

Notas para una política de programación del desarrollo regional

Salinas J.L.

Espace et développement

Paris : CIHEAM
Options Méditerranéennes; n. 23

1973
pages 41-45

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI010560>

To cite this article / Pour citer cet article

Salinas J.L. *Notas para una política de programación del desarrollo regional*. *Espace et développement*. Paris : CIHEAM, 1973. p. 41-45 (Options Méditerranéennes; n. 23)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

José-Luis SALINAS

I.A.M.
Montpellier

Notas para una política de programación del desarrollo regional

No sé si verdaderamente — como se pretende — ha habido épocas en las que el hombre ha considerado al mundo en que vivía como algo estable, y tenía como objetivo el instalarse en él sin pretender cambiarlo, vinculándose a la tierra y al cielo mismo.

Lo cierto es que no es esta nuestra situación hoy. La presente condición histórica nos ha cercenado las raíces de toda seguridad : y el tiempo y el espacio vital nos acorrolan de problemas sin resolver.

El medio ambiente — ese pedazo de tierra que nos sostiene y esa brizna de nube que respiramos — se nos escurren de las manos hasta en su definición misma. A fuerza de querer delimitarlos, dominarlos y « consumirlos » los estamos asfixiando y corrompiendo para nosotros y para nuestros hijos.

El medio ambiente (« l'environnement ») no es solo un problema de contaminación y de urbanismo, de infraestructuras y de materias primas. Es todo un *sistema de relaciones biológicas y de comunicaciones mentales* entre un « modo » de vivir y un « medio » de vida el que está en juego.

Esta es la razón por la cual enfoco el problema de la « región » como un problema de ordenación del territorio (« d'aménagement ») en su sentido amplio. Se trata de dominar y de racionalizar la utilización del espacio biológico de nuestro pequeño país, pero también de optimizar sus relaciones económicas, políticas y culturales, que son el fruto de un pasado y de una voluntad histórica.

Las regiones están ahí : olvidadas, oprimidas, favorecidas u opulentas. Muchas de ellas — a golpe de desencanto pacífico, de desesperación terrorista, o con el silencio crispado de sus aldeas abandonadas — preguntan « ¿por qué? ». Por qué el desarrollo regional sigue siendo problema.

No abrigo la ilusión de querer aportar nada definitivo a la compleja cuestión de los « regionalismos », nacionales o multinacionales. En estas líneas esbozaré brevemente algunas consideraciones que me parecen deben ser tenidas en cuenta a la hora de plantear una política de desarrollo regional que quiera ser a la vez eficaz y democrática. Se resumen a tres capítulos :

1. El desarrollo regional es problema, por que « desarrollo ». Es decir por que

implica un proceso de cambios de estructuras y de modos de actuar de los grupos responsables.

2. Por que es difícil técnicamente de planificar.

3. Por que representa una dialéctica entre Autoridad y Bien Común, entre Autonomía regional y Administración Central, entre Gestión, Participación y Dependencia.

ENFRENTARSE CON LAS DESIGUALDADES REGIONALES SIGNIFICA ABORDAR UN PROBLEMA DE DESARROLLO

En efecto aunque la economía regional se nos presente como una economía « parcial » y « especializada », como un « espacioabierto » a la circulación de la moneda, del capital, de los productos y de todo tipo de « migraciones », ... podemos también considerarlo como un *sistema dinámico* que evoluciona en función y al ritmo de determinadas influencias, tanto exógenas como endógenas. El problema consiste pues, en establecer la naturaleza, la cantidad, la importancia y la calidad de los *cambios* que afectan a la región; es decir, en detectar su « proceso de desarrollo » primero, y en segundo lugar cómo y en qué medida se puede mejorar dicho proceso.

Ahora bien, las regiones se diferencian unas de otras no tanto por la naturaleza de su producción, cuanto por los « modos de producción » y las « estructuras socio-económicas » que las definen.

La formación de regiones económicas viene marcada en primer lugar por un proceso histórico que las engendró; y en segundo lugar por una cierta similitud de orden socio-cultural que se traduce económicamente en una productividad media de la fuerza del trabajo propia a la región, en un cierto nivel de vida y de consumo, y en una voluntad más o menos firme de crear un mercado y una actividad económica regional de acuerdo con su tradición y con su geografía.

