuadas basadas tanto en la organización como en la programación y ejecución de acciones.

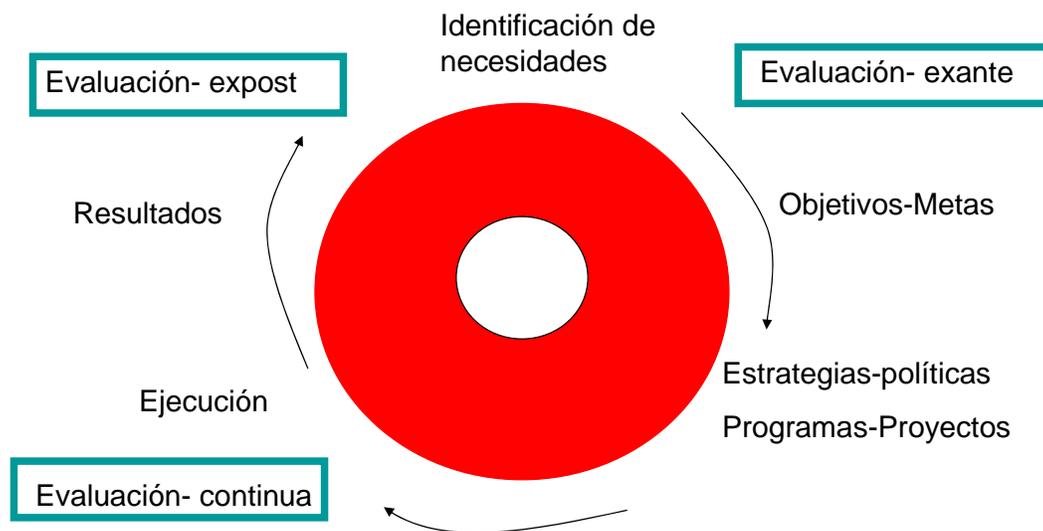
A partir de las cuales se establece la organización para la ejecución del plan y los mecanismos de coordinación.

Tradicionalmente este interés se resuelve mediante el funcionamiento de autoridades de desarrollo regional como mecanismos de coordinación, incorporando diversas formas de participación como consejos consultivos regionales.

Uno de los aspectos críticos es el de establecer en tiempo la instrumentación de las acciones, dada la incertidumbre entre la acción planeada y su ejecución. De ahí que se requiera de actividades de seguimiento o evaluación continua, a fin de identificar las desviaciones de las acciones que deben instrumentarse a fin de lograr los objetivos y metas establecidos y precisar las correcciones requeridas.

De hecho la planeación requiere de un sistema de evaluación permanente, que permita validar tanto las necesidades como las acciones instrumentadas y la forma en que han modificado la situación original mediante la situación planeada.

Este sistema de evaluación del proceso de planeación se integra por los siguientes tres tipos de evaluaciones: 1) evaluación ex – ante, 2) evaluación concurrente, y 3) evaluación ex - post, las dos ultimas corresponden a la etapa de ejecución del plan y la primera a su preparación.



Evaluación a Priori (Ex_Ante).

Analizar la coherencia y pertinencia del programa/proyecto en el momento de la planificación. Ayuda a preparar el plan de desarrollo y facilita su aplicación, precisando los objetivos y analizando la pertinencia del programa en relación con las necesidades y la repercusión prevista.

Evaluación Intermedia o continua.

Se desarrolla en un punto intermedio de la ejecución del programa. Se analizan fundamentalmente los resultados de las primeras acciones, de acuerdo con los plazos, medios y objetivos previstos inicialmente. contribuye, en caso de ser necesario, a tomar decisiones para la reformulación y reconducción del programa.

Evaluación Final o expost.

La valoración de la eficacia y eficiencia de las acciones del plan y su impacto así como su contribución a los objetivos más amplios .Se analizan los factores de éxito o fracaso, así como las realizaciones y resultados, incluida su permanencia.

Por tanto la Evaluación debe ser Continua realizada a lo largo del ciclo de planeación, con un carácter multidimensional y con la participación de los beneficiarios y de los que instrumentan el plan.

La evaluación es el elemento fundamental de la programación, centrándose en el seguimiento de procesos, mediante sistemas de información e informes cotidianos.

De hecho la etapa que continua a la de la ejecución corresponde a la evaluación ex – post del plan, lo cual requiere del establecimiento de un sistema de información e indicadores que permitan medir el desempeño del plan de acuerdo a las metas establecidas.

Dado el carácter multidimensional de la eficiencia y eficacia del plan, se requiere un enfoque de evaluación integral que considere los siguientes aspectos: 1) Desarrollo regional, 2) programas, 3) Comité consultivo, 4) población beneficiada y 5) Operadores del plan.

