

BASES PARA PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO DEL SECTOR SECUNDARIO EN LA RIOJA: Enfoque "Rehovot"

DORA EUGENIA CARBEL

Docente Investigadora – UNLAR
Especialista en Desarrollo Regional Rural
Integrado – Rehovot – ISRAEL
Responsable de Servicios Financieros
del Proyecto PRODERNOA – La Rioja.

Palabras Clave:

Desarrollo Regional.
Integración sectorial.
Diagnóstico y Planificación.
Metodologías. Proyecciones.

Key Words:

Regional Development.
Sectorial integration.
Diagnosis and Planification.
Methodologies. Projections.

Resumen

Considerando que el objetivo central que guía la planificación del desarrollo regional, es mejorar el nivel de vida de la población, en éste trabajo se hace hincapié en los aspectos económicos de la temática, tales como la reducción de la desigualdad entre los diferentes sectores de la economía, creación de nuevas fuentes de empleo dentro de la región para revertir procesos de éxodo poblacional, diversificación sectorial de dichas fuentes de empleo y fomento de incentivos conducentes a una mayor formación de capital para su reinversión dentro del propio ámbito.

A los fines de encauzar acciones hacia objetivos, se provee de un esquema básico de plan regional y se orienta su faz práctica y de ejercitación hacia un determinado sector, aquél identificado como secundario dentro de la Provincia. Es por ello, que partir de un enfoque en particular, se realizan diagnósticos, se elaboran indicadores, se diseñan instrumentos, y siguiendo una metodología de trabajo, se construye el marco y punto de partida, como construcción que, en una ulterior formulación, permitirá la obtención de planes de desarrollo con el detalle suficiente para posibilitar su implementación.

Abstract

Taking into account that the chief aim leading the planification of regional development is to improve the population's quality of life, in this project the focus lies on the economic aspects of the matter, such as the diminution of the inequality among the different economic sectors, the institution of new sources of employment within the region so as to reverse processes of population exodus, the diversification of areas of aforementioned sources of employment, and the promotion of incentives that would contribute to the earning of larger amounts of money to be reinvested inside the same scope. With the purpose of turning goals into tangible realities, we are providing a basic squeme of regional planification which is orientated towards its practical face and the exercise applied to a particular region, that which is identified in the province as secondary. This is why, from a particular perspective, diagnoses are being made, indicators are being elaborated, instruments are being designed and, following a work methodology, we are constructing a framework and a starting point which, in its posterior formulation, will allow to get development plans, comprehensive enough to make their implementation possible.

Introducción

La realización en los años 86 y 87, por parte de un grupo interdisciplinario de profesionales riojanos, de un curso de posgrado, organizado por el Centro de Estudios Regionales Urbanos y Rurales (CERUR) en la ciudad de Rehovot, Israel, constituyó el punto de partida para la presentación de una metodología de planificación del desarrollo con una visión integral del proceso, que incluye la concepción y relación de definiciones macro y micro, las que más tarde se integrarán en una función vertical, y se continuarán por el mismo camino de la integración hasta completar la función horizontal, en ambos casos las relaciones serán descriptas tanto en la explicación del enfoque, como en la presentación aplicativa del subsector seleccionado. Una vez que se conformó un equipo de planificación y luego de impartir los principios y conocimientos básicos del enfoque, se procedió a seleccionar y definir el área de estudio y aplicación, tal definición implica considerar objetivos de gobierno, nivel de inversiones, potencialidad de los recursos de la región, relación entre problemas locales, regionales y nacionales, prácticas de manejo, toda una complejidad que va en búsqueda de soluciones multisectoriales, fundamentalmente viables dentro de límites de tiempo y de recursos.

Objetivos

Se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Comunicación, con fines de difusión, de una metodología que permite incorporar particulares aportes al trabajo de planificación.
- Examinar y rever las condiciones y estadios de desarrollo de un sector y de los subsectores que lo componen.
- Enfatizar en las distintas etapas el carácter multisectorial e integracionista de éste tipo de planificación.

Metodología

En la primera etapa, denominada experimental, se considera todo el camino de formación y aplicación en un área específica de la Provincia, del enfoque de planificación desarrollado parcialmente en el trabajo.

