

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL  
DESARROLLO REGIONAL

Organizado por las Naciones Unidas a través  
de la Comisión Económica para América Latina,  
el Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social y la Oficina de  
Cooperación Técnica

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

PROBLEMAS METODOLOGICOS EN LA SOCIOLOGIA  
DEL DESARROLLO REGIONAL

por el.

Profesor Janusz A. Ziolkowski  
Universidad de Poznan (Polonia)



### Nota de presentación

En vista de la especial importancia que revisten los aspectos sociológicos del desarrollo regional, y de la relativamente escasa atención que se les ha prestado hasta ahora, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social organizó un seminario sobre ese tema, que se celebró en Ginebra del 11 al 13 de noviembre de 1968. El presente documento es una versión revisada de la monografía que preparó el Profesor Ziólkowski para ese seminario.

Se espera que este trabajo sirva de estímulo para nuevos estudios y discusiones sobre la sociología del desarrollo regional. Se acogerán con sumo reconocimiento las observaciones y críticas que se formulen a esta monografía.

Antoni R. Kuklinski

### A. Conceptos y definiciones básicos

Existen muchos conceptos diferentes de lo que es la región. Como señalaba L. Wirth "el concepto de la región no encierra una idea única e inequívoca sino más bien diversas nociones y criterios".<sup>1/</sup>

La base para la delimitación de las regiones puede ser su homogeneidad respecto de una o más características. Las características físicas, como el clima, el suelo y la vegetación, fundamentan la noción de región geográfica. Cuando ciertas características físicas, como la fertilidad del suelo o la abundancia de recursos minerales, dan lugar a la utilización de los recursos potenciales de una determinada zona, y cuando ese tipo de actividad económica asume un carácter muy pronunciado, se trata de una región económica (la cuenca del Don, las zonas del algodón o del trigo en América del Norte, el Ruhr, la Alta Silesia). La existencia de una o varias características culturales - como el idioma, la costumbre, la religión, la forma de organización social, la forma de vida - que diferencian a una zona determinada de las adyacentes permiten definirla como región sociocultural (La Provenza, Gales).

A diferencia del criterio de homogeneidad que permite delimitar una zona con mayor o menor precisión (preferimos denominarla, al igual que los especialistas en ecología humana, "zona natural"), existe otro criterio - el de la interdependencia - que se opone a toda tentativa de establecer una zona bien determinada y con fronteras bien definidas. En este caso lo que mantiene la unidad de la zona es más bien el sistema de conexiones recíprocas. La característica más sobresaliente de esa zona es la existencia de un punto focal que domina su vida y sus actividades. La metrópoli, sea política, cultural o económica, con su radio de influencia que se extiende desde el centro hacia el exterior, constituye el mejor ejemplo de este tipo de región, que, como cabe esperar, se denomina región metropolitana (Nueva York, Tokio-Yokohama, Londres, Moscú, París, Ciudad de México, Copenhague).

El tercer tipo de región puede definirse en relación con el tipo de problema especial que en ella se resuelve. El desarrollo de la industria, reforestación, el ordenamiento de cuencas fluviales y la construcción de represas, la lucha contra las enfermedades, la enseñanza, el tráfico, y otros tipos de problemas de la comunidad pueden fundamentar la creación de una unidad regional destinada a una determinada acción colectiva. Como esa labor  
/suele estar

suele estar a cargo de una corporación u organismo público, la zona respectiva se denomina región administrativa o región especial (encontramos ejemplos de ello en la Asociación del Valle del Tennessee, Valle del Volta, en Ghana, Región de las Montañas Nevadas de Australia, Desierto de Thal en Paquistán, Valle de Damodar en la India, Valle de Jezreel en Israel, y Zuider Zee en los Países Bajos). Los límites de esas zonas pueden coincidir con los de las unidades administrativas existentes, sea cual sea su denominación en los distintos países (estado, distrito, cantón, departamento, voivodship), pero pero no necesariamente ya que, con frecuencia, abarcan un territorio mayor o más pequeño. Además, la región considerada desde el punto de vista de un determinado fenómeno, como por ejemplo las enfermedades, no siempre coincide con la región vista desde el punto de vista de la enseñanza o de otra actividad.

Las mencionadas subdivisiones administrativas del Estado presentan un caso interesante. Las divisiones del territorio nacional son reflejo de distintos factores históricos, que ejercieron influencia en un determinado momento del pasado, del deseo de obedecer a los dictados de la naturaleza o incluso de caprichos individuales. Esos límites nos pueden parecer ahora de un carácter muy arbitrario e injustificado . Pero como han existido durante tanto tiempo se han convertido con el correr de los años en una importante fuente de homogeneidad regional, tan significativa como la propia naturaleza. Un sistema jurídico y administrativo constituye un factor particularmente poderoso para estructurar la forma de vida en una zona determinada y producir su diferenciación respecto de otras. Los distintos Estados de América del Norte constituyen un ejemplo de este caso. Otro ejemplo es el de Polonia durante las particiones. La anexión del territorio de la Comunidad Polaca por parte de las tres Potencias vecinas (Austria, Prusia y Rusia) al final del siglo XVIII sometió una zona básicamente homogénea a influencias totalmente diferentes. El hecho de depender durante más de un siglo de tres organismos estatales, que representaban cada uno de ellos un tipo diferente de civilización dio lugar a la aparición de tres regiones socioculturales distintas. La nivelación de las disparidades en la infraestructura física y social heredada de las particiones, si bien va progresando, dista mucho todavía de haber llegado a su término.

De lo dicho se desprende claramente que en el presente trabajo sólo se examinarán los aspectos subnacionales o superlocales de la región. Se omitirán las regiones supranacionales, como el Oriente Medio y la América Latina, o aquellas regiones geográficas más pequeñas que posean ciertas características homogéneas o donde se planteen ciertos problemas que se extiendan a través de fronteras políticas adyacentes. Como ejemplo de este último punto cabe mencionar el proyecto del Mekong (ordenamiento de esta gran cuenca fluvial, riego, lucha contra las inundaciones, construcción de estaciones para la generación de energía eléctrica) llevado a cabo conjuntamente por Camboya, Laos, Thailandia y Viet-Nam del Sur bajo los auspicios de la CEPALO.

Lo que nos interesa principalmente es el concepto sociológico de "región". Desde el punto de vista sociológico la región equivale a una comunidad regional, es decir, a un grupo de personas que viven en una misma zona en condiciones de dependencia mutua y sometidas a las mismas influencias y que, por consiguiente, desarrollan ciertos rasgos similares y comparten un sentido de comunidad. Se trata de una comunidad territorial. La región es ante todo un concepto espacial, y no hay que olvidar esa dimensión física cuando se analizan los fenómenos sociales dentro del contexto regional. El objeto de la sociología regional, por consiguiente, es básicamente el hombre en sus relaciones con su medio. Ese medio, como se sabe, sólo en parte lo da la naturaleza, ya que, en proporción aún mayor, está modelado por el propio hombre. La naturaleza fija límites y brinda posibilidades pero no constituye un factor decisivo. La sociología ha superado hace ya tiempo las falacias de la ecología humana, por no mencionar el determinismo geográfico. Ya no tenemos tendencia a menoscabar la importancia de los aspectos culturales en la determinación del comportamiento humano en el espacio, ni a concentrarnos únicamente - como lo hacía la Escuela de Chicago - en los factores propios de la esfera biótica. Lo que tratamos de determinar en la interdependencia mutua, la naturaleza de las relaciones existentes entre ciertas características culturales de una zona determinada (en este caso denominada "región") y ciertas condiciones del medio natural.

La segunda tarea consiste en examinar si el concepto de "región" sigue brindando una explicación plausible de los fenómenos y procesos sociales que  
/se desarrollan

se desarrollan en el mundo contemporáneo. En otras palabras la comunidad regional, reflejo de la estructura diversificada de la civilización que comprende muchas formas distintas de vida regional, ¿sigue existiendo en la época moderna, caracterizada por una enorme movilidad geográfica y social y por la difusión de las ideas a través de los medios modernos de comunicación de masas? Todas las fuerzas liberadas por el proceso de industrialización y urbanización tienden a transformar la diversidad regional en una estructura nacional más uniforme. A ello cabe agregar la abrumadora influencia del Estado moderno, con su planificación económica nacional, las organizaciones laborales de ámbito nacional que eliminan las diferencias de salarios, de ingresos y de costos entre distintas regiones, el impuesto nacional sobre los ingresos personales y los subsidios nacionales que redistribuyen en parte el ingreso nacional según las necesidades regionales, la legislación nacional, etc. Todos esos factores, así como muchas otras medidas que se adoptan a escala nacional, reducen a un mínimo las diferencias entre las formas de vida de las distintas regiones.

Pero la diferenciación regional está desapareciendo únicamente en los países más desarrollados, e incluso en éstos los sentimientos regionales encuentran sus formas de expresión por vías más modernas y complejas. Nos referiremos a este punto más adelante. En muchas partes del mundo, no obstante, la noción de región constituye una fuerza social verdadera y palpante. Además de ser un hecho físico, la región se convierte en el curso del tiempo en un modo de conciencia colectiva. Las personas que viven en una zona determinada desarrollan un concepto de sí mismas, adquieren un sentido de comunidad, se identifican fácilmente con los intereses de la zona y se apegan a distintos símbolos materiales y espirituales que expresan esos intereses comunes y ese sentimiento de comunidad. Esa conciencia regional puede activarse e intensificarse por el conflicto o la competencia con otras regiones. En su oportunidad se convierte en una manera de pensar y en un movimiento social, al que denominamos regionalismo. A veces se trata de una forma fundada y justificada de protesta social contra el predominio de algunas regiones privilegiadas o - como en el caso de Francia - contra la preponderancia de la capital. El regionalismo, como estado de ánimo, puede desempeñar una función muy constructiva para movilizar a la población en una acción de /ámbito regional.

ámbito regional. Pero muy a menudo los sentimientos regionales acentuados pueden pervertirse convirtiéndose en fanatismo regional. En casos extremos pueden llevar al separatismo y la secesión.

Nos enfrentamos aquí con el problema perenne de las ventajas y desventajas que se suponen asociadas a la centralización o al localismo. Esa cuestión no admite una respuesta simple. Cada uno de estos conceptos tiene defensores ardientes y críticos severos. Por una parte, se teme la centralización excesiva y la omnipotencia del Estado, y por la otra la ineficiencia, el aislamiento y la estrechez de miras de las comunidades locales. Pero, como señaló acertadamente L. Wirth,<sup>2/</sup> es prácticamente imposible escoger racionalmente entre esas dos formas de organización social sin tener en cuenta el sistema de valores de la sociedad respectiva. No se trata de dos estructuras de la vida social diferente y que se excluyan recíprocamente. El problema consiste en conciliar la autonomía local con el control centralizado que implica la entidad social y política más vasta simbolizada por la moderna nación-estado. La centralización parece constituir un proceso irrevocable consecuente con la tendencia del desarrollo de nuestra civilización industrial. Al mismo tiempo, no es incompatible con la promoción de las instituciones políticas autónomas, en particular de las regiones ni con la protección y fomento de una cultura de naturaleza regional. Esto último puede ser absolutamente necesario en un país multilingüe donde la división administrativa se basa en criterios lingüísticos (por ejemplo, los Estados de la India).

Incluso el gobierno más orientado al centralismo puede muy bien comprobar que el enfoque regional constituye una excelente "fórmula para asegurar la administración eficaz y el control democrático de un cúmulo de actividades y servicios públicos".<sup>3/</sup> Aún en aquellos países donde la tendencia hacia una cultura nacional homogénea es más señalada, se ha observado un enérgico resurgimiento del regionalismo, que sustituye a la antigua noción de provincialismo asociada a la estrechez de miras y a la insensibilidad en cuanto a todo lo que rebasase la esfera local. Esta nueva forma de regionalismo - a diferencia del movimiento político europeo de principio de siglo - no es un reto a la totalidad en provecho de una parte. El regionalismo moderno está íntimamente imbuido en la corriente principal de la vida de la nación. En realidad, se ha hecho posible gracias a que las comunicaciones, los viajes, la educación, la movilidad geográfica y social han abierto los ojos ante la nación y ante el mundo entero. Incluso en esta era de enorme movilidad espacial, cuando



naciones enteras están "en movimiento" - y quizá precisamente por ello - se experimenta un hondo deseo de pertenecer a algo, de tener raíces en alguna parte.