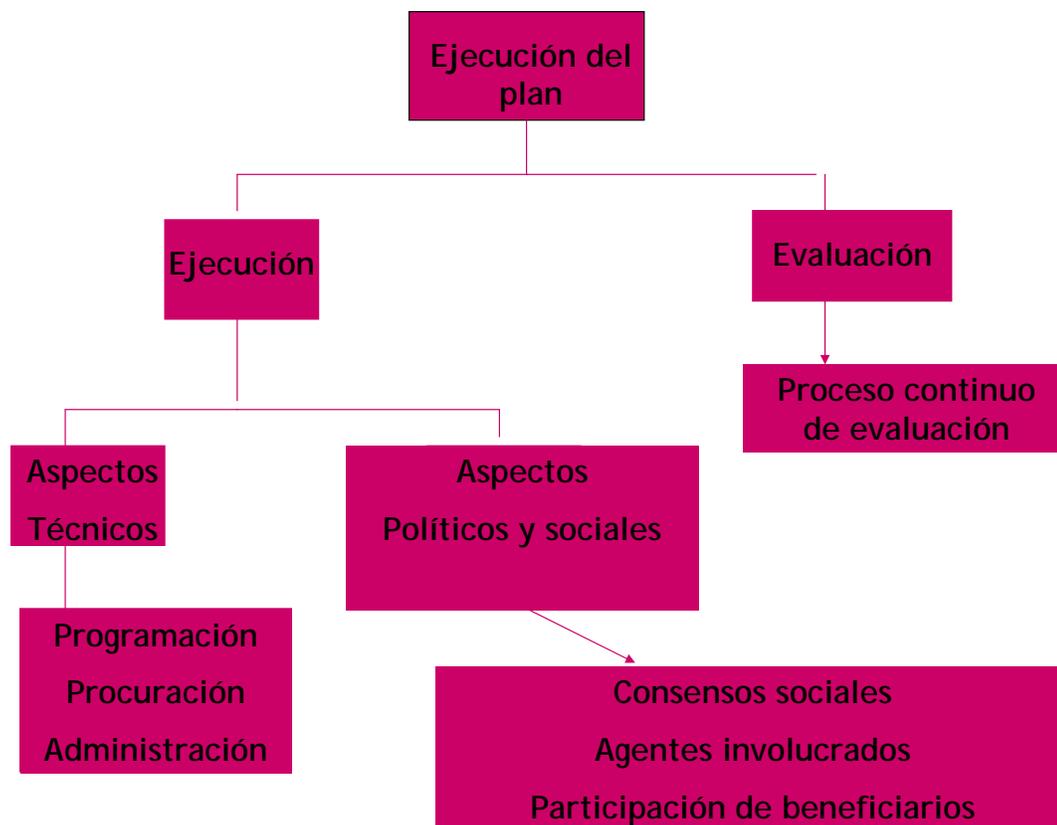
La evaluación del desarrollo regional, se debe analizar de acuerdo a las características del cambio regional y su evolución a lo largo del programa para propiciar dicho desarrollo. Por lo que se requiere establecer un sistema de medición del desarrollo regional, mediante la elaboración de un sistema de información, generalmente compuesto por índices compuestos que sintetizan la operación y sus impactos.

De ahí la necesidad de evaluar los programas con el propósito de analizar la eficiencia y eficacia del uso de recursos mediante indicadores físicos, sociales, regionales y financieros. Además se deberá evaluar el desempeño de la gestión del Grupo que instrumenta las acciones, como entidad responsable, mediante entrevistas semiabiertas a los responsables de la gestión y a los beneficiarios del programa, además de utilizar indicadores físicos y económicos sobre los resultados alcanzados.

La evaluación de los Comités consultivos como representación pública-privada de la población, la que sin duda deberá ser una estructura representativa del entramado socioeconómico, de la actividad y estructura territorial. Por su parte la evaluación de la población beneficiada se puede realizar a través de reuniones grupales con informantes calificados que representen la estructura social del territorio.

De hecho el conjunto de evaluaciones permite realizar la evaluación del plan en su conjunto, por lo que deberá corroborar lo alcanzado por el plan y suministrar en forma sistemática información periódica sobre los avances del plan, con la cual se reinicia otro ciclo de programación de actividades y metas.

En forma sintética las actividades esenciales y su interrelación se presentan en el siguiente esquema:



4. Requerimientos de un Enfoque de Planeación Regional para el -Plan Puebla Panamá

La viabilidad del plan Puebla –Panamá esta sujeta a que se reúnan los requerimientos que demanda un enfoque de planeación regional, por lo que en su componente nacional requiere que se adopte un modelo de planeación regional basado en la adopción de decisiones públicas, y privadas, mediante las cuales la sociedad progresivamente se compromete con el cambio económico, socio político y espacial a través de ciertas acciones.