En la segunda etapa, descriptiva, se rescata un orden para la información obtenida en la etapa anterior, que permita una descripción tanto de la experiencia a nivel provincia, como de su extrapolación en otras regiones, para otros períodos históricos, pero dentro de una misma temática.

En la tercera etapa, analítica, el estudio y la relación de la información recolectada, estructura una exposición secuencial de principios y hechos a destacar para consecución de objetivos.

Enfoque de "Rehovot"

El nombre de ésta ciudad del Estado de Israel, particulariza una metodología de planificación titulada *Desarrollo Rural Regional Integrado* (DRRI), planteada en su difusión como un curso de posgrado, cuya faz teórica se dicta en el país de origen, y su realización práctica en un estado de América Latina, de donde concurren la mayoría de los participantes en calidad estudiantes, formadores y de ejercicio de un liderazgo con intenciones de colaborar en la ruptura de ciclos negativos que imposibilitan el desarrollo de las zonas, regiones o Países involucrados en la tarea de redactar un proyecto final, susceptible de aplicación.

Según éste enfoque, el proceso de planificación regional corresponde a un cruce de funciones: la función vertical y la función horizontal. La primera de ellas implica la coordinación entre la planificación a nivel macro-nacional y la planificación a nivel micro-local, todo ello a través de un plan de desarrollo a nivel intermedio, que es el regional. La experiencia demuestra que muchas veces las metas de planificación determinadas a nivel macro, no pueden aplicarse a las circunstancias prevaecientes a nivel micro. La micro-planificación corresponde a unidades individuales de producción que procuran el mayor beneficio posible y está íntimamente vinculada con conductas humanas y factores de contexto social, que no siempre pueden ser expresados en forma cuantitativa. Por ello la macro-planificación no es,



ni podrá ser, la suma aritmética de los resultados de la micro-planificación. Debido a que las metas a nivel macro y a nivel micro carecen de un común denominador, la integración de rumbos, a nivel regional, constituye el principal objetivo de la función vertical. La función horizontal en la planificación a nivel regional abarca una amplia gama de actividades: la integración de los planes sectoriales, la traducción de los términos del plan intersectorial a planes físicos adecuados a las condiciones particulares de la región, y la conversión del plan general de desarrollo en una serie de proyectos concretos capaces de ser ejecutados.

La integración de las actividades del agro, industria y servicios en un marco espacial regional es el factor generador del desarrollo integrado. Esta integración depende de la utilización de los recursos disponibles, las características fisiográficas y la etapa de desarrollo económico. La coordinación e integración de los planes de desarrollo formulados para cada uno de los sectores económicos es indispensable para el logro de una implementación eficiente, luego, el cruce de funciones constituye el punto de encuentro de ambas, y la consumación de éste concepto es el Plan de Desarrollo Rural – Regional Integrado.

Flujo de Trabajo de la Planificación DRRI

Destacamos los pasos metodológicos consecutivos que conforman el despliegue de tareas que importa la planificación, según éste enfoque:

Etapa previa: - Determinación de los objetivos de desarrollo: Se redactan los objetivos primarios del desarrollo a nivel regional y local, acorde a los límites marcados para la previsión, y posterior acción.

Etapas propias de la planificación:

- 1- Recopilación de información y reconocimiento de la región: Como fuentes de información se utiliza tanto material impreso, como información verbal y observaciones recogidas en giras de trabajos. Del estudio de datos y mapas, la región se divide en zonas ecológicas de características homogéneas, lo que más tarde permitirá distribución de actividades en el medio.
- 2- Diagnóstico de la región: Con la información obtenida y las observaciones marcadas en la etapa anterior, se elabora el diagnóstico de la situación

económica, social e institucional, lo que sirve de punto de partida para la macro – planificación y la planificación sectorial.

