

IDENTIFICACIÓN DE LAS COMPONENTES BÁSICAS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA

BASIC ISSUES IDENTIFICATION IN A ARGENTINEAN PLANING SISTEM

Gabriela Gladis Cardona¹

¹DOCTOR INGENIERO DE MONTES. CÁTEDRA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN FORESTAL FCF. UNSE. EMAIL: CARDONA@UNSE.EDU.AR

SUMMARY

Seen that when impelling the forest development of Argentina, it has existed, a tendency to forget, maybe in an involuntary way, so much forest politics's conceptual postulates, as those of support scientist for a good planning. There has also been a growing tendency to depend on the external investment to revitalize it and to develop it. However for some years a new focus politician has appeared based on improving the planning and the use of the resources and endogenous potentialities. Presently work was used the idea of the focus of systems and subsystems, conceiving the nexuses of the forest sector with the other activities that participate in the economic chore of Argentina and ending up finally delineating the good forest system." The great objective of the work is the one of identifying a good group of components for the system of forest planning in Argentina. For such a reason, the Technical Delphi was used, in recabar way the biggest possible information on the part of different groups of interest. It was obtained this way the structure of the current System of Planning in Argentina in the which the components critical ORGANIZATION, CONTROL and RESOURCES; they are increased by the lack of information to the system.

Key words: planning, systems, components.

RESUMEN

Visto que a la hora de impulsar el desarrollo forestal de Argentina, ha existido, una tendencia a olvidar, quizá de una manera involuntaria, tanto los postulados conceptuales de política forestal, como los de soporte científico para una buena planificación. También ha habido una tendencia creciente a depender de la inversión externa para revitalizarlo y desarrollarlo. Sin embargo desde hace algunos años ha aparecido un nuevo enfoque político basado en mejorar la planificación y el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas. En el presente trabajo se utilizó la idea del enfoque de sistemas y subsistemas, concibiendo los nexos del sector forestal con las demás actividades que participan en el quehacer económico de Argentina y llegando finalmente a delinear el "sistema forestal óptimo". El gran objetivo del trabajo es el de identificar un conjunto de componentes óptimas para el sistema de planificación forestal en Argentina. Por tal motivo, se utilizó la Técnica Delphi, de manera de recabar la mayor información posible por parte de diferentes grupos de interés. Se obtuvo así la estructura del actual Sistema de Planificación en Argentina en el cuál las componentes críticas ORGANIZACIÓN, CONTROL y RECURSOS; se ven agravadas por la falta de información al sistema.

Palabras clave: planificación, sistema, componentes.

INTRODUCCIÓN

Décimas Jornadas Técnicas Forestales y Ambientales - Facultad de Ciencias Forestales - UNaM- EEA Montecarlo -INTA- Eldorado, Misiones, Argentina

Los conceptos vertidos en términos de “política y legislación forestal”, reflejan lo complicado que puede resultar la planificación del sector forestal y la cantidad de variables a tener en cuenta a la hora de diseñar un plan de crecimiento armónico para el sector. En principio, la planificación forestal se puede considerar como una desagregación de la planificación nacional. Participa entonces de sus elementos esenciales, aun cuando tenga características y métodos particulares.

GONZÁLEZ en 1981, señala que *Planificar es una forma de preparar y guiar las decisiones de gobierno mediante la formulación de planes u otros mecanismos por lo que Planificación puede entenderse como: Toda actividad humana sistemáticamente destinada a seleccionar objetivos factibles, así como las maneras más apropiadas para alcanzarlos.*

Otros autores la definen como *un intento inteligente para elegir las mejores alternativas tendentes a alcanzar metas específicas* (ILPES, 1971).

La planificación forestal considerada como una subdivisión de la planificación del desarrollo nacional, se puede definirse como: *la actividad “deliberada y permanente” de los gobiernos que, realizada de una manera sistemática, tiene el propósito de preparar, facilitar y poner en práctica las decisiones forestales que se adoptan en el ámbito estatal, así como controlar y evaluar su posterior ejecución, con el fin de acelerar el desarrollo forestal en el contexto del desarrollo nacional y alcanzar los objetivos previstos* (González et al., 1981).

También la planificación forestal debe ser realizada en forma sumamente metódica aprovechando entre otros, el avance de las ciencias forestales, agrícolas, sociales y una serie de disciplinas como la informática, la investigación operativa y la teoría de enfoque y sistemas.

Es por ello que este trabajo toma como objetivo el de **Analizar el sistema de planificación forestal, su estructura y su funcionamiento; y Estudiar y proponer las componentes básicas que debería reunir un sistema de planificación forestal apropiado a las características del país.**