Este proceso corresponde a la negociación de intereses entre diversos grupos sociales y gobiernos, cuyas alternativas mediante la participación y el dialogo tienen que converger hacia el interés general.

Su certidumbre se basa en el conocimiento teórico y en la capacidad política de los gestores. En el primer aspecto destaca el conocimiento de las teorías y paradigmas dominantes del desarrollo regional y de las técnicas y metodologías disponibles, mientras que en el segundo, corresponde a la viabilidad política del plan, la cual radica en la capacidad de concertación política y de la participación y representación de los intereses generales y de su adecuada información.

Por su parte, la viabilidad social del plan radica en que sus programas contengan los intereses de los grupos sociales beneficiados y afectados por el plan.

De ahí la importancia de crear la coordinación de la autoridad regional con la inclusión de los diversos actores involucrados, principalmente: 1) Beneficiarios; 2) Operadores, 3) Técnicos-Académicos-especialistas; 4) Administradores; 5) Políticos y 6) Opinión pública.

Teóricamente, la planeación se concibe como un proceso continuo, flexible, dinámico y cambiante, como única opción para el cambio y desarrollo, lo que requiere tanto de la reflexión continua para la toma de decisiones de mediano y largo plazo como de la adopción de acciones inmediatas de corto plazo.

Por lo que se considera bajo el enfoque de planeación estratégica, la cual parte del principio de que la participación y negociación de intereses entre los diversos participantes en la toma de decisiones es determinante para la adecuada formulación y ejecución del plan. Es decir, se parte de una planeación concertada mediante la creación de consensos entre los actores y agentes del cambio.

De aquí que se distinga por su flexibilidad y continuidad dinámica. Institucionalmente, las transformaciones esencialmente consisten en su carácter participativo e incluyente, a diferencia del enfoque tradicional, estático, normativo y no participativo. La identificación de problemas y necesidades debe ser participativa a fin de que la elaboración técnica del plan y formulación de programas cuente con el compromiso de las partes involucradas.

En la elaboración del plan y programa se requiere un cuerpo especializado de Académicos-técnicos-investigadores que de manera continua apliquen los paradigmas dominantes del desarrollo regional, desarrollen las técnicas y procedimientos así como los sistemas de información, medición y evaluación.

De ahí que se requiera la participación activa de los académicos e investigadores locales que como productores de conocimiento aplicado y nuevo puedan validar, ampliar y mejorar los conocimientos sobre el comportamiento regional y urbano, técnicas y procedimientos de planeación, cartera de proyectos, sistemas de participación, etc.

Por lo que el plan de desarrollo regional podría contemplar la creación de agencias de desarrollo local con las Universidades, instituciones de educación y expertos locales para realizar estas tareas. Además de propiciar la participación multidisciplinaria de Colegios y especialistas para su pronunciamiento sobre las principales temáticas de su interés.

Bajo esta condición, la planeación regional se concibe tanto como un proceso continuo de aprendizaje como de validación de los paradigmas dominantes de la especialidad y de generación de conocimiento nuevo. A la vez que se generan acciones con mayor certidumbre sobre el comportamiento regional y sus efectos en el desarrollo como de la participación de los beneficiarios y actores directamente involucrados en su operación y funcionamiento. La planeación regional bajo esta concepción se considera como un instrumento de conocimiento y aprendizaje colectivo tanto de los problemas y necesidades como de sus alternativas técnicas y económicas de solución, principalmente del comportamiento social e institucional que caracteriza a la región.

Se considera que la información generada y su comunicación adecuada, puede formar una opinión pública que mayoritariamente se comprometa con el cambio y esté dispuesta a asumir costos para lograr los beneficios a los que se aspira.

Desde el punto de vista de la concepción del desarrollo regional, es fundamental el considerar como punto de partida la estructuración y funcionamiento de regiones económicas, en vez de regiones político administrativas, lo que implica que las entidades federativas y municipios deben de asociarse y tomar decisiones económicamente racionales considerando su integración económica y espacial. De tal forma que se reconozcan las realidades regionales y territoriales y se coordinen y concierten acciones conjuntas incluso con la federación. Su oportunidad radica en que la SHCP ha demandado de las dependencias federales la regionalización del gasto e incluso da prioridad a las acciones pactadas regionalmente con los gobiernos estatales.

El enfoque de la planeación regional debe ser integral por lo que se sugiere que se cree un sistema nacional de planeación regional regional a nivel nacional, que en varios trabajos hemos propuesto, el cual se presenta a continuación.

