

«La planificación estratégica regional: algunos conceptos metodológicos»

La planificación estratégica aporta una manera diferente y original de formular prioridades y de articularlas en el tiempo. A nivel territorial aparece como pista de renovación del pensamiento planificador, evitando los problemas de la planificación centralizada imperativa y tomando en consideración el aumento de la descentralización de responsabilidades. El presente artículo aborda los conceptos en los que se asienta esta nueva forma de planificación, trasladando los modos de razonamiento de la estrategia militar y de empresa al campo de la planificación regional.

Planifikazio estrategikoak lehentasunak formulatu eta hauek denboran artikulatzeko modu desberdin eta original bat eskaintzen du. Lurralde mailan, pentsamendu planifikatzailea berritzeko pista bat bezala ageri da, planifikazio zentralizatu agintzailearen arazoak ekidinez eta erantzukizunen gero eta deszentralizazio handiagoa kontutan hartuz. Artikulu honek planifikazio-modu berri hau zein kontzeptutan oinarritzen den aztertzen du, estrategia militarren eta enpresakoaren arazoitzeko moduak planifikazio erregionalaren eremura pasaz.

Strategic planning provides a different and innovative way of both formulating priorities and articulating these on a time scale. At a territorial level it supplies a pattern to renew planning thought, avoiding those problems inherent to compulsive centralised responsibilities. The article deals with the basic concepts which make up the foundations for this new planning format, applying reasoning patterns characteristic both in military and corporate strategies to the field of regional planning.

(*) Traducción del original «La planification stratégique régionale: quelques concepts méthodologiques»; publicado en *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1993, n.º 1.

1. La planificación estratégica: una renovación de la planificación.
 2. Retorno a la estrategia.
 3. Estrategias competitivas de aglomeraciones.
 4. Estrategia regional de desarrollo.
 5. Combinación estratégica regional.
 6. Estrategia de desarrollo y plan regional.
- Bibliografía.**

Palabras clave: Planificación estratégica, plan regional, competitividad.
Nº de clasificación JEL: H11, R58

1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: UNA RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN?

Desde el fin de la segunda guerra mundial, la planificación ha ocupado un lugar importante en la vida política y económica francesa. Mientras que el desarrollo económico y la apertura internacional fueron en el sentido de las tesis liberales que minimizaban el papel del plan, aunque fuera indicativo, la descentralización le volvía a dar una nueva actualidad: el plan es uno de los terrenos donde las nuevas instituciones regionales pueden afirmar su preeminencia. Las regiones han tenido actitudes muy variadas en el curso de los dos «ejercicios» de planificación que se han desarrollado desde 1982; pero todas han acordado con el estado un «contrato de plan».

Muchos no están de acuerdo en que el plan se reduzca a unos acuerdos de programación presupuestaria, cualquiera que sea la utilidad de ésta. La planificación estratégica aparece como una pista de renovación del pensamiento planificados que evita los problemas de la planificación centralizada imperativa y toma en consideración el aumento de las responsabilidades descentralizadas.

Conviene sin embargo precisar los objetivos que se asignan a esta nueva forma de planificación que sería la planificación estratégica y cuáles son sus métodos específicos. En efecto, lo que se espera de la aproximación estratégica es una mejor toma en consideración de las incertidumbres, el hecho, dicho de otra forma, de no estar paralizado por la imposibilidad de hacer previsiones

cuantitativas; es también una mejor capacidad para hacer frente a la concurrencia, en el marco de una economía abierta y de la integración europea. Pero los métodos no se limitan a la afirmación de la necesidad de enunciar unas prioridades y de articularlas en el tiempo, sobre el largo y medio plazo. Estas características son las de la planificación, y no son de ninguna manera una exclusividad de la aproximación estratégica.

Lo que aporta la estrategia, es una manera diferente y original de determinar y de formular estas prioridades y su articulación en el tiempo. Vamos a intentar a continuación mostrar cuáles son los conceptos sobre los cuales puede fundarse la planificación estratégica; recordaremos, en primer lugar, los principales conceptos de la estrategia, tal como surgen de los dos campos en los que se ha desarrollado desde hace largo tiempo: la estrategia militar, y la estrategia de empresa. A continuación veremos cómo trasladar, no los resultados, sino los modos de razonamiento, al campo de la planificación regional.