Esto ya no puede ser una comunidad local basada en el tipo ideal de la ciudad griega o la aldea medieval. Un microcosmos territorialmente limitado, totalmente acabado desde un punto de vista social y cultural, constituye ya una cosa irrevocablemente superada. No es posible mantener al hombre moderno dentro de los límites de una pequeña comunidad territorial, por bien organizada e integrada que esté. Por eso los esfuerzos de los especialistas en planificación urbana, encaminados a reproducir en las urbanizaciones, ciudades nuevas, etc., las relaciones sociales basadas en el principio del vecindario clásico están destinados al fracaso; llevados a sus últimas consecuencias, esos esfuerzos sólo podrían conducir a una considerable regimentación sociocultural, a un mayor control si no a la tiranía, del grupo sobre el individuo, a la formación de remansos locales - en otras palabras, a la creación, precisamente, de esas condiciones de aldea o de ciudad pequeña de que escapa el individuo al irse a la gran ciudad. Y es esa gran ciudad, la metrópoli - esa concentración de individuos heterogéneos y mentalmente emancipados, que gozan de un considerable margen de libertad personal y cultivan su propio modo de vida - la que permite satisfacer los múltiples y complejos deseos y necesidades del hombre contemporáneo. La gran ciudad constituye también, inevitablemente, el núcleo de la región moderna. La región - o, más exactamente, la ciudad-región - representa la tendencia media a combinar la exuberante experiencia de pertenecer al macrocosmos ideológico supraterritorial denominado nación o, aún más, al mundo entero, con el hondo deseo de formar parte de la comunidad territorial. El Estado, en muchos casos, es demasiado amplio para ser experimentado como entidad física, los asuntos de Estado están demasiado alejados para despertar el hondo interés y engendrar las relaciones sociales que constituyen la base de la vida humana cotidiana. Ese apego a la región halla expresión, principalmente, en un orgullo por las realizaciones locales. La gente que comparte ese sentimiento puede no haber nacido en esa zona o incluso no haber vivido en ella mucho tiempo. El regionalismo, en su nueva versión, no conoce esas barreras. Se basa en la libertad de movimientos del individuo para escoger el lugar donde quiere residir. Es un concepto amplio y dinámico.<sup>4/</sup>

/Existen muchos

Existen muchos ejemplos de la actitud de legítimo orgullo por las características de la región, en muy distintos contextos. Basta mencionar el desarrollo de un gran centro de enseñanza en Novosibirsk, Siberia, que compite felizmente con Moscú y Leningrado, y la "explosión cultural" en los Estados Unidos, que imprime una activa vida cultural a muchos centros regionales que hasta hace poco pasaban desapercibidos. Lo mismo ocurre, en menor escala, en Bélgica, Inglaterra Francia o Polonia.

El impulso necesario para el desarrollo de las distintas regiones dentro de una nación-estado deriva de dos fuentes; la primera es la convicción, por parte del gobierno central, de que para lograr el desarrollo nacional es indispensable concentrar los esfuerzos en el plano intermedio; la segunda es la iniciativa local encaminada a estructurar los recursos regionales - tanto materiales como espirituales - y orientar el empleo de los mismos hacia amplios objetivos sociales en beneficio de la comunidad regional y a través de ella - a menudo inconscientemente - en beneficio de toda la nación. No existe - o por lo menos no debería existir - ninguna discrepancia entre los intereses y objetivos regionales y los nacionales. En el mundo contemporáneo una región, aunque preserve sus características peculiares, es sólo una de las partes integrantes del todo, es decir, de la nación. Este concepto se ve cabalmente expresado en el lema nacional de muchos países, en particular de aquellos que representan a distintos tipos étnicos y lingüísticos: la unidad en la diversidad (e pluribus unum).

Vivimos en la época de la planificación, que impregna todas las esferas de la vida. No es de extrañar, por ende, que tanto el desarrollo nacional como el regional se consideren mejor servidos a través de los sistemas de planificación. Estos asumen distintas características de uno a otro país, lo que puede apreciarse en la formulación de los planes y, en particular, en su ejecución. En los países con economía centralmente planificada, como los de Europa oriental y la Unión Soviética, prevalece la planificación directa; la autoridad central encargada del plan está facultada para disponer de una parte preponderante de los recursos nacionales, ya que es tanto propietario como empresario. La planificación constituye en este caso claramente la técnica de la administración económica. En los países con economía de mercado, como los de Europa occidental, prevalece la planificación indirecta; las

/facultades para

facultades para disponer de los recursos están distribuidas entre diferentes miembros de la comunidad, individuos o entidades corporativas, y las funciones del Estado están restringidas principalmente a la adopción de medidas para influir sobre el ejercicio de esos derechos.<sup>5/</sup> En el primer tipo de sociedad prevalece el orden planificado monocéntrico caracterizado por un solo centro de decisión, y en el segundo el orden planificado policéntrico caracterizado por la acción recíproca de muchos centros de decisión.<sup>6/</sup> Existe también una combinación de ambos tipos: una economía mixta donde existen paralelamente la propiedad pública y la privada de los medios de producción. Los países con este tipo de economía son por lo general partidarios declarados de la planificación, que a menudo asume en este caso un carácter muy complejo. La India es un ejemplo apropiado de ese caso. Pero, independientemente de las diferencias entre las distintas clases de economías en lo que respecta al alcance, los métodos para establecer la planificación y su ejecución, la hipótesis en que se basa el presente estudio es que cierto grado de planificación, directa o indirecta, precede al desarrollo de una región y lo facilita. Por consiguiente, cuando se hace referencia en este trabajo al "desarrollo regional" se trata en realidad del "desarrollo regional planificado" o, en términos más simples, de la "planificación regional".

Para finalizar estas observaciones preliminares acerca de las definiciones y conceptos básicos, diremos que la sociología del desarrollo regional es una mezcla de distintas subdisciplinas dentro del vasto campo de la ciencia de la sociedad. En primer lugar, entra en el amplio campo de la sociología del desarrollo que ha ganado enorme terreno en los últimos años. La pertinencia del enfoque sociológico del desarrollo, se basa, ante todo, en la premisa de que la finalidad última de éste es el hombre; todo progreso económico y tecnológico no es más que un medio para lograr un fin: la estructuración de una sociedad próspera y feliz, basada en la justicia social, y que permita a sus miembros desarrollar plenamente sus aptitudes. En segundo lugar, deriva del hecho de que es el hombre quien ha de llevar a cabo el desarrollo; por ese motivo hay que tener en cuenta los valores y preferencias, los deseos y aspiraciones del ser humano. Sin una evaluación adecuada de las actitudes y motivaciones humanas, no es posible comprender la lógica del desarrollo ni lograr el cambio que se desea.

/ "Ya no

"Ya no habrá necesidad" se dice en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, sobre el Decenio para el Desarrollo<sup>7/</sup> - "de hablar del desarrollo económico y social", ya que el desarrollo, a diferencia del crecimiento, debe incluir automáticamente a ambos". El desarrollo es el crecimiento más el cambio; el cambio es a su vez tanto social y cultural como económico, y tanto cualitativo como cuantitativo. En un primer momento, los sociólogos se preocupaban de las consecuencias sociales de los cambios tecnológicos y económicos, considerando a estos últimos como variable independiente. No obstante, se pudo apreciar gradualmente que esos dos tipos de evolución son convergentes e interdependientes. En realidad, sólo es posible entender adecuadamente cualquier actividad económica, con sus éxitos y fracasos, si se la relaciona con el medio social, la estructura social existente, el sistema de valores, etc. Lo "social" constituye por lo tanto una condición previa, un requisito previo, de lo "económico". Todas estas observaciones acerca de la sociología del desarrollo en general se aplican, mutatis mutandis, a la sociología del desarrollo regional.

En segundo lugar, la sociología del desarrollo regional aprovecha las experiencias de la sociología regional, que, como se ha señalado, "indica el estudio de los fenómenos sociales en relación con su ubicación en las regiones y con referencia al medio natural, así como a la cultura de la región. Las ideas de las relaciones entre la región y la totalidad de que forma parte, así como de la interdependencia mutua de los elementos culturales y físicos de la región, son fundamentales para tal estudio".<sup>8/</sup> Este ámbito tradicional de la sociología regional asume hoy, como se señaló anteriormente, un carácter ligeramente diferente, más a tono con los cambios radicales en el mundo contemporáneo.

Por último, pero no menos importante, como el desarrollo regional se lleva a cabo en forma planificada, el estudio sociológico del mismo abarca una nueva subdisciplina: la sociología de la planificación. Si bien el ámbito de la misma no está todavía totalmente determinado, parece evidente que debería abarcar, por lo menos, cuatro cuestiones generales: a) las condiciones sociales (determinantes) de la planificación, b) la planificación como proceso de interacción social, c) las fuerzas sociales que influyen en la ejecución del plan, d) las consecuencias sociales de la planificación.

/Por último,

Por último, cabe agregar unas palabras acerca de la noción de "metodología" que figura en el título. En este trabajo no se pretende - a mi entender - tratar de la metodología según el concepto original y amplio de la misma como "estudio sistemático de los principios que orientan a la investigación científica".<sup>9/</sup> Su finalidad es más limitada: atar los distintos cabos del debate sobre los aspectos sociológicos del desarrollo regional, y construir, en caso necesario, estructuras conceptuales y teóricas con objeto de ordenar, comparar y comprender los datos empíricos concretos. En el presente estudio se comparte el punto de vista de que la metodología "aclara más bien el significado de la ciencia empírica".<sup>10/</sup>

## B. Aspectos sociológicos del desarrollo regional

Desde hace tiempo se reconoce y fomenta la noción de que no existe ningún desarrollo sin planificación. El pensamiento encuadrado en la planificación, que se basa en una tendencia hacia el ordenamiento consciente de los procesos socioeconómicos y en la convicción de que es posible controlar los fenómenos sociales si se conocen las leyes que los rigen, se ha convertido en una parte fundamental del conocimiento del hombre contemporáneo.

En vista de ello, en el presente documento se consideran como iguales el desarrollo regional y el desarrollo planificado de una región. Estos dos conceptos no son exactamente iguales, pero el segundo es el verdaderamente importante. En el examen ulterior examinaremos por lo tanto los factores sociales del desarrollo regional, según su incidencia en los tres niveles (etapas) del proceso de planificación: 1) formulación del plan (por razones de brevedad, he agrupado la fijación de objetivos y la elaboración del plan), 2, ejecución del plan, y 3) evaluación del plan.

### I. Factores sociales que influyen en la formulación del plan

#### 1. Condiciones sociales de la planificación regional

Todo estudio de los aspectos sociológicos del desarrollo planificado ha de comenzar con un análisis de las condiciones sociales que determinan la selección de los objetivos, los medios y los métodos de ejecución previstos, o influyen en ella. Estos factores no son, desde luego, los mismos en todo el mundo, y, aunque así fuera, no ejercerían en todas partes la misma influencia. Cada país es en cierto modo único; por consiguiente, debe tenerse /siempre en

siempre en cuenta la experiencia histórica o el contexto propio de un determinado país. Pero eso no es todo. No siempre se presta la atención debida a las diferencias que existen entre distintas regiones de un mismo país. Nos inclinamos más bien (tendencia tanto más acusada cuanto más antiguo sea el Estado soberano y mayor su grado de modernización) a considerarlo como una entidad. Y, sin embargo, pueden observarse diferencias interregionales, que obedecen a distintas causas, incluso en países adelantados y aparentemente homogéneos. La importancia del criterio regional en la planificación para el desarrollo reside precisamente en la posibilidad de hacer justicia a las diferencias socioculturales de un determinado país, que podrían pasar inadvertidas para el planificador central, preocupado por el país como una sola unidad. No obstante, debemos tener presente que, al analizar las condiciones sociales de la planificación, se superponen y entremezclan a menudo las distintas dimensiones nacionales y regionales.