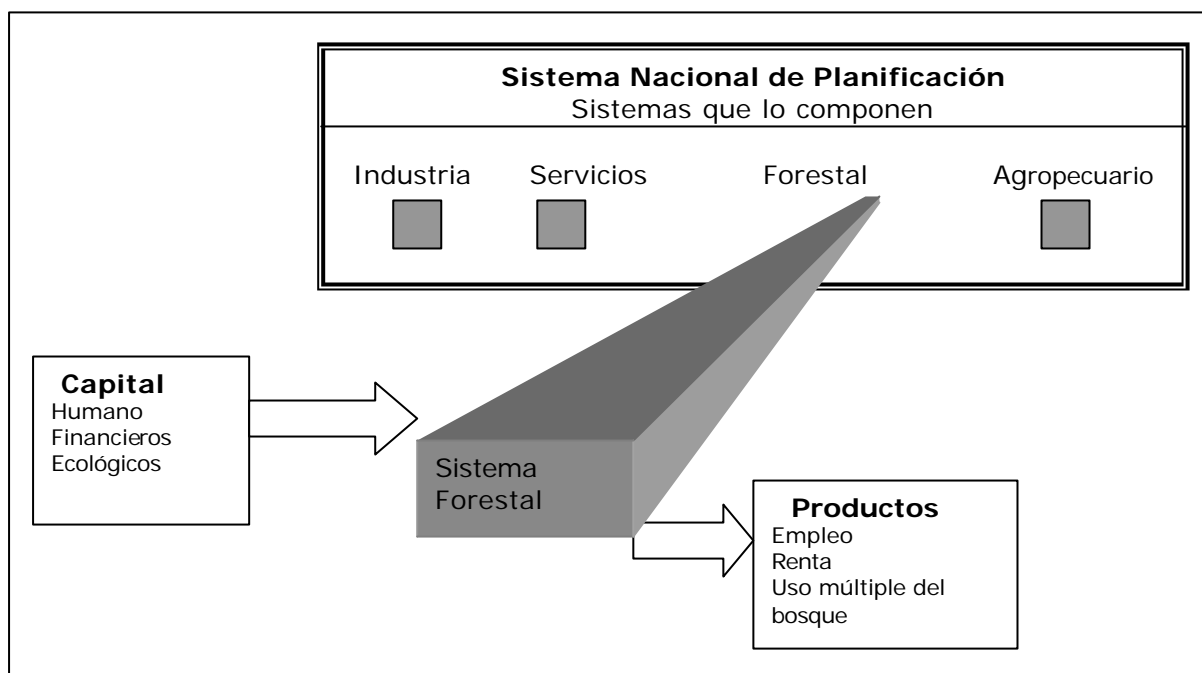
El proceso de planificación forestal

Para su estudio, el Sistema Nacional de Planificación, del cual forma parte el forestal, se puede considerar integrado, a su vez, por un conjunto de Sistemas, los cuales están vinculados a los sectores y ramas más importantes de las actividades económicas productivas de bienes y servicios de la sociedad.

La figura 1, explica lo expuesto, presentando la ubicación del Sistema Forestal dentro del Sistema Global de Planificación y sus relaciones con los otros sistemas.

Figura 1. Ubicación del Sistema forestal en el Sistema de Planificación Nacional

It figures 1. Location of the forest System in the System of National Planning



Fuente: Elaboración propia. 2002

Participación en el proceso de planificación. Modalidades

¿Quién participa o debería participar en el proceso de planificación?. Este es un aspecto a veces conflictivo dentro de la mayoría de los procesos de planificación. En primer lugar, se debe conocer qué tipo de política de planificación llevará a cargo el Estado. Aunque puede ser indicativa o imperativa, la realidad es que se suele usar en la actualidad una mezcla de estos dos tipos. Por ejemplo, mientras que la primera se puede utilizar en la determinación de precios o para la apertura de mercados, la segunda se puede utilizar para determinar el régimen tributario y laboral.

Además, para una buena planificación se debe detallar no sólo quienes van a participar sino en que etapas intervendrá cada uno, a fin de que no exista superposición ni de autoridades ni de tareas. Algo fundamental, es que la participación debe ser cuidadosamente diseñada e impregnada de gran realismo logrando disponer de esquemas ágiles, dinámicos y sin líneas de esperas (Gonzalez *et.a.*, 1981).

En cuanto a las modalidades que pueden seguirse a la hora de planificar, existen dos grandes corrientes: (i) la Planificación desde arriba y (ii) la Planificación desde abajo. En el caso de la planificación forestal, esta debería tener parte de las dos modalidades, pues daría lugar a identificar los objetivos y metas más realistas que si se eligieran en un solo camino, algo que es muy frecuente en los países de Sudamérica (Lichfield *et a.*, 1985).

No obstante hoy, muchos planificadores, se preguntan cuál debería ser la mejor alternativa para la planificación del desarrollo forestal. ¿Debe iniciarse desde arriba, en el ámbito nacional y luego descender a escala provincial, regional o local?. O por el contrario, ¿debe comenzar con el establecimiento de metas e identificación de problemas en el ámbito local con la posterior consolidación regional y nacional? (González *et.a.*, 1981).

La primera posición es defendida por aquellos profesionales con visión macroeconómica, mientras que la segunda por los vinculados a la planificación regional, en donde el trabajo fundamentalmente social y de equipo multidisciplinario tiene gran peso.

Si la planificación comienza desde arriba, se suelen utilizar modelos macroeconómicos para determinar el consumo, ingreso, inversión y comercio exterior. Aquí la información proveniente del diagnóstico inicial sectorial juega un papel fundamental. Luego, debe existir una conciliación entre los objetivos y los medios disponibles. Por ejemplo: (i) la necesidad de conocer mejor al recurso y limitarlo; (ii) la disponibilidad de la capacidad industrial de transformación; (iii) la existencia de fuentes de financiamiento y (iv) redes de comercialización adecuadas al potencial productivo del sector.