2. RETORNO A LA ESTRATEGIA

La estrategia es un método de razonamiento ante la toma de decisión. Las enseñanzas de Clausewitz han sido resumidas y reformuladas de este modo por Gelinier (1986):

- Presentar batalla en los terrenos donde se posean ventajas distintivas, y evacuar las posiciones débiles.
- Concentrar la acción, con el fin de obtener una penetración significativa.
- Construir pacientemente ventajas distintivas.

La utilización de estos principios permite clasificar la información

disponible, definir las informaciones suplementarias necesarias, y ordenar las decisiones alrededor de algunas prioridades: la elección de los campos donde se ha de concentrar la acción, la elección de los caracteres distintivos que deben ser reforzados, o las ventajas comparativas a crear.

No vamos más lejos con la estrategia militar, y pasamos a la estrategia de empresa. Se trata de un ámbito que ha sido desarrollado, en su origen, principalmente por los investigadores de la Universidad de Harvard (Andrews, 1971 y Ansoff, 1989). Aunque en un contexto muy diferente, los tres principios enunciados más arriba se aplican perfectamente. Porter (1982) ha mostrado que la reflexión estratégica se planteaba en la empresa a dos niveles:

- Existe una estrategia por cada ámbito de actividad de la empresa; es necesario identificar estos ámbitos y después analizar las condiciones de la competencia; no hay más que tres estrategias de base, que son la dominación del mercado por el acceso a una dimensión crítica, la diferenciación de los productos, o la localización sobre un segmento particular del mercado. El acceso a una dimensión crítica significa muchas veces alcanzar un nivel de producción que permita, por el juego combinado de las economías de escala y de la reducción de los costes por el efecto de aprendizaje, ofrecer productos menos caros que la competencia; pero puede significar también acceder a una masa crítica de investigación y desarrollo.
- Existe una estrategia que pretende asegurar el equilibrio de las diferentes actividades de la empresa:

son las diferentes fórmulas de gestión de cartera de actividades, que han sido vulgarizadas, bajo forma comercial, por las consultoras Boston Consulting Group, Mac Kinsey, y Arthur D. Little (ver especialmente la presentación hecha por Sicard, 1987).

3. ESTRATEGIAS COMPETITIVAS DE AGLOMERACIONES

Las empresas no se dirigen como ejércitos, ni las regiones se gestionan como si fueran empresas. Pero, a un nivel de abstracción suficiente, es posible efectuar préstamos de una disciplina a otra.

Lo primero que hay que hacer para ello es definir los ámbitos en los cuales la planificación puede beneficiarse de estas aportaciones. Una de las características esenciales de la estrategia es que permite gestionar situaciones de competencia. La planificación regional conoce tales situaciones, principalmente en dos dominios: la atracción de inversores con el objeto de crear empleos, y el desarrollo de sectores ya presentes. Las otras situaciones de competencia son puntuales: puede tratarse, por ejemplo, de la localización de un gran equipamiento, o del trazado de una infraestructura. Por supuesto, las ciudades y las regiones parecen competir para obtener créditos de inversiones públicas; y gastan mucho tiempo y energías defendiendo sus *dossiers*, y tienen razones para hacerlo. Sin embargo, reglas no escritas limitan la importancia de esta competencia, puesto que uno no se imagina que los créditos públicos abandonen totalmente aquella región que hubiera presentado los peores *dossiers*. Esta competencia, aunque real, sólo tiene una importancia marginal: no la tendremos en cuenta.

No retendremos en consecuencia más que los dos campos principales de competencia que corresponden a los dos modos de desarrollo económico local, identificados desde hace mucho tiempo y frecuentemente enfrentados, equivocadamente en nuestra opinión: el desarrollo endógeno, apoyándose en las empresas presentes, y el desarrollo basado en la acogida de empresas exteriores. La competencia por la acogida de empresas se ejerce principalmente a nivel de aglomeraciones, puesto que las empresas efectúan su elección a este nivel y no a nivel regional. El desarrollo endógeno puede ser un concepto local o regional.

Vamos a intentar distinguir las principales fórmulas estratégicas a disposición de una aglomeración, destacando que en cada campo: acogida y desarrollo endógeno, una aglomeración puede elegir entre no hacer nada, conducir una acción no diferenciada o conducir una acción diferenciada. La diferenciación puede hacerse a su vez de dos formas: por conglomerados sectoriales (*filières*) o por categoría de empresas.