"En lo más íntimo del concepto de los factores sociales (como determinantes del desarrollo - J.Z.) está la noción de estructura social: de que toda sociedad tiene una estructura integrada por los grandes principios de acción, representados por los vínculos familiares, las relaciones surgidas de la situación social, los vínculos políticos, las normas morales ... Los factores sociales ... incluyen los sistemas de valores, la naturaleza de las instituciones y las políticas adoptadas para tratar con ellos, y su integración operacional en el proceso de crecimiento".<sup>11/</sup>

El primer factor que hay que tener en cuenta en la preparación del plan son las "exigencias" de la estructura social de una determinada sociedad. A veces, el plan trata de introducir cambios sumamente radicales en la "estructura" de la sociedad. Pero la escala de valores en que se fundamenta la selección de los objetivos previstos no puede ser demasiado diferente de la de la sociedad, si no se desea correr el riesgo de que fracase el plan y se provoquen estragos en la vida social. En ese sentido nos referimos a la estructura social como determinante del desarrollo. No se trata de ningún concepto metafísico. La estructura social existente es simplemente una fuerza que hay que reconocer, y constituye inevitablemente un punto de partida para el plan. La planificación realista no puede alejarse de los hechos concretos. De ahí que la formulación del plan deba ir precedida de /una evaluación

una evaluación detallada de la situación social en un determinado país y, dentro del mismo, en cada región. También, a través de la investigación sociológica sistemática de la vida comunitaria, y de los grupos, normas, instituciones y valores sociales existentes es posible superar hasta cierto punto, en el proceso de planificación, el "determinismo" de la estructura social. "El libre albedrío, en cualquier sentido digno de tenerse en cuenta - dice B. Russel<sup>12/</sup> - ha de coexistir con el más pleno de los conocimientos".

Otro factor determinante es el nivel y distribución en la infraestructura social (nivel de educación y conocimientos, capacidad de cooperación organizada, disciplina del trabajo, eficiencia de la mano de obra, calidad de producción, etc.), que dependen evidentemente del grado de modernización alcanzado en cada país.<sup>13/</sup> Aunque quizá parezca una paradoja, en la actualidad conocemos mejor, por ejemplo, la situación geológica de un determinado país y, desde luego, la estructura y distribución de los suelos que la infraestructura social de la comunidad, para la cual se prepara y lleva a cabo el plan. Y, sin embargo, la infraestructura social existente tiene una considerable importancia para la formulación del plan (luego veremos la importancia que tiene también en la ejecución de éste). Su influencia se hace, o debería hacerse, sentir en mayor grado en la selección de los medios y métodos más adecuados para el logro de algunos de los objetivos del plan (por ejemplo, la ubicación de un sector complejo de la industria que necesita un alto grado de conocimientos técnicos).

De lo dicho se desprende claramente la necesidad de investigar en forma sistemática la infraestructura sociosicológica de un determinado país en su distribución regional (éste es el lugar adecuado para los métodos de la ecología humana, cuyo campo de estudio es la distribución espacial de los fenómenos sociales y los procesos relacionados con la formación de las características de esta distribución). Ello debería hacerse no solamente con respecto a los datos demográficos más típicos (tamaño de la población, estructura por edades y por sexo, aumento natural, migración interna, previsiones demográficas), que constituyen la base objetiva usual para la política de inversiones y de asentamiento, sino también en lo que respecta a las características, actitudes y modos de comportamiento en lo concerniente al trabajo y a la vida social en su dimensión más amplia, como el nivel de educación,  
/las calificaciones

las calificaciones profesionales, la calidad de la producción, la eficiencia del trabajo, el ausentismo, el respeto hacia la propiedad comunal, la movilidad social, el consumo cultural, los fenómenos de patología social y de desorganización social.

Por último, aunque no es lo menos importante, cabe mencionar la escala de valores derivada del sistema político existente y de su ideología. No tratamos de entablar un debate sobre la clasificación de los sistemas políticos, tarea que, como la experiencia lo ha mostrado, representa una labor importante y ardua para los especialistas en ciencias políticas. Sólo cabe poner de relieve que, según las conclusiones de estos especialistas, las distinciones no están siempre bien definidas, que cada sistema en particular está ubicado en un cierto punto situado entre dos extremos, cada uno de los cuales representa un tipo "puro", construido en base a la forma de constitución del gobierno, la organización económica o el grado de modernismo político.<sup>14/</sup>

No obstante, y sin olvidar las diferencias existentes, otra tarea igualmente importante consistiría en identificar aquellos valores que comparten en mayor o menor grado la mayoría de los sistemas políticos y que caracterizan sus esfuerzos encaminados a desarrollar ciertas regiones en particular y la nación en su conjunto. Uno de ellos es la democratización social. "La idea de la igualdad es ... la idea fundamental en nuestro mundo".<sup>15/</sup> Gracias a la creciente democratización social, todos los sectores sociales hacen - o se supone que hacen - oír su voz y desempeñan su papel en los procesos sociales que se llevan a cabo, incluso aquellos sectores que se encontraban anteriormente, por así decirlo, al margen de la vida social, constituidos por lo general por los grupos más numerosos. Esa "democratización fundamental"<sup>16/</sup> a largo plazo y en escala mundial se expresa, entre otras formas, en las crecientes expectativas y demandas sociales hacia un sistema, en permanente expansión, de servicios sociales que se considera que debe prestar todo Estado. Esas demandas provienen de grupos humanos cada vez más numerosos y de un número creciente de regiones, incluso de aquellas típicamente atrasadas, pobres en recursos. Independientemente de la amplitud de la brecha que separa las aspiraciones sociales de la posibilidad de satisfacerlas, las expectativas sociales son un hecho tan real como la estructura y la infraestructura sociales, lo que significa que el planificador regional debe enfrentarse con ellas y satisfacerlas.



## 2. Objetivos sociales de la planificación regional

La planificación regional no es un concepto unidimensional. Teóricamente, se puede decir que hay de él dos versiones extremas. Según la primera, un plan regional es parte integrante del plan nacional elaborado por el organismo central planificador para el cual la región sólo es una unidad operacional sujeta al control del gobierno central. De conformidad con esta concepción, el organismo regional planificador no es sino un agente transmisor del organismo central, y la planificación regional no es más que un método para formular planes al nivel nacional. Se podrá encontrar esta versión, más o menos modificada, en los países que se caracterizan por una organización centralizada del poder económico y político. En el segundo sentido, la planificación regional, aunque actúa en el marco del plan nacional, posee un grado considerable de autonomía. La planificación se inicia y ejecuta en su mayor parte en el plano regional. La región aparece como una unidad planificadora casi independiente y el organismo central asume funciones más bien coordinadoras y de mediación. Esta versión tiende a ir unida a una estructura de gobierno descentralizada. En una unión federal de Estados, como la Unión Soviética, el Canadá, la India o los Estados Unidos, una región es en sí misma tanto un "todo" como una "parte". Su "doble personalidad" <sup>17/</sup> es más pronunciada cuando el potencial económico de un Estado aumenta su capacidad de negociación respecto de la Unión y también entre un Estado y otro.

Sin embargo, en la práctica las formulaciones de planes regionales son por lo general resultado del compromiso entre postulados, objetivos y prioridades interrelacionados, que provienen tanto del gobierno central como de la comunidad regional.

Ni el organismo central más autocrático puede cerrar los ojos indefinidamente ante las demandas justificadas de una región (en realidad, las divergencias de opiniones e intereses que surgen se refieren más bien a la determinación de ciertas prioridades y al tiempo que se ha de fijar para su ejecución que al fondo mismo de los problemas). Y ni siquiera la región más autónoma puede - sin llegar a la secesión - trazar y ejecutar los planes en evidente contradicción con los objetivos del plan central; el proceso de planificación es centrípeto por su propia naturaleza y, a la larga, no se puede poner en duda el carácter supremo de la autoridad central.

/Repitámoslo una

Repitámoslo una vez más: los intereses nacionales y regionales no tienen por qué ser necesariamente diferentes; en realidad, los fines generales de los planes nacionales son idénticos a los de los planes regionales. En una palabra, el objetivo principal del desarrollo planificado, ya sea nacional o regional, es la modernización de la sociedad y la igualación social inherente a dicha modernización. Estos son objetivos sociales por excelencia.<sup>18/</sup> El modo más eficaz de lograr esta finalidad es - según podemos juzgar por nuestros conocimientos actuales - la industrialización, que en principio constituye un proceso técnico y económico. En consecuencia, los planes concretos de desarrollo nacional se elaboran teniendo en cuenta sobre todo los aspectos económicos ( incluso los programas de carácter más "social", como por ejemplo el mejoramiento de las condiciones de vida o el fomento de la justicia social mediante un amplio sistema de educación, son tratados como actividades secundarias, en relación con la creación de recursos humanos). Y es precisamente en el plano económico donde con mayor frecuencia hay divergencias entre los postulados de regiones determinadas y los de la autoridad central.

El problema fundamental que preocupa a los planificadores percatados del carácter eminentemente social de su actividad puede resumirse en una pregunta: extensión o selección? "En la mayoría de los países ... el plan nacional no es todavía una articulación completa de la totalidad de los planes regionales. La planificación está más bien concentrada en algunas regiones cuyo crecimiento es particularmente importante para la totalidad del país".<sup>19/</sup> Estas zonas - llamadas a veces "regiones esenciales"<sup>20/</sup> - son por lo general regiones metropolitanas sujetas a la expansión más rápida o regiones con recursos naturales cuyo desarrollo es vital para los planes económicos del país. Por supuesto, la finalidad confesada de prácticamente todas las economías del mundo contemporáneo es conseguir el bienestar mayor para el mayor número de personas. Sin embargo, lo que cuenta es la posibilidad de ejecutar tales planes. Los cálculos puramente económicos determinados por la escasez de medios, la aplicación del principio del rendimiento máximo, etc., entran en conflicto con las consideraciones de orden social y las eliminan.<sup>21/</sup>

Esto forzosamente ha de ser diferente según que se trate de un país desarrollado o de un país insuficientemente desarrollado, de una economía de mercado o de un país en el que casi toda la inversión se halle directamente

/en manos

en manos de organismos del gobierno. Pero quizá las diferencias no son tan importantes como se cree. En cambio, podemos observar en todas partes la tremenda influencia de los centros de actividades económicas y sociales que - por pura inercia - contrarrestan y en ocasiones frustran las tentativas de lograr una equidad nacional. Aquí es donde interviene el proceso de metropolización. La aglomeración de la población, la producción industrial y los servicios, una red muy desarrollada de transportes y comunicaciones, una abundante mano de obra calificada, un mercado muy diferenciado y una diversidad social y profesional pronunciada, se traducen normalmente en una mayor concentración de la infraestructura física y social ("porque a cualquiera que tiene se le dará, y tendrá más; pero al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado"). A ello obedece, por ejemplo, que los arduos y constantes esfuerzos realizados en la Gran Bretaña para disminuir la disparidad que existe entre las "dos naciones" - el Sur (con el gran Londres como núcleo) y el Norte - y en Francia para restablecer el equilibrio perturbado entre París y el "desierto francés" <sup>22/</sup> sólo hayan tenido un éxito parcial.

En relación con esto, surge un problema metodológico: el de comparar los costos sociales con las ganancias de tipo económico. Esta comparación es absolutamente necesaria si se quiere evaluar el verdadero aumento en el bienestar, más bien que el puro crecimiento material. Ni qué decir tiene que con gran frecuencia es imposible medir con precisión estos costos sociales. "Muchas de las relaciones - dice el Informe de la UNESCO sobre requisitos previos de carácter social para el desarrollo económico <sup>23/</sup> - que los especialistas en ciencias sociales consideran de capital importancia en la forma que adopta la reacción de las sociedades ante las posibilidades económicas, no se prestan a la medición precisa, o al menos a una medición en términos monetarios libremente comparables con los que comúnmente utilizan los economistas y planificadores". Sin embargo, esto es una limitación que debe ser tenida en cuenta y ampliamente investigada.