Como una forma de otorgar mayor realismo a la política planificada se ha propuesto invertir completamente el procedimiento de planificación, seleccionando primero los recursos y las maneras de resolver los problemas específicos y a partir de allí las estrategias y objetivos generales. La consolidación que va consiguiendo este procedimiento en algunos países, va a permitir utilizar criterios de prioridad con el fin de compatibilizar los requerimientos locales, con los recursos disponibles (Waterston, 1970).

Para llevarlo a cabo, se admiten dos posibilidades, la primera es la preparación inicial de planes y proyectos de inversión vinculados a las actividades productivas o cualquiera de las otras, como la de apoyo o extensión, lo que puede dar la oportunidad de observar directamente los problemas en el terreno y conocer prioridades. Este tipo de planificación se sostiene y evoluciona desde la base de la participación e individualización de los objetivos de los agentes que intervienen (Lichfield *et al.*, 1985).

La segunda posibilidad sería planificar desde la base del desarrollo predial; en cada zona se seleccionarían fincas tipos, sobre cuyas bases se procederían a planificar las actividades forestales de cada una de las regiones. Esto no es tan simple en un país como Argentina, en donde los puntos negativos más sobresalientes son, la necesidad de contar con expertos planificadores en cada una de las diferentes áreas del país y la imposibilidad para las regiones de elegir alternativas de producción y combinación óptima de recursos sin conocer con exactitud la demanda de los distintos bienes y recursos asignados para el sistema.

Bajo la situación social, económica y política actual, se piensa que no sólo Argentina sino que América Latina en su conjunto, no está sea el procedimiento adecuado.

El Sistema forestal

MOU SUE en 1995 explicaba que un *sistema es un conjunto de componentes, que interactúan entre sí de manera tal que se comportan como una unidad dentro de límites definidos y generan productos finales concretos.*

En sentido más amplio, se puede definir entonces, un *Sistema de Planificación Forestal, como un conjunto de componentes, funciones y actividades que operando dentro de un determinado ambiente permiten llevar a cabo una serie de actividades propias del sistema y otorgar coherencia y eficiencia a la política de desarrollo forestal, de tal manera que se logre mejor la normatividad que los gobernantes desean* (González, *et. a.*, 1981).

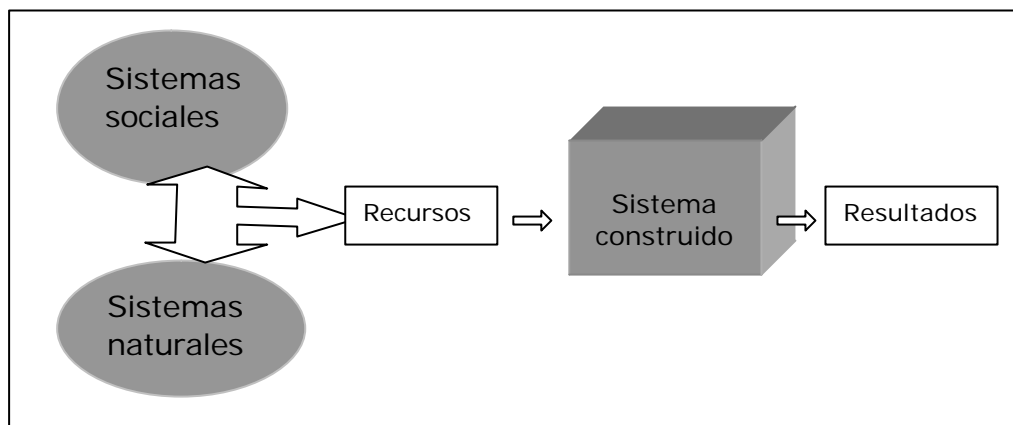
En la actividad forestal, cabe distinguir dos tipos de sistemas fundamentales: (i) los sistemas sociales, constituidos por las relaciones entre los agentes que en ella participan (individuos y empresas) y (ii) los sistemas naturales que sirven de soporte o marco (físicos, ecológicos,

económicos, entre otros). La interrelación de éstos, a través del trabajo, conocimientos y tecnologías, dan origen a sistemas contruidos.

Estos sistemas contruidos, a diferencia de los sistemas naturales, responden a una intencionalidad y pueden ser objeto de diseño. Así, el desarrollo forestal puede ser visto como un proceso de transformación de los recursos del bosque en colaboración con los sistemas sociales.

Figura 2. Sistemas que participan en el Sistema Forestal

It figures 2. Systems that participate in the Forest System



Fuente: Elaboración propia. 2002

El análisis por sectores ha sido, y es, el más utilizado para los efectos de la planificación económica tradicional. Los sistemas contruidos, a diferencia de los sistemas naturales, como responden a una interrelación económica y social, deben ser objeto de un diseño y de una gestión minuciosa.

Pero la actividad forestal no se limita exclusivamente al sector, sino que debe observarse desde una amplia perspectiva, como es la realidad nacional y la social en que está inserta (Corradini, *et al.*, 1993).

Análisis interno del Sistema de Planificación Forestal

En el sistema forestal es imprescindible establecer objetivos, desagregar el conjunto de actividades en subsistemas homogéneos e identificar los elementos o componentes de los cuales se sujeta la interdependencia entre las actividades.