Aunque la economía regional sea una parte especializada de un « todo » (que es la economía nacional), es evidente que una región determinada presenta un carácter de intenso o insuficiente desarrollo según sea su estructura socio-económica interna, y según hayan sido y sean sus relaciones de dependencia — o no — del exterior.

Las últimas décadas han visto aparecer una literatura impresionante — tanto por su volumen como por la profundidad y refinamiento de los métodos analíticos empleados — de estudios y teorías sobre el desarrollo.

Desde la primera teoría, conocida por el nombre de « gran impulso » (Big Push del Profesor ROSENTEIN-RODAN (1) que intenta resolver el problema de cómo iniciar el desarrollo; hasta los más modernos y conocidos escritos del Profesor ROSTOW y su teoría de las « 5 etapas del desarrollo » (2) o los del Profesor SAMIR-AMIN que centra todo su análisis — de concepción marxista — sobre el « Intercambio desigual » entre el « centro » (regiones desarrolladas) y la « periferia » (Tercer mundo) de nuestra sociedad mundial (3). A todos estos estudios se les puede agrupar bajo dos enfoques globales diferentes :

El primero consiste en captar las características estructurales del desarrollo en cada país, lo que lleva a la dicotomía entre países desarrollados y países subdesarrollados. Este planteamiento conduce al análisis de los tipos de desarrollo, según las estructuras diversas de cada nación.

El otro enfoque se fija especialmente en la transición de una sociedad estancada, de tipo tradicional, a una sociedad moderna y dinámica.

Ahora bien, de una manera general, los especialistas en problemas de subdesarrollo o los economistas planificadores del desarrollo, « piensan por variables » (con esta fórmula lapidaria define Kalecki la planificación) (4). Es decir, cuando leemos sus escritos nos queda al final la impresión de que un determinismo anónimo de fuerzas ocultas provoca o empuja ciertos « cambios » que condicionan inexorablemente todo progreso socio-económico :

- la ausencia o presencia de recursos naturales,
- el ritmo del ahorro y de las inversiones,
- las dimensiones del mercado,
- la productividad del trabajo,
- el índice de tecnología,
- el nivel de ingresos por habitante,
- las dificultades estructurales, institucionales o de coyuntura...

Estos datos, junto con otros « factores » más del mismo tipo, explican por sí solos la presencia o no del crecimiento económico o del desarrollo estructurado?

La impresión mecanicista o de tautología empírica es más desoladora aún, cuando a todos estos factores nos los presentan descarnados de toda referencia histórica y ayunos de todo análisis sobre los grupos socio-económicos que actúan y controlan dichas variables.

Por que en definitiva los problemas fundamentales de muchas de las regiones subdesarrolladas se llaman : « empresarios » y « poseedores del poder ».

« No es suficiente el explicar cómo y por qué los planes de desarrollo fracasan; es necesario también, el saber *quién* les hace fracasar, y cómo operan los factores actor-ígenos en el grupo que hace fracasar el plan » (5).

A la hora de « pensar en desarrollo » es necesario liberarse de ciertos paradigmas mecanicistas alquilados a la ciencias físicas, que se traducen concretamente en una tendencia obsesiva a centrar toda la atención en el volumen del ahorro o en la masa de las inversiones. Estos factores tienen su importancia inegable, pero conviene también saber cómo el ahorro será invertido, por *quiénes*, y en *provecho de quién*. Es decir cuál será, para la región, la eficacia social del crecimiento económico.

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ES UN PROBLEMA TECNICAMENTE DIFÍCIL DE RESOLVER

Es tradicional la disyuntiva inicial que se presenta al planificador del desarrollo regional.

La primera alternativa consiste en considerar el *desarrollo regional como un subproducto del Plan Nacional*. Se establece primeramente objetivos y planes para la nación en su conjunto, y seguidamente, a partir de la planificación nacional y de sus respectivos objetivos, se efectúa una distribución espacial de los mismos a los que se les da prioridad con respecto a los objetivos estrictamente regionales. En esta operación el criterio de eficacia del Plan Nacional predomina sobre el criterio de equidad en vistas a resolver los pro-

(1) ROSENTEIN-RODAN : *Notes on the Theory of the « Big Push »*, M.I.T., Center for International Studies, Cambridge (Mass.), Marzo 1957, p. 1 à 16.

(2) W. ROSTOW : *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*, Cambridge, 1960.

(3) Samir AMIN : *L'accumulation à l'échelle mondiale*, 2^e édition, Paris, 1971.