No puede mantenerse que el organismo central es el único que hace consideraciones de orden económico, y que el organismo central enfoca las cuestiones exclusivamente desde el punto de vista de la economía. Pero es indudable que un organismo planificador central, sobre todo en un país en un período de transición y desarrollo, da una mayor preferencia al aspecto económico de los /problemas, y

problemas, y se siente más inclinado a descuidar necesidades humanas particulares en interés del resultado total que se persigue, tal como ese organismo lo concibe. El organismo regional de planificación está más próximo a los intereses del ciudadano ordinario; los problemas concretos que hay que tratar no quedan oscurecidos por consideraciones de "alta política". En la mayoría de los países, los planes regionales respetan valores y establecen objetivos que son fundamentalmente "sociales". Aunque sobre la mesa de trabajo del planificador central adopten el árido aspecto del material estadístico, se cumple en ellos la función prevista. En la esfera regional la planificación puede - y debe - ser un instrumento de igualdad social y de fomento de la equidad nacional. Por supuesto, tal es la finalidad principal del plan nacional. Pero la planificación regional se ocupa de que la igualdad sea fomentada no sólo verticalmente sino también en un sentido horizontal. Tiende un puente entre la esfera local, en la que la población da expresión a las necesidades que, en su sentir, deben incorporarse a los planes, y la esfera nacional, en la que se señalan las prioridades fundamentales. La planificación regional es un adecuado nivel intermedio en el que encuentran el lugar que les corresponde tanto las iniciativas y necesidades locales como los objetivos y los recursos nacionales.

\* \* \* \* \*

El examen detenido de las finalidades sociales de la planificación regional, tal y como se manifiestan en los planes de varios países, es un tema de estudio fascinante y muy necesario. Sería imposible tratar este inmenso problema en un documento breve. He aquí una enumeración provisional de algunas finalidades sociales de la planificación regional:

- 1) Medidas de bienestar social, como el mejoramiento de las condiciones de vida, la ampliación de los medios docentes, el fomento de las medidas sanitarias, pensiones a la vejez, viviendas de bajo costo, etc.
- 2) La urbanización como un medio de modernización:
  - a) impidiendo la aglomeración urbana en una sola zona metropolitana, y extendiendo el urbanismo con mayor uniformidad en todo el país;
  - b) creando centros regionales como polos de desarrollo social.

/3) Integración nacional:

3) Integración nacional:

- a) exaltando, por un lado, los sentimientos de fidelidad y dedicación regional ("patriotismo regional") para ejecutar objetivos del plan regional y desarrollar un sector determinado en el marco de un plan nacional de desarrollo, y satisfaciendo, por otra parte, las aspiraciones regionales en una sociedad plural, venciendo, o por lo menos reduciendo a un mínimo las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales y fortaleciendo la unidad nacional;
- b) reduciendo a un mínimo las diferencias entre el campo y la ciudad, y entre los distritos periféricos y los distritos centrales.

Me limitaré a una cuestión solamente, aunque ésta se refleja en todos los demás objetivos sociales de la planificación regional, es decir, la igualdad social. Este principio rara vez se expone de una forma directa, sino que se suele inferir de los objetivos económicos. Puede observarse, ante todo, en los esfuerzos para lograr el nivel de empleo más elevado posible. Este es el objetivo social fundamental de todos los planes regionales de desarrollo. Se considera como un objetivo social porque los cálculos puramente económicos más bien habrían exigido la mecanización, la automatización, la economía de escala, etc.

En segundo lugar, puede observarse en las tentativas hechas para resolver problemas relacionados con nivel de vida, cuando esos problemas están desigualmente concentrados en zonas "deprimidas" o "insuficientemente desarrolladas". En muchos países, se han iniciado varios programas bien concebidos que tratan de eliminar las condiciones de extrema pobreza y de crear posibilidades de desarrollo para regiones que no han seguido el ritmo de desarrollo general y que no se encuentran en condiciones de operar un restablecimiento por sus propios medios. Incluso en la mayoría de los países industrializados y adelantados pueden encontrarse ejemplos de zonas insuficientemente desarrolladas comprendidas en la planificación regional. Así, <sup>24/</sup> Dinamarca desde los años cincuenta (Plan de Desarrollo Regional de 1958) ha ayudado a realizar proyectos industriales, de transporte y de vivienda fuera de la zona del gran Copenhague, en particular en las llamadas "zonas deprimidas". La República Federal de Alemania ha iniciado varios programas encaminados a poner fin a la situación económica desfavorable de algunas regiones (las regiones del norte y las fronterizas). Francia ha iniciado el ambicioso programa que tiende al

/desarrollo de

desarrollo de las zonas insuficientemente atendidas en el sur de Lorena, Gascuña, Armañac y el País Vasco. Los cambios más visibles han sido introducidos en el valle desesperadamente pobre, despoblado, y con frecuencia inundado, de Durance, al norte de la Riviera. Los proyectos de riego, la repoblación forestal, las nuevas carreteras, el desarrollo industrial, una mayor productividad agrícola, los servicios sanitarios y el fomento del turismo han transformado esta región en el "Tennessee" de Francia (el Valle del Tennessee que también pertenece a esta categoría, es demasiado bien conocido para mencionarlo aquí).

El postulado de fomentar el desarrollo de las zonas pobres está en estrecha relación con la finalidad general expresada en algunos planes nacionales de lograr un desarrollo equilibrado en regiones determinadas de un país dado y reducir, o, cuando menos, mitigar las disparidades interregionales económicas y sociales. Este principio se expone, por ejemplo, explícitamente en los planes a largo plazo, de Polonial traducidos a su vez en planes de desarrollo, que se ocupan de regiones determinadas,<sup>25/</sup> como el plan regional del distrito industrial de la Alta Silesia, encaminado a la desaglomeración de la zona en la que se halla reunido alrededor del 25 % del valor total de la producción y del empleo industrial. Esta política va acompañada del establecimiento de nuevas e importantes instalaciones industriales, y de toda una serie de otras inversiones en las regiones menos activas. Es cierto que probablemente no puede lograrse la eliminación completa de las disparidades en la producción industrial, pero el resultado neto es la igualación creciente en los niveles de vida de toda la población, en particular en el campo del consumo y los servicios.

En tercer lugar, puede observarse el principio de la igualación social en los esfuerzos destinados a garantizar que el proceso de crecimiento no se traduzca en la concentración de riqueza en manos de unos cuantos en detrimento de la comunidad. Hay bastantes pruebas de que, mientras el producto total aumenta, su distribución relativa - tanto vertical como horizontalmente - sigue siendo constante e incluso se atenúa. La observación de esta tendencia ha inducido a la concepción de planes - tanto en el orden nacional como en el regional - para implantar diversas medidas que contribuyan directamente a aumentar la proporción del producto nacional que llega a los sectores de la población con ingresos más bajos. Entre las medidas más importantes figuran

/las reformas

las reformas agrarias, la expansión de los riesgos en las zonas de escasez, la divulgación de la instrucción en el medio rural, la asistencia especial a los sectores más atrasados de la población, la construcción de viviendas con fondos públicos, la expansión de los servicios sanitarios y de recreo, el programa de desarrollo de la comunidad y las obras públicas para proporcionar empleo suplementario a la población.

En cuarto lugar, el principio de la igualdad social se muestra en la política educativa regional. "Puede observarse en todo el mundo, por lo menos en las intenciones manifestadas, una tendencia hacia la democratización de la enseñanza".<sup>26/</sup> En el plano nacional, este principio se realiza mediante la enseñanza obligatoria, la expansión de la enseñanza secundaria, tanto general como profesional, la tendencia a asegurar el acceso mayor posible a la enseñanza superior, la construcción de escuelas, la formación de maestros y los sistemas de becas para alumnos procedentes de familias pobres. Hay algo parecido a un ataque frontal en materia de educación en la mayoría de los planes nacionales de desarrollo; los fondos invertidos en la educación constituyen una proporción considerable del presupuesto del Estado. Pero en la mayoría de los casos, no se trata sólo de la cuestión de la legislación y de distribuir fondos con más o menos justicia entre las regiones de un país determinado, de conformidad con el número de personas en edad escolar. La "dimensión regional" penetra en los planes educativos, si se puede decir así, por una puerta accesoria. Durante la Conferencia de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico sobre Capacidad y Posibilidades Educativas en Europa (Kungälv, Suecia, 1961), se declaró enfáticamente "que el problema de las desigualdades regionales (itálicas más -J.Z.) y especialmente el atraso educativo de las zonas rurales es un obstáculo fundamental frecuente en la movilización de los recursos humanos".<sup>27/</sup>

Se refleja, ante todo, en la dicotomía urbano-rural: la clase de escuelas disponibles, la accesibilidad física de los centros docentes y las disponibilidades escolares de personal y laboratorios; en todo ello puede haber, en efecto, grandes diferencias. Además de esto, hay una diferenciación educativa según el lugar de residencia. Se observó en muchos estudios <sup>28/</sup> que cuanto mayor es la comunidad tanto menor es la proporción de niños que salen de la escuela antes de terminar el período de enseñanza oficial obligatoria. Y,  
/transcurrido este

transcurrido este período, cuanto mayor es la comunidad, tanto más probable es que los niños pasen a cursar estudios más avanzados y menos probable que vayan a trabajar. El medio sociogeográfico ejerce una enorme influencia en la percepción del individuo y en su idea de la profesión que ha de seguir. Las comunidades más numerosas y avanzadas son las que suelen ofrecer mayores oportunidades de capacitación profesional. Como ha revelado la investigación sociológica,<sup>29/</sup> los factores que principalmente inducen a los jóvenes de origen humilde a optar por ocupaciones intelectuales, con preferencia a las manuales, son el grado de urbanización, la proximidad de los centros docentes y la heterogeneidad de las ocupaciones. En resumen, se puede decir que las regiones rurales están en situación desventajosa si se las compara con las regiones metropolitanas y muy industrializadas.

La naturaleza del "problema rural" en la educación difiere de un país a otro. En Islandia, escasamente poblada, la dificultad estriba en asegurar el transporte de los niños a las escuelas en las zonas rurales; en Suecia hay dificultades para asegurar la cooperación necesaria entre comunidades rurales próximas entre sí; en las zonas rurales de Suiza hay una escasez crónica de maestros debidamente calificados. Todos estos factores, separados o combinados, a veces fortalecidos por otros elementos adicionales, pueden crear una situación como la de Noruega, donde el 40% de los muchachos procedentes de la región de Oslo aprobaron el examen de ingreso en la universidad, mientras en los procedentes de algunas zonas rurales el porcentaje de aprobados no pasó del 3%.<sup>30/</sup> Si esto ocurre en Europa, la situación será mucho más grave en países menos desarrollados, en los que, algunas veces, existen inmensas diferencias entre las distintas regiones.

En la educación, considerada como instrumento de democratización social, encontramos un buen ejemplo de los problemas que no pueden resolverse a nivel del gobierno central, a pesar de todas sus posibilidades de legislar y de asignar fondos. Al parecer, sólo situando el problema en un plano regional puede lograrse una igualación social horizontal en este importantísimo campo.



### 3. Sociología del planificador

Al analizar el aspecto humano de la planificación es normal concentrar la atención en el hombre que ejecuta el plan y que puede observar los efectos positivos o en ocasiones, negativos de la planificación. Pero el problema tiene también su origen en el hombre, sujeto de la planificación, creador del plan, que hace evaluaciones y elige los objetivos y los medios para alcanzarlos. El número de personas que intervienen en todas estas actividades no es pequeño, de modo alguno. No sólo comprende un grupo de consejeros del más alto nivel y los miembros de los organismos centrales de planificación, sino decenas de unidades regionales y locales que desempeñan el papel de elementos transmisores y dan al plan su forma concreta.