En un primer momento, sin tener en cuenta la naturaleza de la diferenciación, se obtiene el cuadro n.º 1, que da una tipología de las estrategias.

Para completar este cuadro se pueden precisar las estrategias que resultan de los diferentes tipos de especialización abordables en las estrategias de acogida y en las estrategias de desarrollo endógeno. La diferenciación puede provenir bien del sector o bien de la categoría de la empresa.

Por sector, se entenderá sector de actividad en el sentido usual del término o bien conglomerado sectorial (*filière*), porque ello permite formulaciones

Cuadro n.º 1. Tipología de estrategias

Acogida Desarrollo endógeno	Sin estrategia	Especializada	Indiferenciada
Sin estrategia	Abandono	Ordenamiento de zonas específicas	Ordenamiento de zonas industriales
Especializada	Desarrollo sectorial	Focalización	Dinamización del tejido local
Indiferenciada	Apoyo global a las empresas locales	Apoyo a la economía y desarrollo por implantación de un sector	Desarrollo global

interesantes de estrategia, es decir, un conjunto de actividades que presentan una integración fuerte aguas arriba/aguas abajo, principalmente cuando la proximidad geográfica entre ambos tipos de integración es una ventaja significativa.

Por categoría de empresas se entenderá grupos de empresas con criterios de localización parecidos. Un elemento de diferenciación es el tamaño: sus implicaciones van desde la naturaleza de la infraestructura industrial propuesta

hasta las reglas que rigen las ayudas. Otros elementos a tomar en consideración son la importancia de los transportes en la actividad, las características de las necesidades de mano de obra, la importancia de la innovación tecnológica y la importancia de las necesidades de servicios especializados.

De aquí resultan los cuadros n.ºs 2 y 3.

Una aglomeración debe determinar en primer lugar cuáles son las

Cuadro n.º 2. Estrategias de acogida

Empresas Sectores	Indiferenciado	Especializado
Todos	Metrópoli regional	Ejemplos: Zonas industrial - portuarias, incubadora de empresas
Ejes de desarrollo	Polo de desarrollo de un conglomerado sectorial	

Cuadro n.º 3. Estrategias de desarrollo endógeno

Sectores \ Empresas	Empresas	
	Indiferenciado	Especializado
Todos	Apoyo global a las empresas	Ayudas especializadas, ejemplos: Creación de empresas, desarrollo de PYMES
Ejes de desarrollo	Polo de desarrollo de un conglomerado sectorial	

combinaciones estratégicas que están a su alcance, teniendo en cuenta en particular su situación en relación con sus competidores potenciales (Brunet, 1989) y sus medios. Pero frecuentemente, la decisión de seguir una estrategia de polo de desarrollo de un conglomerado sectorial se basa en la constatación de que existe una concentración de empresas del mismo sector en una zona. Las políticas de puesta en práctica de la estrategia consisten en crear y desarrollar medios complementarios de formación y transferencia de tecnología. Es, por ejemplo, el caso del polo del sector del plástico de Alençon, apoyado por la región de Baja Normandía.

4. ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO

La estrategia regional no es evidentemente la suma de estrategias locales. Una búsqueda de coherencia regional es necesaria. Se utilizarán para ello las aproximaciones generales de coherencia estratégica:

- coherencia interna: coherencia de los objetivos entre ellos, coherencia de las medidas operativas con los

objetivos y coherencia de las medidas operativas entre sí.

- adaptación a la situación regional: utilización de los caracteres distintivos regionales, concentración de las acciones sobre los campos donde la región posea las mayores ventajas comparativas.
- adaptación a los recursos y a los condicionamientos ligados al entorno social y económico regional, y en particular a todos los condicionamientos de utilización de suelo; esta aproximación es privilegiada en los países que tienen una fuerte tradición de ordenación del territorio, como Alemania (O.C.D.E., 1989), Inglaterra, o los Países Bajos (Boyer, 1989 y Netherlands Scientific Council for Government Policy, 1990).