- 3- Macro – planificación regional: Tiene lugar la formulación de un modelo de crecimiento regional y un plan preliminar de asignación de los recursos de mano de obra y capital a los distintos sectores de la economía. El modelo planteado responde a métodos y técnicas convencionales de macro – planificación.
- 4- Planificación sectorial: En ésta etapa se elabora la planificación del desarrollo de cada sector en particular, lo que incluye la traducción de los planes sectoriales a la dimensión espacial concebida en la organización jerárquica de la región.
- 5- Integración de los sectores: Etapa comparativa entre los resultados del plan regional que resulta de la integración de planes sectoriales, con los obtenidos en el plan preliminar para cada sector a nivel de macro – planificación. Es así, que por un medio iterativo se arriba a la versión final del plan intersectorial para el desarrollo de la región.
- 6- Planificación detallada del área seleccionada: Incluye actividades específicas como, planificación de varios proyectos agropecuarios, planificación de varios proyectos industriales, programación de los centros rurales y urbanos de servicios, marco organizacional y planificación física de la zona elegida.

ETAPA 2: Diagnóstico

Avanzando desde la situación general descripta en función de los aspectos relevantes de la macro-planificación, el relevamiento diagnóstico se encauza hacia el sector sobre el que se pretende exponer la metodología: el Sector Secundario.

La primera observación, tiende a definir con precisión y fundamento, cuáles son las actividades económicas que componen dicho Sector, y así resultan incluidas: industria manufacturera, construcción y minería. Se destaca la inclusión del sub-sector Minería, y la exclusión del sub-sector Transporte y Comunicaciones, cuyo tratamiento se contempla en el Sector Terciario.

Las fuentes de información constituyen un aspecto clave: censos nacionales con especial referencia a los económicos, otros diagnósticos elaborados con anterioridad por otros organismos, tales como el Consejo

Federal de Inversiones (CFI), series anuales de Producto Bruto Geográfico construidas por Estadística, dependiente del Gobierno, también informes y entrevistas a funcionarios de organismos oficiales, como es de gran aporte la realización de diversas visitas a establecimientos de Capital y del interior de la Provincia, a fin de entrevistar a gerentes y representantes de organizaciones empresariales y sindicales.

Comenzando por el subsector *Industria Manufactura*, las ramas reconocidas para elaborar la serie de Producto Bruto Geográfico en la Provincia, son las siguientes:

- Alimentos y bebidas.
- Textiles, prendas de vestir y cuero.
- Madera y muebles.
- Papel e Imprenta.
- Sustancias químicas.
- Productos minerales no metálicos.
- Industriales metálicas básicas.
- Productos metálicos, maquinarias y equipos.
- Otras industrias.

Para medir los cambios, en estructura, ocupación, tamaño, se consideran períodos lo suficientemente amplios, de manera que queden claramente expuestos en sus consecuencias y magnitud. Un ejemplo de antes y después, es la aplicación de la Ley N° 22.021, conocida como de Desarrollo económico, que fue sancionada en 1.979, y por la cual se otorga una serie de diferimientos y desgravaciones en el pago de impuestos de ganancias, de capital y de valor agregado, por un período de 15 años, en forma escalonada y decreciente a las empresas e inversiones que se establecieron en la Provincia.

A continuación se detallan los indicadores que se relevaron en por lo menos tres períodos históricos, para diagnosticar el Sub-sector:

.Estructura del Producto Bruto Geográfico Industrial: por ramas y en porcentajes, nos ilustra sobre la importancia relativa de cada una de ellas, y las variaciones en el tiempo, visto como crecimiento, reducción o permanencia.

.Personal ocupado por rama de actividad: cantidad de ocupados y su porcentaje respecto al total, expone las diferencias en la generación de empleo.

.Estructura industrial por tamaño y ocupación: Previamente se estudia la división en rangos apropiados, así, se agrupa como Micro-establecimiento (menos de 5 ocupados), Pequeños (de 6 a 15), Medianos (de 16 a 200) y Grandes (más de 200).

.Relación de tamaño con antigüedad de implantación del rubro (impacto de la ley de Promoción): Para ello se establecen 4 categorías, Ramas nuevas principales, Resto de las ramas nuevas, Ramas sobrevivientes principales y Resto de las ramas sobrevivientes.

.Distribución de la ocupación industrial provincial por departamento: Para poner de manifiesto el grado de concentración intra-provincial.