Los problemas sociológicos relacionados con las personas llamadas "planificadores"<sup>30a/</sup> y con su profesión son en realidad muy amplios. Un estudio sobre el particular ha de incluir, por ejemplo, la división de este grupo numeroso y más bien heterogéneo en categorías más pequeñas y homogéneas (políticos, administradores, expertos), dotada cada una de ellas de atribuciones distintas; y ese estudio no puede dejar de examinar la fuerza numérica, la composición, el origen social, el nivel de educación, y el prestigio social inherente a la actividad de todas esas personas. Aún podrían enumerarse otros factores, pero quizá el problema más interesante sea la consideración de la "imaginación sociológica" del planificador (o la falta de la misma) y de los fines que realmente persigue. Los seres humanos son inseparables de su conciencia. La penetración de las motivaciones que inspiran la actividad planificadora, así como de todos los criterios de evaluación, preferencias y prejuicios, es de gran importancia para comprender la índole y el curso de los acontecimientos derivados de la planificación.

En la conciencia sociológica del planificador parece haber cuatro elementos<sup>31/</sup>: 1) Conciencia de que realiza una función social de enorme importancia y de que la planificación tiene fundamentalmente carácter "social"; 2) Conciencia de la necesidad de enterarse de un modo sistemático de la realidad social, para recopilar todos los datos pertinentes acerca de la comunidad y la sociedad considerada como un todo, a fin de localizar las tendencias de desarrollo de los grupos e instituciones sociales, y recoger información sobre las preferencias y los valores humanos; corresponde al sociólogo proporcionar esta información; 3) Conciencia de que su labor tiene profundas consecuencias

/sociales, pues

sociales, pues de ella depende el que se facilite o se entorpezca el cumplimiento de los deseos humanos, el logro de los objetivos de los hombres y la solución de sus problemas; y 4) Conciencia de que sus actividades, sus puntos de vista, sus ideas y sus valores se hallan influidos por el medio social y cultural del que procede o en el que se desenvuelve. La planificación, como toda forma de actividad intelectual, está determinada por las condiciones sociales (idea de indudable origen marxista; el criterio de que el pensamiento humano está condicionado por la existencia social ha dado nacimiento a una nueva rama de la sociología: la sociología del conocimiento). El planificador está influido por la civilización de la que forma parte, por el modo de vivir de su nación y por la tradición y el sistema social y político de ésta, por la clase a que personalmente pertenece y por sus intereses profesionales. El problema aún se complica más cuando el planificador, nacido en un país determinado, ha sido educado en el extranjero, como con gran frecuencia ocurre en los países en desarrollo; o cuando viene del exterior, por ejemplo, como experto de una organización internacional, trayendo con él, conforme a todas las normas del etnocentrismo, el arsenal completo de las ideas preconcebidas. La "ideología" del planificador se forma bajo la influencia de todos estos factores, y se revela de muchos modos. Puede estar consciente del matiz ideológico de sus opiniones o, como con mayor frecuencia ocurre, puede obrar sin tener en cuenta estas consideraciones. Pero, sin remontar sus juicios a sus raíces ideológicas en la sociedad, su arte no puede elevarse a un nivel superior de madurez metodológica. Esta es la única forma de que se evidencien ante el planificador las limitaciones de sus puntos de vista y de que pueda evitar las deformaciones en el futuro.

Descubrir que la mentalidad del planificador es producto de condiciones sociales determinadas, ir hasta las raíces sociales de su "ideología", ver cómo ésta encuentra expresión en la planificación regional o nacional es mucho más fácil que determinar si el propio planificador se da cuenta de la intervención de estos factores. Para eso, se necesitaría una investigación metódica y detenida de la conciencia del planificador. Pero esto - así como otros muchos problemas de la investigación de la sociología de la planificación - sigue siendo un deseo piadoso.

/Aparte de

Aparte de que la planificación responde a diversos factores sociales y es una actividad social realizada por una serie de agentes síquicamente reflexivos cuyas opiniones son producto de una educación social, puede considerarse también como fruto de la interacción social y como un proceso social. Un plan, es decir, la "exposición coordinada de perspectivas descriptivas, proyecciones, objetivos y procedimientos",<sup>32/</sup> resulta de la acción recíproca entre organismos del gobierno, organismos locales, tanto públicos como privados, y diversos sectores de la comunidad, y es producto también de la cooperación entre expertos de diversos campos. Son aquí pertinentes todas las leyes que rigen la naturaleza del intercambio social. Un plan es un producto social. Es una expresión de acciones, intereses y concepciones de varios grupos humanos, e incluso de individuos. Tras cada elemento del plan hay algunas fuerzas sociales que ejercen implacablemente su acción en sentidos opuestos, o, si se quiere, en un toma y daca constante.

Pero el plan no es una fórmula sagrada. Se formula y se enmienda constantemente. Los acontecimientos y la evolución que se van produciendo en la sociedad y la experiencia obtenida mediante las actividades y el control de las actividades indicadas por los planes van influyendo constantemente a su vez en el organismo que hace el plan. En una palabra, la planificación es un proceso continuo. Como es un esfuerzo para dirigir de un modo consciente el desarrollo económico y social, no puede dejar de reflejar los rasgos inherentes a la sociedad como un devenir continuo: las nociones de movimiento, cambio, flujo.<sup>33/</sup>

## II. Los factores sociales que intervienen en la ejecución del plan

### 1. Factores sociales que "entorpecen" y "facilitan" el desarrollo regional

Uno de los problemas fundamentales en la sociología del desarrollo regional consiste en identificar los factores sociales que influyen en la ejecución del plan. Hablando en términos generales, podemos dividirlos en características sociales que parecen entorpecer el desarrollo regional y elementos sociales que, por contraste, parecen facilitar este proceso. La cuestión de determinar si diversos factores sociales actúan como fuerzas "entorpecedoras" o "facilitadoras" no puede resolverse por deducción teórica. Es cierto que hay algunas actitudes, valores y modos de obrar que caracterizan al hombre moderno y le

/distinguen del

distinguen del hombre más tradicional, y pueden ser considerados como condiciones previas básicas para el desarrollo. Pueden citarse, entre otras:<sup>34/</sup> la actitud favorable a la asimilación de nuevas experiencias y a la aceptación de las innovaciones y los cambios; la orientación hacia el presente y el futuro, más bien que hacia el pasado; la fe en la justicia distributiva y en los méritos personales, más bien que en la atribución, como base para el reparto de las funciones económicosociales; la fe en la ciencia y en la tecnología y la creencia en un mundo razonablemente respetuoso de la ley bajo un control humano. Pero de un modo general todos los supuestos relativos a los factores "entorpecedores" y "facilitadores" deben situarse en la perspectiva de una estructura social concreta y de las vistas seguidas en el desarrollo. Ante todo, hay que tener en cuenta la diversidad cultural (en el sentido amplio, antropológico) del mundo. El modo en que distintos grupos sociales reaccionan ante un mismo estímulo depende de muchas variables, entre las que figura sobre todo la de la estructura social y el sistema de valores de una sociedad determinada. Y viceversa: las mismas instituciones sociales pueden desempeñar un papel distinto en el desarrollo, en diversos contextos sociales. Como con frecuencia se ha señalado,<sup>35/</sup> constituye una fuente principal de errores - tanto en el plano herístico como en el pragmático - el presumir que las instituciones, las motivaciones y las oportunidades de desarrollo que se pueden observar en condiciones históricas determinadas, por ejemplo en los países muy industrializados y urbanizados, existen también necesariamente en un contexto diferente, tal como el de los países insuficientemente desarrollados.

La experiencia de las zonas en desarrollo es particularmente pertinente para la cuestión que se examina. Mientras que en los países adelantados el logro final de los objetivos planeados puede calcularse racionalmente atendiendo al "insumo" y al "producto" económico y social y no producirá probablemente transformaciones básicas de la estructura social existente, en los países en desarrollo la planificación regional se sitúa en un contexto mucho más amplio: el de la modernización de la sociedad. En tal caso, un plan regional es un plan de una nueva comunidad regional, tanto si se ha pretendido establecerla, como si no. En los países en desarrollo más que en ningún otro punto el plan indica "en qué sentido deben transformarse en una región determinada las instituciones sociales existentes, cuáles de dichas instituciones /deben eliminarse

deben eliminarse como barreras que se oponen al desarrollo y que nuevas instituciones deben crearse para fomentar el progreso".<sup>36/</sup> Así, la ejecución del plan regional es virtualmente equivalente a un choque de las fuerzas modernizadoras (efectos de la educación, los medios modernos de información de masas, las nuevas ideologías, las nuevas élites como portadoras y promotoras del desarrollo, etc.) con las fuerzas conservadoras (el orden social establecido que tiende a mantener el statu quo, los intereses creados, el sistema tradicional de valores y normas, etc.). Ni que decir tiene que el antagonismo y la pugna de estas fuerzas sociales puede detener, modificar o incluso completamente anular la ejecución del plan regional como un todo íntegro y lógico.

Al examinar los factores sociales que intervienen en la ejecución de los planes regionales hay que destacar sobre todo la diferenciación sociocultural de un país determinado (problema ya abordado en capítulos anteriores). La existencia en un país de regiones socioculturales - más o menos netamente delineadas y homogéneas con respecto a uno o más rasgos - puede ser, y es, la causa de las divergencias en la ejecución de los planes regionales. Las tesis de que existe una correlación entre el carácter sociocultural propio de regiones determinadas, en un país dado, y el modo en que se ejecuta el plan, parece ser de gran importancia metodológica y práctica y se debe, por consiguiente, someter cuidadosamente a prueba en varias partes del mundo y en diferentes contextos socioeconómicos.<sup>37/</sup>

## 2. Las motivaciones y la participación popular en el desarrollo regional

Nunca se insistirá bastante en la importancia de la motivación como posible explicación y factor del desarrollo. La motivación ha sido definida como "un estado del organismo que induce a actuar".<sup>38/</sup> Y es precisamente la necesidad de una amplia participación pública en el desarrollo nacional y regional lo que buscan muchos países a los que preocupan las deficiencias en la ejecución de los planes de desarrollo. El nivel de motivación varía mucho, incluso en la misma población, según los grupos o el programa de que se trate. Entre algunas personas, y para algunos programas, la motivación es elevada, mientras que en otros casos es baja. En realidad, no estamos ante un fenómeno homogéneo, sino de una tipología muy diferente. Identificarlas equivaldría a crear un valioso instrumento para producir el cambio deseado.

/Una motivación

Una motivación y una participación insuficientes pueden obedecer en parte a la ignorancia; así ocurre cuando la gente tiene sólo una vaga idea de la existencia de un plan o de partes del mismo. Sin embargo, más frecuentemente obedecen a la falta de interés; la gente no conoce los beneficios que el plan le puede reportar y no se interesa por él. Por último, la población puede estar cansada de los constantes llamamientos para la intervención y el sacrificio personales, en pro de los ideales sociales del desarrollo. La motivación humana, según se ha definido, se orienta hacia determinados objetivos; la actividad que suscita es "selectiva respecto del medio",<sup>39/</sup> gran parte de lo que se califica de "apatía", "inercia" y "resistencia al cambio", puede interpretarse como un mecanismo de defensa propia contra situaciones que, con frecuencia, han resultado ineficaces para la satisfacción de las necesidades humanas o, simplemente, contra el estado prolongado de movilización síquica. En consecuencia, el problema de estimular una mayor participación y de acelerar la ejecución no consiste tanto en superar la falta de motivaciones populares, reconocidas como los determinantes fundamentales de dicha participación, cuanto en encontrar modos de capitalizar la motivación que ya existe. En buena lógica, hay que abandonar la noción simplista de la configuración del elemento humano, adaptándolo a las necesidades de los planes de desarrollo, y hay que descubrir qué es lo que la población quiere y espera del desarrollo; en otras palabras, hay que lograr la cooperación voluntariosa y eficaz de la población con el desarrollo.