(4) M. KALECKI : *Théorie de la croissance en économie socialiste*, Paris, 1970.

(5) Syed HUSSEIN ALATAS : *L'asservissement intellectuel dans les études du développement*, in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, UNESCO, 1972.

blemas de desigualdades regionales. En consecuencia, cabe la posibilidad de provocar, si no un ambiente hostil, al menos de indiferencia por parte de la población local, que desconfía de un plan en el que sus objetivos individuales no aparecen con claridad.

La segunda alternativa, por el contrario, considera el *Plan Nacional como la integración de los planes regionales*. En esta perspectiva, el plan de desarrollo regional se presenta como la unidad principal sobre la que actúan las medidas de política económica con el fin de mejor utilizar los recursos y posibilidades de la región. De esta manera se contribuye a un equilibrio más correcto entre el desarrollo socio-económico de las diferentes regiones, especialmente de aquellas que presentan un retraso o « lag » importante con respecto al nivel medio de la nación.

Las dos alternativas constituyen distintos planteamientos de un mismo problema. Prácticamente los gobiernos — tal como lo muestra la experiencia en la mayoría de los casos — tienden a elegir la primera de ambas, pues si optan por la segunda corren el peligro de exceder el conjunto de los recursos disponibles del país a la hora de adicionar los planes regionales, o de duplicar los esfuerzos, e incluso de desencadenar las rivalidades regionales en el momento de pretender la adjudicación de determinados proyectos con vocación nacional. A lo sumo se limitan, dentro de la Planificación Nacional, a instrumentalizar intervenciones, específicas que sirven de correctivo allí donde el estacamiento de la región preocupa principalmente por razones socio-económicas o socio-políticas.

Metodológicamente no existe una tecnología que pueda ser aplicada tal cual a cualquier intento de planificación del desarrollo regional. Lo mismo que no hay una teoría del desarrollo, sino diversas teorías del desarrollo, que constituyen, más que un modelo común y generalizable, una epistemología que invita a descubrir para cada caso concreto su solución adecuada. No obstante es posible encontrar teorizaciones operacionales aptas a acomodarse — con las correspondientes adaptaciones previas — allí donde se observe una cierta similitud en objetivos y planteamientos.

Concretamente y para el caso del desarrollo regional español el equipo de

Macrométrica, en colaboración con la Comisaria del Plan, ha elaborado un modelo (6) econométrico de planificación del desarrollo regional que se inspira de la metodología del Netherlands Economic Institute (7) y en la derivación empírica de la misma constituida por el modelo de Carrillo Arronte para la economía mejicana (8).

Es evidente que el progreso técnico nos ofrece hoy la posibilidad de adoptar decisiones económicas sobre la base de unas premisas cada vez más racionales y más precisas.

Estudios como los de Brian MAC LOUGHLIN — entre otros muchos — consagrados enteramente al proceso de planificación regional y urbana (9) nos dan al lector noespecializado en econometría el cuadro conceptual necesario para la comprensión y la planificación de la evolución regional, juntamente con una metodología de investigación operativa y de análisis de sistemas ligados a la cibernética. Dicho trabajo no tiene la riqueza de experimentación práctica que han alcanzado por ejemplo los estudios de la Escuela Central de Planificación y de Estadística de Varsovia (10) para la planificación regional socialista, pero presenta no obstante en su sencillez una gran riqueza de posibilidades de explotación.

Primero porque nos presenta la ciudad y la región como un « ecosistema » vivo, en evolución constante y en simbiosis — a veces nada pacífica — con su medio de vida.

En segundo lugar, porque — siguiendo las diferentes fases clásicas del proceso cíclico de planificación — nos recuerda los principios cibernéticos del control de sistemas complejos.

Y por último — y principalmente — porque nos subraya que un *plan* no es solo un esquema directivo a 20 años vistas, sino un esquema, *más la manera de realizarlo*; es decir, que el hombre político, y la población toda entera deben colaborar con el técnico de la planificación tanto a la hora de fijar los objetivos del plan, como a la hora de realizarlos. Dicho de otro modo, no puede existir un plan de desarrollo mantenido a largo plazo sin un proyecto de civilización coherente y sin una *participación* activa de los propios interesados.

Todo lo cual exige un procedimiento estructural dúctil en el que un debate

(6) Equipo de Investigación de la Macrométrica en colaboración con la sección de Estudios Regionales de la Comisaria del Plan : *Especificación de un modelo de desarrollo regional*, Comisaria del Plan. Madrid, Junio 1971.