La instrumentación del funcionamiento del sistema de planeación se concibe por niveles, tanto en la elaboración de planes y metodologías como en la ejecución y puesta en marcha de sus acciones, obras públicas y equipamientos.

Se consideran cuatro niveles de planeación complementarios:

- 1) Macro regional - urbano
- 2) Meso regional - urbano
- 3) Micro regional -urbano
- 4) Intraurbano-regional
 - Centros metropolitanos
 - Centros urbanos y localidades rurales

Además un aspecto fundamental corresponde a la viabilidad financiera del plan por lo que se esbozan aspectos esenciales para su consecución.

a) Planeación macro urbano-regional

Este nivel corresponde al más agregado, en el cual se parte de un diagnóstico integrado de la región económica compuesta por varias entidades federativas, considerando el principio de que el desarrollo regional- urbano es la síntesis de procesos múltiples que involucran aspectos económicos, políticos, ambientales y socio – culturales.

Dichos procesos, por su interacción y mutua dependencia funcional, están estrechamente relacionados, lo que se pretende identificar a fin de definir las relaciones regionales e inter-regionales más significativas.

Además esta etapa de planeación se caracteriza por un análisis global e interrelacionado entre el desarrollo regional -urbano y los factores que inciden y determinan su comportamiento.

Cabe recordar que las acciones se delimitarían como regiones plan y programa. De este nivel de planeación se desprenden elementos de estrategia y directrices para el desarrollo urbano regional meso y microrregional.

b) Planeación meso regional- urbano

Esta etapa corresponde a un nivel de desagregación menor orientado sobre todo al comportamiento intra-regional desde una perspectiva de conjunto.

c) Planeación microregional – urbano

En el nivel micro la planeación corresponde a un sistema de localidades cuyas interacciones conforman una región que por su tamaño económico y población es generalmente reducido, la ciudad central que funciona como centro regional tiene una población que no llega a los 100 000 habitantes.

La instrumentación de estos niveles permite integrar la planeación regional desde arriba con la planeación desde abajo a través de las regiones y microrregiones.

d) Planeación intraurbana

Este tipo de planeación corresponde a los centros urbanos, metropolitanos y a las localidades urbanas, la cual pretende establecer el crecimiento económico, social y espacial de la ciudad de manera sustentable así como su eventual ordenamiento territorial, lo cual requiere considerar también la relación entre la ciudad y su región.

e) Viabilidad financiera

El problema del financiamiento del plan es uno de los aspectos más críticos a resolver, lo que requiere de la colaboración y cooperación financiera de las entidades involucradas. De ahí que el plan en sus diferentes etapas se podría instrumentar mediante la creación de un sistema de fondos de inversión los cuales en función de objetivos precisos establecidos y una normatividad transparente asignaran los fondos.

La propuesta sería la de concentrar y focalizar los recursos de inversión disponibles a fin de orientarlos a los objetivos y metas del plan y programa de desarrollo regional.

Dado el carácter regional y el involucramiento de varias entidades federativas implica el fondeo de recursos con la participación del gobierno federal, estatal y municipal, basados en inversión pública federal vía convenio de desarrollo social y recursos provenientes de transferencias y participaciones federales a entidades y municipios.

Obviamente esto implica cambios en el Convenio de coordinación fiscal, en el federalismo fiscal, Integración de programas federales y en los Convenios de desarrollo social.

La inversión pública debería caracterizarse por su efecto detonador a través de la infraestructura pública, a fin de focalizar e integrar la inversión privada y social.

Dichos fondos deben apoyar objetivos precisos, tales como:

- Integración y reconversión regional urbana
- Desarrollo empresarial y capacitación mano de obra
- Ordenamiento económico y territorial sustentable.
- Transporte e infraestructura productiva
- Agua y drenaje

•Servicios sociales

- Innovación tecnológica local
- Apoyo a proyectos productivos

Los fondos podrían financiar programas plurianuales, a fin de apoyar las estrategias de desarrollo definidas en cooperación, por las entidades y municipios que lo integren.

Las iniciativas de desarrollo financiadas por los Fondos deben satisfacer necesidades precisas evaluadas sobre el terreno por los planes establecidos con el concurso y participación de las entidades participantes.

Además deberán de propiciar su aplicación descentralizada, precisando atribuciones, responsabilidades, sistemas de información, evaluación y control.

Por último, quisiera señalar que en la generación de soluciones la participación y compromiso de diversos actores y beneficiarios y la acción de los diversos niveles de gobierno, son fundamentales en la búsqueda y solución de los retos del desarrollo regional y urbano de nuestro país.