Es evidente que la motivación es necesaria, pero que no constituye una condición suficiente para el desarrollo. El verdadero problema parece consistir en lograr una motivación efectiva, es decir, un afán respaldado por unos medios. Con gran frecuencia, si los objetivos y metas de los planes de desarrollo no llegan a realizarse no es por falta de motivación. En muchos casos lo que falta es la estructura institucional que conduce al desarrollo - los recursos, instalaciones y servicios, métodos e instrumentos necesarios - más bien que la motivación propiamente dicha. Así, para algunos, los cambios y reformas institucionales y también la creación de instituciones son absolutamente indispensables para proporcionar el estímulo necesario y asegurar la participación pública.

Por supuesto, sería imposible examinar detenidamente todos los factores sociales que contribuyen a despertar las motivaciones y a obtener la participación popular. Algunos han sido identificados recientemente por un Grupo de  
/Expertos sobre

Expertos sobre métodos para inducir al cambio social para el desarrollo general en Asia.<sup>40/</sup> Los expertos examinaron algunos requisitos previos para el desarrollo de una motivación efectiva. Estimaron que ésta depende, entre otras cosas, de una infraestructura social y física apropiada; de las innovaciones científicas y técnicas; de las perspectivas de adelanto futuro; de cambios en algunos sistemas de valores; de una adecuada comprensión de las finalidades del desarrollo y del apoyo a los objetivos del desarrollo nacional y regional; de una atmósfera de confianza pública en las políticas y la dirección oficiales; de un conocimiento del modo en que el desarrollo puede beneficiar al individuo y a sus grupos sociales primarios; de la existencia de un plan de desarrollo que pueda servir de punto de partida para la acción y de la presencia de pequeños componentes locales de grandes proyectos de desarrollo con los que la población local pueda identificarse fácilmente.

Por lo que respecta a la participación, se mencionaron entre otras cosas: los incentivos sociales extendidos no sólo a los objetivos del desarrollo sino también a los factores de cambio; la utilización y la reactivación de los valores e instituciones tradicionales en vez de establecer otros nuevos; la existencia de organizaciones políticas locales basadas en principios morales y étnicos más bien que en consideraciones políticas; la participación en asociaciones voluntarias y otras agrupaciones no oficiales (poniendo de relieve la importancia de la participación de mujeres y jóvenes); la reacción positiva, ante el plan de desarrollo, de los sectores fundamentales (grupos críticos) de la comunidad (grupos dominantes; los grupos mejor educados y capacitados profesionalmente; obreros calificados; maestros de escuela; jefes de aldea; jefes tradicionales; ex administradores).

Al analizar los elementos de la motivación y estudiar la participación de la población en la realización de planes de desarrollo, no se puede hacer caso omiso de una de sus fuerzas generadoras más importantes, que es el patriotismo local. La motivación que procede de esta fuente puede aparecer en diversos niveles de la comunidad territorial. Emanan, con gran frecuencia, de la competencia con una o varias unidades análogas: aldea con aldea, ciudad con ciudad, provincia con provincia o región con región. Es ésta una motivación muy emocional basada en un fuerte sentido de dedicación personal y que puede hacer que los individuos acentúen mucho sus esfuerzos. Sin embargo, puede ser /un arma

un arma de dos filos. Puede agudizar el particularismo y la patriotería de los planificadores y otras personas encargadas de la ejecución del plan en un nivel dado y, con ello, se puede contrarrestar la ejecución del principal objetivo del plan: la equidad nacional. Los efectos negativos de esta clase de motivación se pueden agravar cuando una comunidad tiene una personalidad cultural y étnica que la distingue de las demás, como ocurre en algunas regiones de los estados multilingües del Asia meridional. En estas "regiones lingüísticas" (la India es un ejemplo) suele haber una devoción con frecuencia violenta a los símbolos particularistas y un fuerte apoyo de las tendencias políticas centrífugas.

Pero es evidente que esto no puede justificar que se abandone completamente la planificación regional y la posibilidad de utilizar para su realización los sentimientos populares. Si hay ya un particularismo, éste continuará existiendo, con planificación o sin ella. Por el contrario, la planificación regional que presupone estudios detallados sobre la estructura social y las actitudes de la comunidad regional parecen ser un buen modo de sacar a la luz del día los primeros síntomas de esta tendencia particularista: estar prevenido es estar armado. Además, la participación emocional de la población en la realización de los objetivos del desarrollo regional puede ser una excelente escuela de ciudadanía y abrir un camino fácil y conveniente para que el individuo pase, de la estrechez de los intereses y los afectos locales, a la identificación con los fines nacionales y con la propia nación considerada en su conjunto. Es innecesario decir que, para lograr este fin, tiene que haber una doble corriente de información, que permita explicar debidamente a la población las decisiones adoptadas en el más alto nivel, y que canalice hacia los dirigentes los puntos de vista y las aspiraciones de la población.

### III. Consecuencias sociales del desarrollo regional planificado

Puede decirse, en términos generales, que la planificación tiene dos clases de consecuencias sociales, que son "los efectos producidos por el cumplimiento de los planes y los efectos de la propia institución de la planificación: efectos del proceso de la planificación y de la ejecución de los planes. Claro está que los efectos de esta segunda categoría dependen del tipo de orden social vinculado con la planificación, de los diferentes sistemas posibles de planificación y de los métodos de ejecución".<sup>41/</sup>

/Otra distinción



Otra distinción que puede hacerse, y que se entrelaza con la anterior, se refiere a las consecuencias sociales de la planificación, que pueden ser intencionales (esperadas) y no intencionales (inesperadas). La planificación tiende conscientemente al logro de ciertos objetivos. Los efectos consiguientes son realmente intencionales y previstos. Pero, muy a menudo, el logro de los objetivos de la planificación puede producir algunos efectos no intencionales. Estos pueden guardar alguna relación con el objetivo previsto, y pueden estar relacionados con los medios elegidos para lograrlo. Otro factor más puede ser el proceso de planificación y de ejecución de los planes, determinado por el tipo de orden social y por el propio sistema de planificación. Estas consecuencias imprevistas son tal vez las más interesantes para la sociología de la planificación, ya que son menos visibles. Desdichadamente, los estudios empíricos a este respecto son muy escasos.<sup>42/</sup>

Al tratar de las consecuencias sociales de la planificación no es fácil generalizar. En primer lugar, porque los propios planes varían en su alcance, entre los planes funcionales (planes sectoriales), relativos a un solo problema, y los planes generales (integrados); en segundo lugar, porque hay diversos efectos de la realización de un plan determinado que no se manifiestan al mismo tiempo, con la consecuencia de que es difícil su evaluación a corto plazo (pudiendo ser la solución la búsqueda de situaciones análogas en el pasado). Sin embargo, lo que es cierto es que, sea cual fuere la naturaleza del plan, un cambio radical introducido en un sector de la economía social, aunque se trate de un sector reducido, produce cambios que llegan mucho más allá y que muy a menudo son imprevistos y no intencionales. Un ejemplo clásico y bastante rotundo es el de las campañas públicas contra las epidemias que se llevan a cabo en los países del tercer mundo, que son planes típicos de un solo sector. Como es sabido, estos planes están teniendo un éxito espectacular y rápido. Las enfermedades infecciosas, como causa de mortalidad, descienden al más bajo nivel en las estadísticas vitales. Pero esto ha determinado un efecto que no se ha hecho ostensible sino al cabo de algún tiempo: el descenso de la tasa de mortalidad, a la vez que se ha mantenido la misma tasa de natalidad. Esto ha producido la explosión demográfica y agravado los problemas del hambre, de la desnutrición y de la superpoblación económica. De ahí la tremenda presión demográfica sobre prácticamente todas las instituciones /sociales y

sociales y las esferas de la vida: la educación, el mercado del trabajo, las ciudades y todo el sistema sociopolítico.

Al parecer, los efectos no intencionales e imprevistos de la planificación parcial son más evidentes cuanto menos desarrollada está la sociedad de que se trata y cuanto menos relacionada está esa planificación con el objeto central de toda planificación para el desarrollo. Y este objeto, en resumidas cuentas, es asegurar a la población una vida decente proporcionándole empleos adecuados a sus aptitudes y calificaciones (aumentando constantemente el nivel de las calificaciones, así como el nivel de vida, conforme a los ideales de la civilización moderna). Por lo tanto, el problema "técnico" fundamental consiste en poner término a la superpoblación económica, eliminar el desempleo y mejorar la calidad del empleo. El plan que resuelve este problema es el plan certero.

Es un lugar común decir que el mundo está estratificado. En los países muy desarrollados, la forma más corriente de resolver el problema enunciado consiste en desarrollar el sector terciario; en los países menos desarrollados, se acude a la industrialización en su forma "cruda". Sin embargo, la industrialización es la etapa inevitable de toda sociedad que progresa. "El estudio del desarrollo económico de las naciones que hoy en día tienen la más elevada producción per capita, sean capitalistas o no capitalistas, es en realidad el estudio de su industrialización, el proceso por el cual la ciencia y la tecnología aumentaron el rendimiento y la productividad del trabajo humano".<sup>43/</sup> Lo mismo está sucediendo con las naciones en desarrollo: están haciendo todo lo posible por unirse a las filas de las naciones adelantadas, esto es, de los países industrializados y urbanizados.

Ahora bien, cuáles son las consecuencias sociales vinculadas con el proceso de industrialización?

La industrialización realiza dos objetivos fundamentales del desarrollo planificado: al aumentar las oportunidades de empleo resuelve el problema de la superpoblación económica, y al aumentar el ingreso nacional eleva el nivel de vida. Pero al mismo tiempo es una fuerza generadora de cambio social. Origina la transformación de toda la estructura social, del modelo familiar, de las actitudes y preferencias de la gente.<sup>44/</sup> En resumen, es equivalente a la modernización de la sociedad.

/La repercusión

La repercusión modernizante de la industria se siente en muchas formas. Desde el punto de vista sociológico es de particular importancia el papel que desempeña el lugar de trabajo como centro donde se crean nuevas relaciones sociales. En la fábrica es donde el nuevo trabajador, recién llegado de la aldea, aprende a adaptarse a las condiciones de vida urbanas; la fábrica es la que da oportunidades para progresar profesionalmente y, por consiguiente, para progresar socialmente; en la fábrica, más que en ninguna otra parte, se ponen a disposición del trabajador los beneficios de la medicina, de la higiene y de la cultura popular; allí se forman grupos de los que surgen nuevas amistades, nacen nuevos sistemas de valores en lo relacionado con el trabajo, con las autoridades y con el bien común y, finalmente, es también en la fábrica donde se organizan las actividades de los ratos de ocio.

También se advierte la influencia de la industria en el desarrollo material de una localidad determinada. Se construyen nuevas partes de la ciudad, que ofrecen todos los elementos de modernización de que, por regla general, carecen las antiguas. Al mismo tiempo, se modernizan los viejos distritos, esto es, se "podan" las agrupaciones densas de edificios, se ensanchan las calles, se decoran nuevamente las fachadas y los interiores de los comercios y se equipan de nuevo, y los servicios comunales y culturales se extienden siguiendo la pauta de los barrios modernos.

En general, la industrialización va acompañada de la elevación del nivel de vida de la comunidad. Toda la localidad experimenta profundos cambios, tanto más notables si se comparan con el estancamiento de una localidad que carece de industria. Los detalles pueden ser diferentes en circunstancias diversas, pero la pauta general siempre es la misma.

No siempre se menciona explícitamente la dimensión regional de la industrialización, pero ni que decir tiene que donde mejor pueden observarse las consecuencias sociales de la industrialización es en el plano regional. Lo más frecuente es que, para el establecimiento de una nueva industria, se elijan centros creados ya por otras razones, generalmente comerciales o administrativas. Puede tratarse de ciudades, de poblaciones medianas o incluso muy pequeñas, de las capitales típicas de pequeñas regiones agrícolas. La influencia de una gran empresa industrial (como una fábrica de acero, de tejidos, de papel, de abonos, de caucho, de azúcar o de aceite) se extiende más allá de los límites de la localidad en que ha sido establecida.