(7) « El esquema metodológico y modelo de desarrollo regional » elaborados por la Division of Balance International Growth del Netherlands Economic Institute.

(8) Carrillo ARRONTE : *An empirical test on interregional planning, Alineo Programming model for Mexico*, Rotterdam University Press, 1970.

(9) J. BRIAN MAC LOUGHLIN : *Planification urbaine et régionale*. Dunod, Paris, 1972.

(10) SZKOLA : *GLOWNA PLANOWANIA ISTA-TYSTYKI* : Instytut Gospodarki Krajow Rozwijajacych Sie, Warszawa.

sobre las alternativas de desarrollo debe de ocupar un lugar importante a la hora de planificar, controlar, decidir.

**EL DESARROLLO REGIONAL
EVIDENCIA LA DIALÉCTICA
EXISTENTE ENTRE AUTORIDAD Y
BIEN COMUN, ENTRE ESTADO Y
SOCIEDAD, ENTRE
ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y
AUTONOMIAS REGIONALES**

En la actualidad contamos con técnicas de planificación que posibilitan una serie de respuestas (parciales, sin duda, pero positivas) sobre lo que hay que hacer en materia de desarrollo regional.

Ahora bien, el « saber hacer » del técnico es inútil sin el « querer » del político y sin el « poder hacer » del hombre de la calle.

Iré mas lejos; a veces, ante los problemas difíciles de resolver o difíciles de plantear con crudeza en sus terminos más simples, se recurre a la ciencia como poder vigente. A lo que nadie se atreve a decir individualmente, se atreve el « aparato ». Allí donde un perito no sabe qué hacer ni puede saberlo, se recurre a fórmulas que tengan la apariencia científica justificando, por ejemplo, actos políticos con interpretaciones de leyes económicas o formulaciones estadísticas presentadas bajo la fría apariencia de la « neutralidad ».

Por qué no decirlo claramente : es conmovedora la situación del hombre moderno que debe abrirse camino penosamente, no solo en la percepción de la realidad confusa que le entorna, sino, a la vez, buscar vitalmente una comunidad social que por encima de confesiones y de partidos reuna hombres con hombres como tales.

El hecho de que los « frentes de lucha » al interior del estado — o de la nación — o en las relaciones de los estados — y de las naciones — entre sí, aparezca hoy tan confusos, hace que sea inauditamente difícil la conversión de la indeterminación individual en verdadera voluntad de acción política.

La pertenencia socio-existencial a un pueblo o a un proyecto de nación determinada, no surge sencillamente bajo el solo impulso de la vinculación por « la fuerza de la sangre ». Solo es válida

cuando se la recibe e incorpora *por la libertad*, y se la convierte en una dimensión del individuo mismo que aspira y quiere definirse a partir de tal vinculación.

La humanidad ha vivido — y vive aún — prisionera de las grandes palabras : sociedad, estado, nación, autoridad, bien común, autonomía...

Pero cuando los mitos caen para el hombre consciente, no se trata de crear otros nuevos. Ni tampoco de seguir campechanamente la vieja consigna « echar ocho llaves al sepulcro del Cid y solo pensar en la despensa ». En nuestra situación epocal, nos faltan proyectos que esencialmente valgan la pena.

La aventura del desarrollo socio-económico pudiera ser uno; de acuerdo. ¿Pero el desarrollo, de qué : de la Nación, de la región, de la comarca...? Y sobre todo, el desarrollo, *para quienes?* ¿Para una clase dominante — de burgueses o de burocratas, da lo mismo —, o para esa mayoría silenciosa que paga y sufre, lucha y muere por empresas en las que nunca nadie les preguntó su opinión y todos le pidieron su sacrificio?

La concepción del mundo liberal entiende avanzar hacia el « Bien Común Universal » por medio de una mejora en las relaciones entre las soberanías nacionales y el equilibrio de sus derechos fundamentales que — en principio — nadie discute (hasta que no es el más fuerte).

La concepción comunista pretende, por el contrario (aunque en la práctica no sabemos que lo haya conseguido) obtener el mismo objetivo final a través de la supresión de toda soberanía política que no sea la de las masas trabajadoras organizadas en el Partido.