Este trabajo de búsqueda de coherencia esbozado aquí permite obtener dos elementos clave de la estrategia de desarrollo regional:

- *El mapa de las estrategias de acogida*

Se trata de un documento en el que se reflejarán todas las informaciones

pertinentes a propósito de las estrategias de acogida: el reparto de ayudas, las infraestructuras ligadas al desarrollo, las telecomunicaciones, la infraestructura industrial, los medios de investigación y desarrollo, de formación, etc. Además de las reglas de coherencia general se prestará atención a los puntos siguientes :

- equilibrio espacial del desarrollo: la mayor parte de las regiones tratan de evitar los fenómenos de desarrollo «dual», caracterizados por la existencia de zonas que permanecen «retrasadas».
- eficacia comparada de estrategias locales: teniendo en cuenta el criterio precedente, los medios deben concentrarse en las operaciones y zonas donde sean más eficaces.

• ***La cartera de polos de desarrollo de conglomerados sectoriales***

Las estrategias locales van a suponer un cierto número de polos de desarrollo de conglomerados sectoriales. Aquí tampoco basta con hacer una lista para establecer una estrategia regional. Es esta idea la que se ha querido ofrecer utilizando el término de «cartera», que expresa la noción de un conjunto estructurado.

La estrategia de empresa utiliza mucho el concepto de cartera de actividades; siendo bastante conocido este análisis — y en particular los métodos de equilibrio de cartera—, nos parece útil mostrar las analogías que se pueden efectuar. En estrategia de empresa, tras haber establecido una estrategia para cada una de las actividades, generalmente se efectúa una distribución de éstas cruzando dos criterios, lo que permite una visualización sobre un diagrama de dos dimensiones. Estos criterios pueden ser la

cuota de mercado y la tasa de crecimiento (Boston Consulting Group) o la posición competitiva y la madurez del oficio (Arthur D. Little). Podrían imaginarse criterios adaptados al análisis económico regional, como las perspectivas de crecimiento y la especificidad regional. Esto da una descripción interesante pero que es relativamente poco utilizable para tomar decisiones. En efecto, en estrategia de empresa, a las matrices de actividades se asocian unos flujos financieros: el equilibrio se obtiene cuando hay suficientes actividades rentables en un cuadrante para financiar las actividades de los otros cuadrantes que necesitan de inversiones; además, se decide generalmente abandonar las actividades consumidoras de recursos si no se espera que puedan generarlos un día, aunque sea lejano. No existen tales flujos entre los diferentes sectores económicos de una región o entre polos de desarrollo de conglomerados sectoriales y las reglas de equilibrio son, por lo tanto, menos directas.

El equilibrio de la cartera regional de polos va a ser obtenido por la aplicación de las reglas de coherencia de estrategias; todos los aspectos que aseguren esta coherencia deberán ser tenidos en cuenta, pero, como para las estrategias de acogida, se prestará especial atención a la distribución geográfica de los polos y a su eficacia comparada. Además, la búsqueda de los impactos cruzados y de los reforzamientos mutuos es particularmente pertinente. Esto debe hacerse, en primer lugar, en el interior de la región, pero la búsqueda de complementaridades exteriores puede dar resultados interesantes, sobre todo en la óptica de una mayor apertura europea.

El plan regional del Franco Condado incluye el enunciado de una lista de

sectores económicos «de competitividad», en los cuales la región posee una tradición y un «savoir-faire» específicos: los sectores citados son la relojería, la óptica, el automóvil, el corte y el utillaje, la construcción eléctrica y electrónica y el juguete para los sectores tradicionales; las microtécnicas, el láser, la imagen numérica, el tratamiento térmico, el plástico, la metrología, la industria agroalimentaria y las biotecnologías para los sectores emergentes. Estos sectores son prioritarios para la concesión de ayudas tales como: ayudas a la contratación de ejecutivos, ayudas de consultoría (individuales o para acciones colectivas), plan de productiva.

Al contrario, a falta de arbitraje, Lille y Tourcoing se han encontrado en competencia para el desarrollo del sector de artes gráficas y de imprenta, una de cuyas principales salidas es el conglomerado de la Venta por Correspondencia. Puede preguntarse si una mayor concentración de las acciones en Tourcoing no hubiera permitido un desarrollo más significativo.

5. COMBINACIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL

El diseño de esta carta y el equilibrio de esta cartera constituyen las elecciones estratégicas de las regiones, que conducen a una red regional de ciudades.