/Desencadena procesos

Desencadena procesos sociales en todas las zonas adyacentes; entraña, antes que nada, una migración hacia la ciudad;<sup>45/</sup> las personas que llegan de las zonas rurales quedan sometidas en la ciudad al proceso de adaptación social y de aculturación, adquieren el modo de vida urbano, y así es como el urbanismo se transmite y el individuo encaja en el sistema industrial y en las formas urbanas de comportamiento; los recién llegados participan en nuevas organizaciones e instituciones sociales, aprenden nuevas disciplinas y desarrollan una nueva concepción de valores.

Aunque estas consideraciones giran en torno de la industrialización, claro está que no se pueden olvidar las otras esferas de la planificación regional, esto es, la regulación de los ríos, los riegos, la mejor utilización posible de la tierra, el aumento de la productividad en la agricultura, las comunicaciones y el suministro de energía, y el mejoramiento de las condiciones de educación, sanidad y vivienda. Como es sabido, muy a menudo se limita la planificación regional a una o dos de estas esferas. La planificación regional general sigue siendo cosa rara. En tales casos, las consecuencias sociales de la planificación regional se circunscriben a ciertas esferas de la vida. Lo que sucede de importante con la industrialización es que no hay esfera de la vida a que no afecte, y esto es lo que justifica que se cifre la atención en las consecuencias sociales del desarrollo industrial de una región. Aparte de esto, al desarrollo regional basado en la industrialización como fuerza primordial tienen forzosamente que seguir los cambios relativos a las esferas indicadas.

El sistema de vida urbano e industrial no se limita a las ciudades, sino que la influencia urbana penetra también en las zonas rurales.<sup>46/</sup> La industrialización, junto con la "explosión demográfica", ha extendido enormemente las ciudades, absorbiendo las aldeas vecinas. También se ha llevado la industria a muchas zonas no urbanas. No es preciso decir que más tarde, en el proceso de urbanización, estas "aldeas industriales" llegan a convertirse en localidades urbanas en toda la extensión de la palabra, en núcleos de transformación social de toda la zona. Finalmente, muchas de las aldeas desde las que se puede viajar para ir a trabajar diariamente a la ciudad se transforman en simples residencias rurales, donde si subsiste alguna labor agrícola es sólo a tiempo parcial. Entre las consecuencias típicas de la industrialización de regiones predominantemente agrícolas, hay que señalar la aparición

de un nuevo tipo de habitantes que siguen viviendo en el campo pero tienen una relación muy escasa con la agricultura. En Yugoslavia y Polonia se llama a estas personas "obreros campesinos".<sup>47/</sup> Este fenómeno no es desconocido en muchos de los países en desarrollo. El contacto diario del "obrero campesino" con la ciudad no puede sino dar por resultado nuevos deseos y aspiraciones "urbanos". Esto, naturalmente, contribuye al aumento general del nivel económico y cultural y a la urbanización gradual de la aldea en que habitan esos "obreros campesinos".

La modernización que se lleva a cabo como resultado de la industrialización también llega a las zonas puramente rurales. Aparte del aumento de las ocupaciones no agrícolas, se observa un proceso de profesionalización del trabajo en la agricultura. Esto significa especialización en la agricultura, cursando estudios apropiados; significa también la mecanización de la producción agrícola y la introducción de elementos de contabilización económica y, en general, de un concepto mercantil de la agricultura. Y, vinculado con esto, la introducción de un nivel más elevado de distracciones y servicios (electrificación, alcantarillado, empedrado, pavimentación de carreteras, apertura de oficinas de correos, de centros sanitarios y de quioscos de periódicos, creación de un club, apertura de tiendas, etc.).

En resumen, debido a la industrialización se presencia la paulatina desaparición de las diferencias que existen entre ciudad y campo en una región determinada. En muchos países, la modernización de las zonas rurales es un proceso espontáneo, pero la planificación regional puede acelerarla muy considerablemente, lo cual es muy probable que suceda en los países donde la planificación se toma como base del desarrollo social y donde la eliminación de las diferencias entre las ciudades y las zonas rurales es parte del programa del Estado para la transformación de la sociedad (por ejemplo, en la Unión Soviética).<sup>48/</sup>

Hasta ahora se han mencionado más bien las consecuencias sociales "positivas" del desarrollo regional en que la industrialización actúa como principal causa de cambio, pero es evidente que también existe un aspecto "negativo". En realidad, la investigación sociológica de los procesos de industrialización y urbanización ha tendido a concentrarse en los fenómenos de desorganización social y de patología social, entre los cuales pueden

/mencionarse el

mencionarse el desmoronamiento de la comunidad tradicional con sus moldes establecidos de control social y autoridad, el desarrollo de la anomia social, el quebrantamiento de los vínculos familiares, el aumento de la criminalidad y de la delincuencia juvenil y las tensiones interregionales debidas a las inversiones efectuadas en una región "a expensas" de la otra.

Sin embargo, sería un error atribuir demasiada importancia a estos fenómenos. Aparecen rápidamente, acompañando y dramatizando el proceso de la industrialización. Atraen la atención como algo desacostumbrado, extraordinario y, como todas las desdichas se imprimen con más fuerza en la memoria, pero no predominan en el panorama. No es pura coincidencia el hecho de que se haya dicho frecuentemente que el tema de la sociología es el "orden social". En épocas de profundos cambios este "orden" se perturba, pero el equilibrio se ha de restablecer porque de otro modo sería imposible la vida social. Así como hay fuerzas de disociación, también hay fuerzas de asociación. Las manifestaciones de desorganización y patología sociales son un precio a pagar por un rápido ritmo de industrialización y modernización, en países sobre los que pasa una herencia de insuficiente desarrollo industrial y de superpoblación rural. Pero, incluso en las condiciones más desfavorables, se va produciendo la asimilación a la nueva forma de vida. El factor decisivo está en que incluso los habitantes de las zonas rurales más primitivas llegan con cierta idea de la forma de vida urbana, ya que hasta ellos se ha extendido la influencia de la información y la cultura de masas. En general, el ritmo a que se desarrollan los procesos de asociación está determinado por las diferencias entre la urbanización y la industrialización de los siglos XIX y XX. En nuestro siglo, caracterizado por un cambio sumamente rápido en todas las esferas de la vida, la modernización se está llevando a cabo a un paso incomparablemente más veloz.

Notas

- 1/ "The Limitations of Regionalism" en Community Life and Social Policy: Selected Papers, de Louis Wirth; trabajos compilados por Elizabeth Wirth Marvick y Albert J. Reiss, Jr. (Chicago, The University of Chicago Press, 1956), ág. 164. H.W. Odum y H.E. Moore, en su obra American Regionalism: A Cultural\*Historical Approach to National Integration (Nueva York: Holt, 1938), citan 28 definiciones diferentes de región. Véase también A. Prothin: "El concepto de región en sus relaciones con la planificación territorial y con proyectos de ordenamiento", en R. mexic.Sociol., 20/3/Oct.-Dic. 1958.
- 2/ "Localism, Regionalism and Centralization". Véase: Community Life and Social Policy, pág. 154. He tomado mucho de este perspicaz estudio. Consúltase también: "Regionalism", de Hadwing Hintze on Encyclopaedia of the Social Sciences, vol. XIII (Nueva York, Macmillan, 1948).
- 3/ P.J.O. Self: "Regionalism (Political Science)", en A Dictionary of the Social Sciences, compilado por J. Gould y W.L. Kolb, (Nueva York: UNESCO/The Free Press, 1964), pág. 584.
- 4/ Véase, a este respecto, J. Gottmann: Essais sur l'aménagement de l'espace habité (Paris-La Haya, Mouton, 1966).
- 5/ Esta distinción fundamental entre los dos grandes tipos de planificación se encuentra en la publicación de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas titulada Economic Planning in Europe (Ginebra, 1965).
- 6/ Véase, S. Ossowski, "Social Conditions and Consequences of Social Planning" en Transactions of the Fourth World Congress of Sociology, vol. II (Londres: International Sociological Association, 1959).
- 7/ Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Propuestas para un programa de acción, Informe del Secretario General (Nueva York, 1962), pág. 3.
- 8/ H.E. Moore: "Regionalism (Sociology)", en A Dictionary of the Social Sciences, op.cit., pág. 426. Véase también T. Kotarbinski: "Elementy teorii poznania i metodologii nauk" (Elementos de teoría del conocimiento y metodología de la ciencia) (Breslau-Versovia-Cracovia, 1961); Metodologiczeski je problemy nauki (Problemas de metodología de la ciencia), (Moscú, 1964).
- 10/ F. Kaufmann: Methodology of the Social Sciences (Londres, Oxford University Press, 1964, pág. 240. Véase también Sociologiczeski je issledowani ja: Woprosy metodologii i metodiki (Estudios sociológicos: Métodos y problemas de metodología), compilados por R.W. Rywkina, (Nowosibirsk, 1966).

- 12/ "On Notion of Cause, with Applications to the Free-Will Problem", en Readings in the Philosophy of Science, compilados por H. Feigl y M. Brodbeck (Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1953), pág. 406.
- 13/ La situación en las zonas insuficientemente desarrolladas es mucho más precaria a este respecto. Un país insuficientemente desarrollado (en desarrollo) se distingue, desde el punto de vista económico y social, por una serie de características (véase el informe de la UNESCO titulado "Social Pre-requisites to Economic Growth", págs. 5 y 6) que crean un ambiente difícilmente propicio para el desarrollo (aunque es precisamente allí donde es más necesario). Así, los dirigentes de los países en desarrollo tienen que pensarlo bien antes de lanzarse a la ejecución de un programa demasiado ambicioso. El "determinismo" del desarrollo insuficiente, como en el caso anteriormente mencionado, es de índole restrictiva.
- 14/ Osnovy marksizma-leninizma (Principios de marxismo-leninismo), Moscú, 1959; G.A. Almond y J.S. Coleman (comp.), The Politics of the Developing Areas (Princeton University Press, 1960); J. Djordevic, Socijalizam i demokracija (Socialismo y Democracia) (Belgrado, 1962).
- 15/ Barbara Ward: "Imagination in Development", en Restless Nations: A Study of World Tensions and Development (Nueva York, Dodd, Mead, 1962) pág. 182.
- 16/ Expresión utilizada por K. Mannheim en sus escritos (Man and Society in an Age of Reconstruction, etc.).
- 17/ I. Narain, ed., State Politics in India, (Meerut, Meenakshi Prakashan, 1967), pág. XVIII. Véanse también S.S. Harrison: India: The Most Dangerous Decades (Madrás, Oxford University Press, 1960) y J. Bondurant, Regionalism versus Provincialism (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1958).
- 18/ Las perspectivas sociales de la planificación del desarrollo fueron admirablemente expuestas por el fallecido Jawaharlal Nehru: "En último análisis, el desarrollo económico no es sino un medio que conduce a un fin: la construcción, mediante esfuerzos y sacrificios ampliamente compartidos, de una sociedad sin castas, clases ni privilegios, que ofrezca a todos los sectores de la comunidad y a todas las zonas del país las más completas oportunidades para crecer y contribuir al bienestar nacional". Cita tomada de P.D. Kulkarni: Social Policy in India (Bombay, Tata Institute of Social Sciences, 1965), pág. 5.
- 19/ The Contribution of Physical Planning to Social and Economic Development, pág. 26.