Son dos proyectos de sociedad distintos y dos estrategias diferentes para alcanzar la utopía de la « Totalidad Universal » fraternizada y coherente en la que el « comer y no dejarse comer » no sea necesario como actitud fundamental de toda existencia.

No es mi intento aquí el abordar estos problemas de filosofía-política. Les señalo de pasada y subrayo su importancia como telón de fondo institucional e ideológico para todo ensayo serio de planificación socio-económica.

Mi intento es más modesto, más inmediato y — creo — más operativo. Pretendo simplemente plantear si no sería posible

el acometer una « investigación-acción » que tenga por objetivo el *dar voz y medida a las aspiraciones de esa mayoría silenciosa*, que en los límites más reducidos de una ciudad o de una región puede consultarse (y auto-determinarse) más fácilmente a la hora de planificar cualquier tipo de evolución o de desarrollo.

Es evidente que los instrumentos actuales de análisis económico (concretamente la contabilidad nacional o regional) son incapaces de tener en cuenta los aspectos sociales más característicos del desarrollo actual. Y esto, entre otras muchas, por dos razones :

1) por que no toman en cuenta los grupos y categorías sociales que la historia de cada día nos presenta como los verdaderos « actores » del juego económico y social.

2) por que el lenguaje con que se expresan dichos análisis es incomprensible para los que van a ser realizadores del plan. Lo cual impide una concertación entre Estado y Sociedad entre objetivos del gobierno y movilización local.

En resumen, dicha encuesta sería una especie de « Balance social de la región » en la cual aparecerían los nuevos « bienes » y « servicios » y los nuevos « valores » que la población local pide sean satisfechos por el plan y manifiesta indirectamente cada día (allí donde la libertad del orden establecido se lo permite) a través de la contestación pública o silenciosa y de los enfrentamientos sociales existente a todos los niveles de la vida regional.

El modo de llevar a cabo dicha encuesta podría ser el siguiente :

— *Determinar los grupos y la categorías sociales* significativas con respecto al estado actual socio-económico de la región y su evolución futura.

— Establecer *con cada uno de esos grupos* y categorías los *parámetros de situación* que caracterizan sus aspiraciones propias. Dichos parámetros pueden responder a cuatro categorías principales :

- parámetros de estructura : características y organización interna del grupo social del que se trata;
- parámetros de relación : relaciones del grupo con otros grupos y organizaciones, en términos de intercambios económicos, sociales, culturales, etc.;

- parámetros de acción : el poder relativo del grupo con respecto a la sociedad local, regional, nacional, etc.;

- parámetros de « cambio » : evolución del grupo y perspectivas de futuro.

— Cada uno de estos parámetros deben ser definidos y clasificados por el grupo mismo y según la importancia que los propios interesados les atribuyen, para que a partir de ellos pueda evidenciarse lo que hay de específico en las aspiraciones de cada grupo y el papel que puede jugar en la constitución del cambio social regional. De esta manera se podrá dar al final de dicho análisis una « *nota de posición* » del grupo con respecto al conjunto social. Evidentemente estas notas de posición tendrán una significación indicativa y servirán para precisar únicamente los puntos fuertes y los puntos débiles de cada « actor » social.

— En definitiva, definir para cada grupo sus parámetros de situación, consiste simplemente en establecer una especie de « *Balance social* » a *criterios múltiples* que vendría compuesto por las fichas de posición de cada grupo de la región que se estudie (11).

— De esta manera tendríamos un panorama completo de la región y de sus aspiraciones. Y lo que es más importante la constitución de dicho panorama sería *trazada por los propios interesados*, que en el juego de la « encuesta-acción » tomarían conciencia de sus problemas y posibilidades conjuntas, pudiéndose programar mas claramente las posibilidades de acción de una política socio-económica determinada y prever las reacciones ante tal o cual evolución económica, social, política, etc. Es evidente que una tal encuesta-acción no va a solucionar radicalmente el problema de las diferencias inter-regionales. Pero quizá pueda contribuir positivamente a la búsqueda espinosa — y cada vez mas urgente — de ese punto de convergencia universal de equilibrio y de justicia en la libertad individual y colectiva. Búsqueda de la Totalidad a través de una dialéctica aún no perfectamente superada: Nación-región, Estado-sociedad, Hombre-naturaleza.

(11) Para una información mas detallada sobre lo que pudiera ser un *Balance social* vease : « *Projet de H. AUJAC* », Director de estudios de l'École Pratique des Hautes Études, Paris, 1972.