Como se sabe el objetivo principal del sistema de planificación es ***“dotar a la política forestal de esquemas eficaces de conducción y regulación coherentes con los objetivos de dicha política”***.

Estos objetivos definen como serán las relaciones del sistema forestal y su dependencia con los otros sistemas que rigen la sociedad, permitiendo sobre todo una evaluación de su funcionamiento. Generalmente, éstos se refieren a conseguir determinado nivel de producción, de empleo, de renta y de mejoramiento de las condiciones de vida del productor.

Desde el punto de vista analítico y de diseño, se debe establecer con claridad que objetivos se esperan conseguir mediante el sistema, entendiendo que éstos cuanto más claros sean, más fácil será obtener resultados.

La identificación de subsistemas permite el análisis y manejo de algunas de las relaciones de conjunto que son propias del sistema, como son por ejemplo la coordinación de tareas, el orden jerárquico entre los agentes, y los flujos inter e intra regionales.

En el caso del sistema forestal resulta de mayor utilidad diferenciarlo en virtud de la naturaleza específica de las tareas que realiza y que son: producción, apoyo, conducción y extensión, todos ellos orientados al desarrollo forestal y a la mejora de las condiciones de vida de las personas vinculadas al sector.

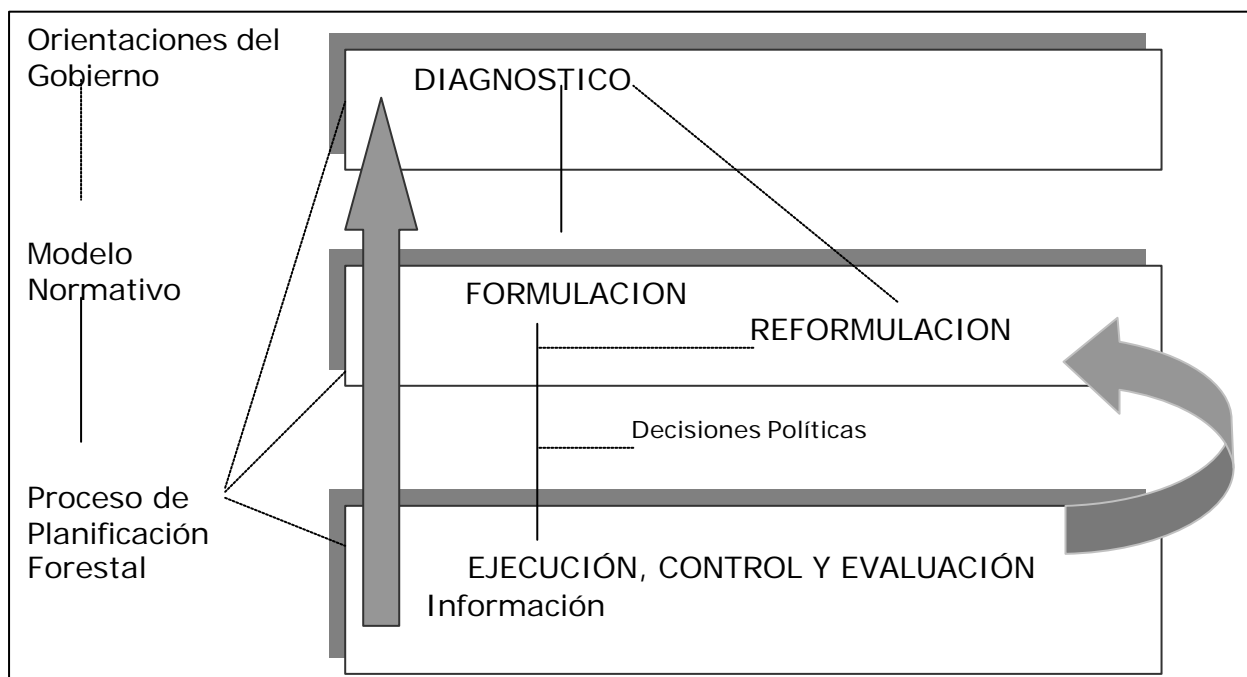
Para que cualquier sistema de planificación pueda conseguir los objetivos previstos, debe llevar a cabo una serie de actividades, fundamentales como son: la diagnosis, la formulación, el control de la ejecución, la evaluación y reformulación (González et al., 1981).

En definitiva, estas actividades permiten apreciar las debilidades de los objetivos y metas propuestas en el sistema y utilizar las enseñanzas obtenidas para la reformulación de los mismos.

La figura 3, presenta las relaciones existentes entre las actividades internas del sistema forestal, resaltando la importancia de una retroalimentación constante de la información del mismo.

Figura 3. Relaciones entre las actividades del Sistema Forestal

It figures 3. you Relate among the activities of the Forest System



Fuente: Elaboración propia. 2002

En Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de planificación forestal ha sufrido interrupciones, políticas y económicas muy variadas,

caracterizándose por su inconstancia e inestabilidad. Esto lleva a emprender el proceso nuevamente, por lo que el modelo normativo, al cual se debe orientar la planificación forestal, no tiene la constancia necesaria. Además en estos procesos de planificación, muchas veces se toma al diagnóstico como un elemento secundario sin prever nuevos estudios sociales, informaciones estadísticas creíbles y actuales, cambios en las políticas de los gobiernos y cambios dentro y fuera del sector forestal (Corradini *et al.*, 1993).