.Determinación de Valor Agregado (VA) diferenciado entre proyectos promocionados y establecimientos sin promoción: Para los primeros se considera el valor estimado de Ventas Totales (VT), como Valor de Producción (VP) y luego se multiplica por el promedio anual de la relación entre Valor Agregado/ Valor de producción (VA/VP) estimado por una fuente local de seguimiento estadístico oficial (en caso de inexistencia, se recurre a valores nacionales, dejando constancia del sesgo). En el caso de los segundos, al Valor Agregado Sub-sectorial, se resta el valor obtenido para el primer estrato, y se adjudica la diferencia, a las empresas no promocionadas.

El Sub-sector *Construcción*, comprende edificación de viviendas, obras de infraestructura, obras públicas en el sector de servicios públicos (educación, salud, administración pública) y la construcción privada en los sectores de industria y comercio. La mayor parte de la financiación de programas de viviendas está a cargo del sector público, por lo que los indicadores válidos y representativos en materia de valor bruto de construcción, viviendas iniciadas, en construcción o terminadas, registros de ocupación y demás, serán los que proporcione el organismo oficial coordinador de la actividad. Como valor de construcción por concepto de infraestructura y obras públicas en el sector servicios, se considera el monto total de lo presupuestado en forma anual por el Ente Ejecutor, en el que aparecen conceptos como: Embalses y captación de agua, Ejecución de redes eléctricas, Vialidad (construcción y mantenimiento), Administración Pública (construcción y mantenimiento), Sector salud (construcciones), Sector educación (construcciones), etc. En relación al empleo, las cantidades buscadas son las de la ocupación total del sub-sector, su distribución en las

distintas obras, y la productividad media del sector, medida en términos de valor agregado por persona ocupada. En referencia a la estimación del Valor Agregado (VA), se parte del Valor de Construcción Anual (VCA) y se multiplica por la relación Valor Agregado/Valor de producción (VA/VP) del sector construcción, obtenida de las series de Producto Bruto Geográfico a nivel provincial.

La primera evaluación del Sub-sector *Minería*, es la participación relativa de la actividad en la economía provincial. La cuantificación de una situación de partida implica: obtención de valor de producción total, determinación de la incidencia de distintos rubros, por ejemplo, de la clasificación entre minerales no-metálicos, rocas de aplicación y metales, relevamiento de las personas ocupadas, distribución geográfica de explotación minera, y una estimación de Valor Agregado (VA), de forma similar a cálculos anteriores, multiplicando Valor de Producción (VP) por la relación Valor Agregado/ Valor de Producción (VA/VP) promedio del sector en la Provincia, en los últimos 10 años.

ETAPA 4: Planificación del Sector Secundario

Recorrido el camino metodológico por tres etapas previas, y destacando el carácter común de una de ellas, la diagnóstica, se abrieron dos vías, una hacia la macro-planificación y la otra hacia la planificación sectorial, que es la que se retoma en éste título desde el Sector Secundario. El planteo se renueva con la distinción y particularidades de los tres subsectores que se reconocieron integrando la parcialidad sectorial: Industria Manufacturera, Construcción y Minería.

Con el análisis de los datos obtenidos y relacionados en el diagnóstico del primer subsector, la Industria, se buscará proponer objetivos prioritarios para el futuro desarrollo industrial de la Provincia, armando una estrategia hacia la acción y cumplimiento de los mismos. Por ejemplo, algunos de ellos se redactarían de la siguiente forma:

. Propender al establecimiento de industrias que se articulen con las existentes, a través de vínculos hacia adelante o sea elaboración de insumos utilizados por empresas existentes, o que actúen en una etapa posterior de procesamiento de productos producidos por las mismas.

- . Ampliar, modernizar y mejorar los servicios a las empresas (comunicación, transporte, financieros, etc.) y a los empleados (ambientales, de capacitación, culturales, etc).
- . Inducir una mayor participación empresarial y de capital local en el proceso de industrialización.
- . Aumentar la participación de personal de la Provincia en niveles profesionales más calificados y en niveles de administración y gerencia industrial.
- . Asignar prioridad a las industrias que procesen materias primas de origen provincial.
- . Priorizar industrias donde el factor transporte represente una fracción relativamente pequeña del precio final del producto.
- . Promover la integración regional en el desarrollo económico de manera de conseguir ventajas de mercado.