- 20/ J. Friedmann: The Strategy of Deliberate Urbanization, Universidad de Chile, Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano.
- 21/ Estas últimas no tienen por qué ser forzosamente "antieconómicas". "Algunas inversiones sociales rinden utilidades con mayor rapidez que los proyectos económicos; por ejemplo, las inversiones en el sector de la salud pública y algunos tipos de inversiones en el sector de la educación, en comparación con los proyectos de riego. Aun en los casos en que se tome la decisión de fomentar un determinado sector de la economía, promoviendo un desarrollo desigual, más bien que de intentar un avance general en todos los frentes, toda inversión importante en un sector económico requerirá un insumo de carácter social que permita mantener el debido equilibrio y garantice el éxito. Por ejemplo, si se elige la industria pesada como sector estratégico para la inversión, se necesitara una política de inversión social complementaria en capacitación técnica, creación de nuevas ciudades, viviendas, etc." (UNESCO, Social Prerequisites to Economic Growth, pág. 8).
- 22/ Este es el título de una conocida obra de J.F. Gravier: Paris et le désert français (Paris, 1947).
- 23/ Op.cit., pág. 7.
- 24/ Los ejemplos están tomados del informe general sobre el tema I: "The Contribution of Physical Planning to Economic and Social Development, World Planning and Housing Congress", 28 de mayo a 3 de junio de 1960, San Juan, Puerto Rico. Véase asimismo J.F. Worobiew: Wirawniwanije urowniej ekonomic zeskogo rozwitija sojuznych respublik (Igualación de los niveles de desarrollo económico en las repúblicas soviéticas) (Moscú, 1964).
- 25/ Véanse J. Zaremba: "Regional Planning in Poland: Theory, Methods and Results", en City and Regional Planning in Poland, compilación por J.C. Fischer (Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1966) y K. Dziewóńsk "Evolution in Concept and Methods of Regional Planning in Poland", en Proceedings of the First Scandinavian-Polish Regional Science Seminar, (Comité de Economía del Espacio y Planificación Regional de la Academia Polaca de Ciencias, Varsovia, 1967).
- 26/ A. Sauvy: "Social Factors in Education Plans", en Economic and Social Aspects of Educational Planning (Paris, UNESCO, 1964), pág. 105.
- 27/ A.H. Halsey: A Review of the Conference in: Ability and Educational Opportunity, (Paris, OCDE, 1961), pág. 31.
- 28/ Entre otros, una encuesta nacional efectuada en Francia. Véase A. Girard: "Enquete nationale sur l'orientation et la selection des enfants d'age scolaire", en Population, N°9, 1954.
- 29/ M.N. Routkevitch: Enseignement - comme facteur de la mobilité sociale en URSS, informe al VI Congreso Sociológico Internacional (Moscú, 1966); "Choix d'une profession et mobilité sociale", en Transactions of the Second World Congress of Sociology (Amsterdam, 1956).

- 30/ Ability and Educational Opportunity, pág. 31.
- 30a/ Las observaciones siguientes se aplican a toda clase de planificadores: en el plano nacional, en el plano regional y en el plano local. Sus relaciones mutuas pueden constituir un objeto de estudio aparte.
- 31/ Esta parte del estudio está basada en el trabajo del autor, titulado "Sociological Implications of Urban Planning", publicado en City and Regional Planning in Poland, obra compilada por J.C. Fisher (Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1966). Los planificadores están dotados de "imaginación sociológica", en distintos grados. Se supone que los sociólogos, los antropólogos culturales y los psicólogos sociales que a veces forman parte de equipos de planificación la poseen en su cabal medida. Pero, aunque se consulte su opinión, rara vez participan en la adopción de decisiones. Lo importante es el desarrollo de la "conciencia sociológica" entre las categorías de planificadores cuyo criterio cuenta realmente, esto es, los políticos y los economistas.
- 32/ "The Contribution of Physical Planning to Social and Economic Development", pág. II.
- 33/ M. Lerner: "Social Process", en Encyclopaedia of the Social Sciences, (Nueva York, Macmillan, 1948), vol. XIII, pág. 149.
- 34/ Estos ejemplos, con algunas modificaciones, están tomados del trabajo de A. Inkeles titulado "The Modernization of Man", publicado en Modernization: The Dynamics of Growth, obra compilada por M. Weiner (Nueva York, Basic Books, 1966).
- 35/ Véase, por ejemplo, UNESCO: Social Pre-requisites to Economic Growth, pág. 7.
- 36/ A.R. Kuklinski: "The Sociology of Regional Development: Some Remarks for Discussion" (UNRISD, 1968), pág. 3 (documento mimeografiado).
- 37/ Permitaseme citar la experiencia de Polonia como verificación parcial de esta hipótesis (véase el trabajo del autor, titulado "Urbanization and Social Change", en Polish Perspectives, vol. VIII, N° 7/8, 1965). La intensa campaña de industrialización iniciada después de 1945, que ha transformado a Polonia de un país esencialmente agrícola en un país industrial y agrícola (en 1960, sólo el 38,2% de la población obtenía sus medios de subsistencia en ocupaciones agrícolas, mientras que en 1931 esa proporción era del 61%) tuvo como objetivo el logro de una distribución uniforme de las fuerzas de producción y la elevación de los niveles económicos de las partes del país más atrasadas, superpobladas y agrícolas. Habiendo puesto en marcha el mecanismo de la movilidad espacial y social, que entraña movimientos de masas de población rural a las ciudades y su absorción en ocupaciones industriales, esta campaña reveló al mismo tiempo, y en muchos casos muy espectacularmente, la presencia de diferencias muy arraigadas entre determinadas regiones (uno de los factores que entró en juego fue la herencia de las particiones del país) no sólo en cuanto a material y técnica, sino también en cuanto a infraestructura sociosicológica, esto es, hábitos de trabajo, capacitación técnica y niveles culturales generales. Y es esta
- /infraestructura sociosicológica,

infraestructura sociopsicológica, demasiado a menudo pasada por alto o desdeñada en las políticas de desarrollo, la que determina en gran parte no sólo los efectos sociales, sino también los efectos económicos de los proyectos emprendidos. Esto ayuda a explicar (aunque claro está que no es el único factor) un aparente enigma: el de por qué se necesita menos tiempo en una región que en otra para poner en pleno funcionamiento dos fábricas nuevas e idénticas; o el de por qué las fábricas de una parte del país se las arreglan tan rápidamente para adoptar nuevas tecnologías, y pasar a una línea de producción enteramente nueva, mientras que en otras partes ese cambio es largo y difícil; o el de por qué varían tan a menudo, entre un lugar y otro, la productividad de la mano de obra y las normas de calidad. Esto depende no sólo de la adaptación del recién llegado, al sistema técnico y a la organización de la fábrica, sino también de su integración en la más amplia comunidad urbana. En algunas regiones, esta integración se produce sin acarrear altos "costos sociales", mientras que en otras entraña muchos síntomas de desorganización y patología sociales. En Polonia pueden distinguirse a este respecto dos tipos de procesos de industrialización y urbanización. Uno de ellos, acompañado de muchas manifestaciones de desorganización social, está asociado con la migración en masa de zonas caracterizadas por un bajo nivel de urbanización económica, física, social y cultural; en este caso, el adiestramiento en los oficios, por parte de los recién llegados, la iniciación de éstos en métodos de trabajo más elaborados, la adopción del sistema de vida urbano y la adaptación a las facilidades e instituciones urbanas son un proceso largo y difícil. Ciertas zonas y centros recientemente industrializados de la Polonia meridional y de las regiones de Lublin y Kielce pueden servir de ejemplos. El segundo tipo de proceso de industrialización y urbanización es el "orgánico", que es relativamente rápido y armonioso y no entraña serias manifestaciones de patología y desorganización sociales. Este tipo de proceso se produce cuando el campo está más urbanizado y tiene fuertes tradiciones de "urbanidad" y una red relativamente densa de poblaciones. Ejemplos de ello son la región de Poznan y Gdansk Pomerania.

- 38/ T.M. Newcombe: "Motivation", en A Dictionary of the Social Sciences, pág. 448.
- 39/ T.M. Newcombe: "Motivation", op.cit., pág. 448.
- 40/ Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, de las Naciones Unidas, Preparatory Working Group of Experts on Methods of Inducing Social Change for Overall Development, 10 a 14 de enero de 1966, (Bangkok, Tailandia), Informe final (documento mimeografiado).
- 41/ Ossowski: Social Conditions and Consequences of Social Planning, pág. 212.
- 42/ Uno de ellos es el de Jne Hauser y P.F. Lazarsfeld titulado "Sociological Aspects of Planning: A Progress Report on a Case-Study", publicado en Social Sciences Information, vol. II-1, 1963. Véase también A. Aganbegian: "Sociologiczeskije issledowanija i planirowania" (Estudios sociológicos y planificación), en Sociologiczeskije issledowanija (Nowosibirsk, 1966).

43/ Social Development, Symposium conducted de R. Aron y B.F. Hoselitz, (París, UNESCO, 1965), págs. 13 y 14.

44/ Esta manera de enfocar la cuestión, considerando la industrialización como una variable independiente y diversos fenómenos y procesos socio-culturales como variables dependientes, dio origen a muchos estudios sobre las "consecuencias sociales de la industrialización". Las Naciones Unidas y la UNESCO colaboraron mucho en el fomento y la ejecución de estos estudios. Véanse, por ejemplo, Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados (Nueva York, Naciones Unidas, 1955); Social Implications of Industrialization and Urbanization South of the Sahara, (París, UNESCO, 1956); The Social Implications of Industrialization and Urbanization: Five Studies in Asia (Calcutta, UNESCO, 1956); Industrialization and Society (París, UNESCO, 1963).

45/ En este aspecto, son de primordial importancia los motivos que inducen a la gente a emigrar a las ciudades. En la mayor parte de los casos se trata de la necesidad económica, o, estrictamente hablando, de la oportunidad económica que la industrialización emprendida en determinado país da al campo, pobre y superpoblado. Este motivo sigue predominando en los países donde hace muy poco que se ha iniciado el proceso de industrialización, pero no es igualmente poderoso en países más industrializados. En estos últimos países, el campo puede a veces ofrecer mejores condiciones que la ciudad. La decisión de abandonar el campo está cada vez más determinada por la libertad sociofísica que se gana en la ciudad. El problema de la motivación, sea cual fuere, de la migración hacia las ciudades no ha recibido la atención que merece. Y, sin embargo, es de fundamental importancia para el desarrollo regional racional. Por ejemplo, en Polonia es sabido que las granjas están en gran medida trabajadas por viejos. Los jóvenes agluyen a las ciudades, con demasiada frecuencia en contra de su propio interés social. En muchas regiones, la migración ha empezado a adquirir el carácter de un éxodo socialmente perjudicial al que se debería poner freno. Lo mismo puede decirse, aunque por diferentes razones, de los países en desarrollo. Por ejemplo, los planificadores regionales de Asia están preocupados por el fenómeno llamado "urbanización excesiva", que tiene las siguientes características: la urbanización lleva un ritmo más rápido que la industrialización y el desarrollo del sector terciario; no hay posibilidad de proporcionar facilidades adecuadas a los habitantes de las zonas urbanas; la migración a la ciudad se debe menos a la "atracción" de ésta que a la "repulsión" del campo, esto es, a la dificultad creciente de ganarse en él la vida (véase Urbanization in Asia and the Far East, obra compilada por P.M. Hauser (Calcutta, UNESCO, 1957)).

46/ Véase el trabajo del autor titulado "Aspects sociologiques de l'urbanisation en Europe", en Social Sciences Information, vol. II-1, 1963.

- 47/ C. Kostic: Chłopi a uprzemysłowienie w Jugosławii (Los campesinos y la industrialización en Yugoslavia), en Przegląd Socjologiczny, vol. XIII/2, 1959 y M. Dziewicka: Chłopi-robotnicy (Campesinos-obreros), (Varsovia, 1963).
- 48/ A. K. Kurylev: "K woprosu o preodolenii suszczestwiennogo razliczija mezdu forodom i derewnej (El problema de la eliminación de la diferencia esencial entre la ciudad y el campo), en Woprosy Filozofii, 13/4/1959; J.P. Boczarow y W.J. Rabinowicz: "Zasady rozmieszczenia i rozwoju miast radzieckich" (Principios de distribución y crecimiento de las ciudades soviéticas), en la obra colectiva Socjologia w ZSRR (La Sociología en la URSS), escrita bajo los auspicios de la Asociación Sociológica Soviética (Varsovia, 1966), traducción del ruso.