Componentes del Sistema

El sistema de planificación, para llevar a cabo dichas actividades, debe contar también con una serie de componentes básicas sin las cuales no se pueden alcanzar las metas propuestas en la planificación.

Dentro del sistema de planificación forestal, se consideran básicas las siguientes componentes: (i)funciones; (ii)recursos; (iii)organización; (iv)gestión; (v)mecanismos; (vi)métodos y (vii) medioambiente (González *et.a.*, 1981).

a)Funciones

Dentro de las funciones básicas de un sistema de planificación se distinguen las tres siguientes:

1) Por parte de los participantes en el sistema de planificación, entre los que se encuentra el Estado y el sector privado, la aceptación y el apoyo político para que el proceso de desarrollo se lleve a cabo de una forma planificada.

Esto resulta difícil en las primeras etapas de la planificación, pues suele haber reticencia por parte del sector privado a que el desarrollo de un sector productivo se lleve a cabo de una forma planificada, con gran participación y control público

2) Flexibilidad del sistema. Debe adaptarse a su medio ambiente, de manera tal que su funcionamiento no sea afectado por hechos externos. Para ello, debe contar en el interior del aparato administrativo con los medios adecuados a fin de adaptarse a las necesidades que se le exijan.

3) Estabilización de reglas o normas de funcionamiento. Al establecer un sistema de planificación, se debe dejar de lado la tendencia a redefinir y reformar con excesiva frecuencia las actividades que le son asignadas, su relación con las autoridades del gobierno, con la administración pública y con los agentes privados, entre otros, que participan o pueden participar en el proceso de planificación.

b)Recursos

Constituyen los medios necesarios para la realización de las actividades del sistema. Los más importantes son: (i) humanos; (ii) materiales; (iii)financieros y (iv) económicos.

Los recursos humanos están constituidos por las aptitudes y calificaciones de todas aquellas personas que trabajan en el sistema de planificación. Los recursos materiales, son el conjunto de bienes muebles e inmuebles de que dispone el sistema; ejemplo: oficinas, máquinas, mobiliario y tierras.

El recurso financiero, considera la totalidad de fondos monetarios o medios de pago que el sistema cuenta para financiar sus actividades.

Cuando falta alguno de ellos el funcionamiento del sistema se resiente y sus resultados son poco fiables.

c) Organización

La organización comprende la disposición de los recursos humanos, el establecimiento de las relaciones y jerarquías entre, los puestos de trabajo, departamentos y unidades que lo componen. Un Sistema de Planificación requiere de una organización mediante la cual:

1. Los funcionarios que lo integran puedan desarrollar sus tareas de manera que las actividades propias del sistema sean realizadas con un máximo de eficiencia.
2. Se integre en primer lugar al Sistema de Planificación Nacional y en segundo a los Sistemas Sectoriales tanto en el ámbito regional como provincial.

Por ejemplo, la falta de organización en materia de planificación, común en Argentina, ha llevado en primer lugar a un aislamiento progresivo y a una falta de confianza de la sociedad, en los organismos de planificación nacionales y regionales.

d) Gestión

Es la componente del sistema mediante la cual se programan, dirigen y controlan las actividades de planificación previstas, así como sus relaciones con el medioambiente en que tienen lugar.

Una buena gestión del sistema, requiere considerar simultáneamente, sus recursos y sus objetivos para establecer los aportes de las distintas unidades a cada actividad y su frecuencia. Para ello, se debe controlar las directrices de los programas de trabajo, el resultado de los métodos que serán empleados, la división del trabajo entre unidades administrativas y el grado de interrelación y coordinación entre las unidades del sistema.

e) Mecanismos

Son herramientas tales como reglamentos, normas técnicas, planes programas, políticas, mediante los cuales se cumplen las actividades asignadas del sistema (diagnóstico, formulación, control y evaluación), se consolida el proceso de la puesta en práctica de las decisiones y se siguen las acciones necesarias para alcanzar los objetivos. Pueden ser de diferentes tipos, entre los más utilizados, se encuentran:

1. De interpretación general y específica.
2. De orientación a largo y mediano plazo.
3. De operación a corto plazo.
4. De control de la ejecución
5. De evaluación y reformulación.
6. De información.

Muchas veces, se necesita de una combinación adecuada de alguno de ellos, para obtener los mejores resultados de la planificación.

f) Métodos

Un buen Sistema de Planificación, exige la adopción de métodos apropiados para llevar a cabo las actividades necesarias para la aplicación de la política planificada del sector.

La metodología de la planificación se nutre y descansa en la incorporación de diversos procedimientos utilizados por la ciencia que sirven de base para cada campo. En la elección del método de planificación hay que tener en cuenta, las posibles limitaciones y dificultades relativas a las condiciones iniciales e intermedias en que se desenvolverán las actividades del sistema.

Como el resto de los componentes del sistema de planificación, los métodos deben cumplir con tres premisas fundamentales: **(i) eficiencia, (ii) realismo y (iii) claridad**.

Las características de desagregación y descentralización del análisis plantean la necesidad de proceder por etapas, para lo cual se aconseja, entre otros el método de aproximaciones sucesivas, tanto en la planificación general como en el diseño de las actividades. Así, por ejemplo, es clásico comenzar con el diagnóstico del sector, luego formular los objetivos y las estrategias a seguir acordes al plan de desarrollo, posteriormente se llevaría a cabo el control, la evaluación y la reformulación.