Continuando el proceso hacia la proyección del año meta, se hace necesario distinguir algunos factores como nivel tecnológico, y grado de competitividad en el mercado que tienen las industrias del sector sujeto a planificación. Con ellos, se podría clasificar y realizar estimaciones para tres categorías:

- Empresas con nivel tecnológico elevado y de alta competitividad en el mercado nacional e internacional y por lo tanto con perspectivas de gran crecimiento económico, lo que induciría a tasas de crecimiento anual promedio de valor agregado, de ocupación y de crecimiento de la productividad en el mayor nivel regional.

- Empresas con nivel tecnológico medio, orientados básicamente al mercado nacional con algunas posibilidades de exportación, y consecuentemente posibilidades de crecimiento intermedio. Las tasas de variación también se situarían a valores medios.

- Empresas con bajo nivel tecnológico, menor intensidad de capital y exclusivamente orientados al mercado provincial y nacional, con bajas posibilidades de crecer. Los porcentajes de variación de las tasas serán mínimos.

Fijados los coeficientes que llevaran la situación actual al futuro del año meta, tanto en estimación de Producción física, Valor de producción, Valor agregado, personas ocupadas y capacidades de instalación, lo que resulta de multiplicar cantidades bases por las tasas de cambio obtenidas para cada

uno de los conceptos expuestos, resta ahora definir los requerimientos de inversión, y los factores a estimar en éste aspecto son los siguientes:

- $K =$ Inversión Bruta Fija = $K_1 + K_2$, siendo;
- $K_1 =$ Inversión Neta Fija.
- $K_2 =$ Reposición de Capital.

En el sub-sector *Construcción*, el volumen de actividades en el año-meta será consecuencia directa de las inversiones proyectadas para la construcción de viviendas, obras de infraestructura y construcción de edificios e instalaciones en los tres sectores de la economía regional. Por las particularidades de la Provincia, el renglón de mayor importancia en el total de las inversiones es el que se vincula a la construcción de viviendas, resultando que las estimaciones de los requerimientos de capital para el levantamiento de las mismas se hace en base a los cálculos de necesidades de vivienda por los siguientes conceptos: viviendas para la población adicional como consecuencia del crecimiento demográfico, viviendas para cubrir el déficit actual absoluto, mejoramiento y complementación de servicios para viviendas inadecuadas y finalmente, un cierto porcentaje de reposición anual de viviendas que normalmente se desgastan con el tiempo. La proyección del crecimiento del sub-sector *Minería*, toma como base la información técnica que brindan los organismos públicos acerca del potencial minero, los planes de inversión para el desarrollo de éste potencial y las perspectivas del mercado para los diferentes productos. Con dichos criterios se establecen las diferentes tasas de crecimiento de volumen físico y de valor de producción, utilizándose el coeficiente Valor Agregado/ Valor de Producción obtenido en el proceso diagnóstico, para estimar en forma global el valor agregado del subsector.

CONCLUSIÓN

El objetivo del trabajo era dar a conocer algunas bases de una metodología de planificación del desarrollo que tiene como eje de contenido el agro, el medio rural o semi-rural, la industrialización básica y los servicios elementales, y que más allá de su concepción teórica, existió la oportunidad de situarla a nivel experimental, en el escenario de Provincia

con marcadas características ambientales, sociales, económicas y políticas que se corresponden con la visión y trayectoria del Centro internacional que la universalizó hacia países donde el proceso desarrollista tenía muchos elementos en común, y que ello permitiera diseñar una estrategia que trascendiera los numerosos e interminables diagnósticos, todos demasiado similares, unidos en causas y consecuencias, pero que en el mejor de los casos tomaba cursos de acción que desviaban del camino de consecución de objetivos y en el peor, nunca eran considerados por la decisión política.

Se mencionan e identifican varios pasos o etapas, una preliminar relacionada a la fijación de objetivos, y seis posteriores pertenecientes al proceso de planificación propiamente dicho, en éste trabajo, el énfasis estuvo puesto en dos de ellas: la de Diagnóstico sectorial y la de Planificación sectorial. Luego se eligió un sector en particular, el Secundario, más acotado en cuanto a versiones y estadios de desarrollo, pero de una relativa simplicidad para dejar en claro el sentido y método de la propuesta de planificación.