La búsqueda de la combinación estratégica regional puede estar guiada por varias elecciones:

- el equilibrio entre:
 - * las estrategias de acogida
 - * las estrategias de desarrollo endógeno
- el equilibrio entre:
 - * medidas favorables a polos de desarrollo

- * medidas globales de apoyo a las empresas
- * medidas de apoyo específicas (como el apoyo a la creación, o a la transmisión de empresas)
- * ausencia de intervención, en dirección a ciertos sectores o para ciertas funciones de la empresa

— el nivel aceptable de disparidad y de competencia intra-regional, con la necesidad de elegir entre: conservar una competencia, buscar un consenso para limitar o eliminar la concurrencia, arbitrar si no se establece ningún consenso.

6. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PLAN REGIONAL

El establecimiento del plan regional no se limita al establecimiento de la estrategia de desarrollo.

- A una gran parte del sector de bienes y servicios colectivos no le afecta el análisis concurrencial sino más bien una aproximación en términos de necesidad y búsqueda de medios eficientes para satisfacerlos.
- Previamente a estas reflexiones, la formulación de objetivos fundamentales es indispensable para poder seleccionar convenientemente las mejores estrategias entre aquellas realizables.
- La prospectiva, el diagnóstico interno y el estudio del entorno social, económico y tecnológico, son muchas veces presentados como características de la gestión estratégica.

Esto es cierto si se dan algunas condiciones:

- * la prospectiva debe tratar principalmente sobre los factores externos y no puede contentarse con dar una serie de escenarios describiendo los posibles estados de la región, sin referencia a la evolución de su entorno (Godet, 1985).
- * del diagnóstico interno deben desprenderse las fortalezas y las debilidades; sin embargo, un carácter distintivo no puede ser calificado de fortaleza o debilidad mas que en relación a una estrategia dada y no en términos absolutos. Lo que se califica ordinariamente como punto débil es

una característica que parece ser tal en todas las estrategias conocidas.

Finalmente, la planificación estratégica implica una cierta flexibilidad, es decir, una capacidad de adaptación a las evoluciones del entorno y a las condiciones de la competencia. Para obtener una reacción estratégica suficiente, son necesarias dos gestiones complementarias: la evaluación por una parte (ver en particular (Closets, 1989; Filiatre, 1990 y Séminaire Plan-ENA, 1990), y la función de vigía por otra , es decir, la observación regular del entorno.

BIBLIOGRAFÍA

Estrategia de empresa

- ANDREWS K.R. (1971): «*The concept of corporate strategy*», New York, Dow Jones-Irwin.
- ANSOFF I. (1989): «*Stratégie du développement de l'entreprise*», Editions d'Organisation, Paris.
- DETRIE J.P. et RAMANANTSOA B. (1984): «Stratégie de l'entreprise et diversification», Nathan, Paris.
- GELINIER O. (1986): «Stratégie de l'entreprise et motivation des hommes», Hommes et Techniques, Paris.
- GODET M. (1985): «Prospective et planification stratégique», Economica, Paris.
- MARTINET A.C., (1983): «Stratégie», Vuibert, Paris.
- PETERS T. et WATERMAN R. (1983): «Le Prix de l'Excellence», Interéditions, Paris.
- PORTER M. (1982): «Choix stratégiques et concurrence», Economica, Paris.
- REYNE M. (1980): «L'approche technico-économique du développement des produits», Editions Hommes et Techniques, Paris.
- SICARD C. (1987): «Pratique de la stratégie d'entreprise», Hommes et Techniques, Paris.
- VOGEL E.F.: «Les secrets d'un concurrent redoutable: Japan Inc.», Stratégie, Havard, l'Expansion.

Planificación regional

- BOYER J.C. (1989): «Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas», UTH2001, Paris.
- BRUNET R. (1989): «Les villes européennes», GIP RECLUS, La Documentation Française, Paris.
- CLOSETS F. (de) (1989): «Le pari de la responsabilité», La Documentation Française, Paris.
- FILIATRE J.P. (1990): «L'évaluation des programmes communautaires dans le Nord-Pas de Calais, approche méthodologique», Cerpeau, Villeneuve d'Ascq.
- Netherlands Scientific Council for Government Policy (1990): «Institutions and Cities, The Dutch experience», La Haye.
- O.C.D.E. (1986): «Restructuration régionale», Paris.
- O.C.D.E. (1987): «Revitaliser l'économie urbaine», Paris.
- O.C.D.E. (1989): «Les politiques régionales en Allemagne», Paris.
- Séminaire Plan-ENA(1990): «Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques», La Documentation Française, Paris.