Otro de los métodos aconsejados a la hora de definir objetivos y proceder a la formulación del plan a seguir es la Técnica Delphi.

f) Medioambiente (factores externos al sistema)

En el caso del sistema de planificación forestal, los factores externos están constituidos, por un lado, por aquellos sistemas u elementos de que forma parte, como por ejemplo el de Planificación Nacional, el Estado en su conjunto y el resto de las actividades llevadas a cabo por las empresas y el sector privado.

Por el otro, integrado por el conocimiento y la influencia de las interrelaciones del Estado y de los sectores, son esenciales a la hora de comenzar la diagnosis sectorial y la formulación de instrumentos de soporte.

La trascendencia que se le otorgue al sistema forestal, dependerá de la importancia que se le haya otorgado al desarrollo del sector, qué tipo de intervención adoptó el Estado, su participación en las actividades de apoyo, y en general el énfasis que se ponga en realizar las actividades de forma planificada.

MATERIALES Y METODOS

En este tipo de trabajo, la lectura y análisis inicial sobre el tema crea la base, o cimiento, del documento. Es por ello, que en este caso, la revisión bibliográfica fue extremadamente importante, recabando material de todo tipo, dentro y fuera del país, que sirviera de comparación o referencia.

En cuanto a la metodología utilizada, aparte de seguir el *método analítico* clásico en su máxima extensión posible, que consistió en: (1) la revisión y estudio del mayor número factible de documentos de análisis de política económica, medioambiental y de programación nacional, (2) la identificación, selección y profundización de publicaciones e informes del mismo ámbito, incluidas las de carácter internacional e incluso regional y (3) la elección, clasificación y escrutinio de la bibliografía correspondiente a la planificación y gestión del sector forestal y de los adyacentes, el estudio ha utilizado también el método *sintético*, con el fin de ir delimitando el marco de ideas válidas para el análisis completo del tema bajo estudio y la cristalización de dichas ideas en conceptos, conclusiones y programas de acción.

Como método específico para el estudio de las componentes básicas de planificación, se utilizó la Técnica Delphi.

Se creyó conveniente llevar a cabo una encuesta, entre expertos en el tema, planificadores, empresarios, pobladores, representantes de ONGs y del ambiente universitario en general, con el objeto de reforzar los puntos de vista obtenidos mediante los métodos analíticos y sintéticos (CAEN, 2000)

La Técnica Delphi se utilizó debido a que el problema planteaba ciertas características, las que convalidaban la utilización de la técnica; por ejemplo:

- No se prestaba para el uso de una técnica analítica precisa.
- Se necesitaba más participantes de los que pueden cooperar en forma eficiente en un intercambio cara a cara.
- Por problemas de costo, de tiempo y de divergencias ideológicas de los participantes, no era posible llevar a cabo encuentros de grupos.
- Se deseaba mantener la heterogeneidad de los participantes a fin de asegurar la validez de los resultados
- Falta de información disponible o la información con que se contaba era insuficiente, contradictoria y poco fiable. Esta técnica, permite extraer la información que posea cada participante y que resulte valiosa.
- Se requería la participación de individuos expertos en distintas áreas del conocimiento. Por lo que se entendió que este método, era más eficiente que cualquier otro tipo de comunicación, ya que de esta forma se evitaba problemas de lenguajes que podrían impedir un vínculo eficiente.

La recogida de datos se llevó a cabo durante los meses de junio a setiembre del año 2002, vía correo electrónico. El trabajo se dividió en dos rondas de preguntas como se dijo anteriormente. Del total de 40 personas seleccionadas para la I RONDA, finalmente conformaron el panel 27 personas. Es decir, sólo el 67,5 % de los encuestados respondieron y enviaron a tiempo las preguntas. De ese total, un 40 % eran expertos en política y planificación forestal o involucrados políticamente en el tema como: políticos, personas a cargo de Secretarías implicadas en el tema, administradores locales y nacionales y referentes de política agraria. Un 25 % eran residentes o pobladores de bosque o plantaciones, otro 20 % eran empresarios del sector. Se eliminó a los empresarios más impactantes del sector y aquellos pobladores con economía de subsistencia. El restante 15% eran representantes de ONG y del ámbito universitario en general (Lintosne, 1975).

Las encuestas fueron recibidas y leídas, con los datos se confeccionó la PLANILLA 1, en la cual se plasmaba toda la información, aunque resumida de esta primera etapa. A partir de aquí se separaron los temas fundamentales y repetitivos, es decir aquellos en que había concordancia y sobre la base de los temas que no existía acuerdo se realizó la II RONDA.

Con la segunda ronda de preguntas se confeccionó la PLANILLA 2, dando forma a los resultados finales.

RESULTADOS

Principales factores a tener en cuenta en Argentina

Es evidente que mediante el establecimiento de un sistema de planificación, el gobierno puede acelerar el proceso de desarrollo forestal, racionalizando sus procesos productivos y medioambientales. Para esto, debe decidirse por cada una de las numerosas opciones posibles. Por ejemplo, ¿El proceso se inicia en el ámbito nacional o desde las provincias?. ¿Qué posibilidad de coacción debe tener con la política planificada?. ¿Qué papel se reserva el estado en todo esto?. Las provincias ¿mantienen su característica de federativas?. Para dar respuesta a estas y otras preguntas, se indican los principales factores que parecen ser útiles a la hora de decidir.