En la primera de ellas, la orientación dada a la búsqueda de datos de la etapa anterior referida a la recopilación y reconocimiento, tiene su sentido en el ordenamiento y relación que se puede plantear entre ellos, de manera de identificar causales, resaltar fenómenos en curso y así exponer situaciones de partida, las actuales, que brindaran el marco para las proyecciones que requiera la etapa posterior sujeta a análisis.

Más tarde, la etapa de planificación del sector seleccionado, establece supuestos que se ven reflejados a través de la fijación de coeficientes que aplicados sobre cantidades base, correspondientes al período presente, y mediando un horizonte de tiempo suficiente, convertirá en forma aproximada, la actualidad en una situación de llegada en conformidad con los objetivos a alcanzar en el año meta.

Como particularidades de la metodología, destacamos por una parte la distinción instalada entre grandes y pequeños agregados, haciendo notar que las metas de la planificación determinadas a nivel macro, muy raramente concuerdan con las circunstancias de la vida real prevalecientes a nivel micro. Los dos métodos de planificación carecen de un común denominador y la integración de ambos a nivel regional, permite el todo.

La discusión anterior, permitió introducir el concepto diferenciador por excelencia del enfoque DDRI, o también llamado enfoque Rehovot, el cruce

de funciones, como elemento clave para la formulación de un plan de desarrollo. Para que se produzca ese punto de encuentro, se definieron la verticalidad y la horizontalidad, incluyendo en la primera la coordinación entre la planificación a nivel macro con la diseñada a nivel micro, todo ello en un nivel intermedio, el regional. La función horizontal, como segunda instancia del trabajo, abarca una amplia gama de actividades: integración de planes sectoriales, adecuación de planes físicos a las condiciones particulares de la región y la conversión del plan general en una serie de proyectos concretos capaces de ser ejecutados.

El tratamiento del sector secundario, reflejado en el presente trabajo es solamente una variable de la función horizontal, lo que da una idea clara, que abarcar todos los sectores y distintos planos que exige la problemática del desarrollo bajo esta metodología es una tarea interdisciplinaria, de especialísima coordinación y sujeta a continua revisión dada las múltiples instancias de integración del enfoque.

Una reflexión final, sobre la tarea de planificar, destaca que es cierto para todos los profesionales que trabajan en desarrollo, que no hay secretos, ni listas de tareas, ni enfoque que por sí solo de impulso al proceso de desarrollo, ni siquiera mantener ese impulso, se sabe incluso que los planes de desarrollo mejor trazados son estructuras frágiles y vulnerables frente a condiciones que cambian constantemente, pero también se reconoce, que los planes bien formulados pueden ayudar a adoptar sensatas decisiones en cuanto a inversiones que contribuyan a un desarrollo sostenido en beneficio de grandes sectores de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES URBANO – RURALES (CERUR). "Proyecto de Planificación – Provincia de La Rioja – República Argentina". 1.987. Serie David. Rehovot. ISRAEL.
- CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES URBANO – RURALES (CERUR). "Proyecto de Planificación – Región Calvo – Siles – República de Bolivia". 1.984. Serie David. Rehovot. ISRAEL.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). "Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y estudios de casos". 2.002.

- LIRA, Iván y SANDOVAL, Carlos. "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". 2.012. Series CEPAL.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 2.006. "Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 2.005. "Cooperación Internacional ante una encrucijada". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 2.002. "Los Objetivos del milenio: un pacto de las naciones para eliminar la pobreza". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.
- . Informe sobre el Desarrollo Humano 1.996. "Crecimiento económico y desarrollo humano ". Banco Mundial. Publicado por el PNUD.

Cita de este artículo:

CRABEL, D. (2013) "Bases para planificación de desarrollo del sector secundario en La Rioja: Enfoque Rehovolt". *Revista OIKONOMOS [en línea]* 15 de Octubre de 2013, Año 3, Vol. 2. pp.116 - 129. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