A partir de encuestas realizadas mediante la Técnica Delphi y resumiendo la información obtenida, se detallan a continuación los puntos más sobresalientes y en los cuales los encuestados han mostrado real interés a la hora de proponer un sistema eficaz de planificación para el país.

♦ Estabilidad y apoyo político

El apoyo político es de importancia decisiva cuando se trata de implantar o reactivar el proceso de planificación. De la obtención de este apoyo dependerá la solidez, la racionalidad y la eficacia de la planificación.

La planificación de uno de los sectores productivos del país, como es el forestal, necesita de un apoyo político permanente, el cual dependerá del grado de estabilidad del gobierno y del apoyo que éste otorgue a la política forestal. Todo ello condiciona no sólo a las características del sistema de planificación sino su funcionamiento.

♦ Modelo de desarrollo forestal

El sistema de planificación forestal deberá ajustarse a las decisiones políticas sustantivas que orientan ese proceso, no podrá definirse en forma abstracta sino en función de las decisiones que se tomen en materia forestal. En otras palabras, el modelo de desarrollo forestal deberá estar acorde con el modelo de desarrollo general y además presentar cierto equilibrio interno a la hora de la puesta en marcha.

♦ Grado de desarrollo general

Al igual que los dos puntos anteriores, el grado de desarrollo de un país, influye sobre las modalidades de planificación. Los aspectos más sobresalientes podrían ser: la propiedad sobre los recursos naturales, la tasa de acumulación del capital, la capacitación de recursos humanos y la eficacia de las organizaciones.

♦ Dimensión geográfica

La dimensión y localización del espacio forestal, como las diferencias regionales fitogeográficas con respecto a los tipos y niveles de desarrollo, determinarán también diversidades en la organización, los mecanismos y los métodos. Se debe tener en consideración, que un país como Argentina que cuenta con gran diversidad de regiones, éstas

subdivididas en zonas, tiene una menor concentración de las decisiones estatales y una descentralización en la ejecución de su política.

♦ Capacidad operativa de la administración pública forestal

Es importante mantener cierta armonía entre el sistema y la administración correspondiente. La inserción de las actividades de planificación a distintos niveles de la administración pública forestal debe ir acompañada de una redefinición de las relaciones de autoridad.

El Sistema actual de Planificación Forestal en Argentina

Basado en los datos recogidos en las encuestas realizadas y partiendo de la información analizada a lo largo del documento, se expone un resumen de las características que presenta el sistema actual de planificación en Argentina.

1-Generalidades

Sistema de componentes completos, mal dimensionados y utilizado escasamente y parcialmente presente en el proceso de toma de decisiones.

2-Actividades

- i) Diagnóstico
- ii) Formulación
- iii) Control de la ejecución
- iv) Evaluación y reformulación

Se realizan en forma parcial la mayoría de las actividades del sistema. No existe continuidad, por lo que el ciclo de planificación, no se cumple en su totalidad. Las actividades más afectadas además de la diagnóstico son las de control y las de reformulación, las que se ven paralizadas en casi un 50% por no contar con información adecuada y precisa. Por ejemplo, en estos momentos se está llevando a cabo el primer inventario tanto de bosque nativos como implantados, resultados que pueden servir para realizar el diagnóstico y la formulación de planes, programas y proyectos forestales. Mientras tanto, la actividad que se suele realizar es la de preparación de planes anuales forestales.

3-Componentes

i) Funciones

Ninguna de las funciones típicas de un sistema de planificación se realiza en su totalidad. En primer lugar, no existe suficiente apoyo político por parte de los gobiernos de turno. También existe escasa flexibilidad y poca adaptación para adaptarse al medio ambiente predominante, debido a que se trata de un sistema poco dinámico presentando limitada armonía con el medio, lo que se dificulta aún más con la escasa estabilidad de sus normas que son redefinidas de manera permanente.

ii)Recursos

Escasos y mal distribuidos, no sólo en cuestión de profesionales que participan de la gestión del sector, sino en la provisión de materiales y medios para el funcionamiento del sistema.

iii)Organización

No existe la mejor disposición de los recursos humanos y de la estructura de planificación, tanto en el ámbito nacional como regional o local. Por ejemplo, institucionalmente, se divide en dos oficinas nacionales (SAGPyA y la DRFN), que dependen de dos Ministerios diferentes, las cuales planifican cada una su sector, dividiéndose a su vez en oficinas provinciales. Esto produce, por un lado dicotomía en la formulación de objetivos y metas y por otro, escasa coacción en la planificación global de desarrollo.

iv)Gestión

Demasiado personalizada, sin avances en el cumplimiento de los objetivos, en la transparencia del manejo y en la participación conjunta de todos los involucrados, debido a que las normas y directrices que elabora no son dadas a conocer suficientemente a todos los integrantes del sistema.

v)Mecanismos

El sistema de Planificación Forestal argentino se caracteriza por: 1) la ausencia de mecanismos a mediano y largo plazo, como podrían ser:

- (i) Planes de regeneración del bosque nativo,
- (ii) Planes de largo alcance para la lucha contra incendios
- (iii) Planes para la reestructuración hidrológica de cuencas
- (iv) Planes y programas de inventarios forestales permanentes.

Y 2) utilizar de forma abusiva mecanismos a corto plazo como los planes o programas anuales.

En estos tipos de mecanismos se observan unas metas mínimas a cumplir en cada caso, por lo que debido a ello, no se puede tomar ninguna decisión en el ámbito de planificación, ni de manejo con una visión mayor a un quinquenio.

vi)Métodos

Generalmente multidisciplinarios y sencillos, tratando de cumplir con las tres premisas básicas como son la eficiencia, el realismo y la claridad, el más utilizado, si bien de manera parcial, es el avance por etapas. Por ejemplo, en el caso del Plan de Forestación que contenía al Régimen de Plantaciones Forestales, comenzó fijando solamente dos zonas de forestación, NEA y la zona Centro, evaluados los resultados, las zonas, así como las especies permitidas, se ampliaron poco a poco basándose en los resultados.

Sin embargo parece ser el más aconsejable, el método de aproximaciones sucesivas.

vii) Medio ambiente

La relación interna y externa del sistema forestal no es ni suficiente ni positiva. Suele existir mayor estabilidad en sectores más protegidos como es el caso del agrícola o del ganadero. Por ello, se trabaja bajo un apoyo sectorial condicionado, operando dentro de un clima de estabilidad precaria.

CONCLUSIONES

Contrastando, el ciclo correcto que debería realizar el Sistema de Planificación, con el actual Sistema de Planificación Forestal puesto en marcha en Argentina en las últimas década, se enfatiza en el grado de fragilidad del sistema.

- 1) El grado de debilidad de cada componente y actividad encontrado en el sistema forestal, es crítico en las componentes **ORGANIZACIÓN, CONTROL y RECURSOS**, que forman vacíos conflictivos dentro del sistema.
- 2) Tenues interrelaciones entre componentes y actividades.
- 3) Escaso flujo continuo de INFORMACIÓN existente.
- 4) Inexistente grado de continuidad y dinamismo del sistema, formándose ciclo permanentes de superposición de errores.
- 5) Diferencia notable ante el modelo ideal, los procedimientos impartidos desde el Sistema de Planificación Nacional, no presentan reciprocidad.
- 6) Ausencia de consolidación entre el modelo de Planificación Nacional como el Proceso de Planificación, por consiguiente se parte de un modelo sin bases y escasamente desarrollado. Se aprecia, además de la falta de coherencia en la modalidad de planificación, poca tradición en la distribución de los recursos y un mal funcionamiento de lo que puede considerarse un Sistema de Planificación Sectorial.
- 7) Tampoco el rendimiento ni las características de las Componentes del Sistema Actual de Planificación Forestal, son las más adecuadas. Los puntos relativamente más débiles de las Componentes del Sistema son: los recursos, la organización y la gestión.
- 8) Las capacidades y la eficiencia de planificar en el ámbito oficial, son muy bajas y los avances en las modalidades de la planificación forestal, apenas visibles.
- 9) No se utilizan adecuadamente las capacidades científicas, técnicas y de planificación disponibles, debido a la compleja e ineficiente estructura institucional.
- 10) Es evidente la insuficiencia de recursos, especialmente los presupuestarios, dedicados al funcionamiento del sistema actual, lo cual causa vicios y defectos en la planificación del sector.

Por todo ello, el autor cree necesario recomendar:

Disponibilidad y acceso a información exacta y actual.

Capacidad institucional y científica que aporte una metodología de planificación, tecnológica, científica y humana.

Política de apoyo a la inversión privada del sector a corto y largo plazo, empezando por el estímulo a la regeneración del bosque natural y a la conservación de la biodiversidad.

BIBLIOGRAFÍA

- CARDONA, G. 1998. Diagnostico del Desarrollo Sustentable en las áreas forestales del Chaco Semiárido. Tesis de Master. UIA. España.
- CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (CAEN) (2000). Informe Delphi. Ministerio de Defensa. Uruguay.
- CORRADINI E., GENNARI A. and MERLO M. 1993. Análisis económico y político del sistema forestal argentino, Buenos Aires. FAO.
- FAO 1994 National Forestry Action Programmes, Operational Principles, Roma, borrador.
- GONZALES, M 1981. La Planificación del Desarrollo Agropecuario. Chile.
- ILPES, 1981. Discusiones sobre planificación. UNESCO. Paris
- KONOW I. PEREZ G. 1990. "Métodos y Técnicas de Investigación Prospectiva para la toma de Decisiones" Ed. Fundación de Est. Prospectivos U. de Chile .
- LICHFIELD N., KETTLE/P. y WITHBREAD M. 1985. Evaluation in the planning process, Oxford: Pergamon Press
- LINSTONE, A., and TUROFF, M., ed.1975. The Delphi Method: Technique and Applications. Massachusetts.
- MON SUE, L. 1995. Manual de procedimientos para la Evaluación de Sistemas de Producción de referencia en Ecosistemas Naturales. CATIE. Costa Rica.
- WATERSTON, A. 1970. Rural development planning. Praeger pub. USA.
- WATERSTON, A. 1972. En busca de la solución del triple dilema de la planificación. Revistas Finanzas y Desarrollo. USA.