

SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE LAS NACIONES UNIDAS MEXICO

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL
DESARROLLO REGIONAL

Documento de referencia N° 16

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

INFORME FINAL

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SOCIOLOGIA DEL DESARROLLO REGIONAL

celebrado en Ginebra del 11 al 13 de noviembre de 1968



NOTA

El concepto la planificación ha sido aceptado por un número creciente de países desde hace bastante tiempo, pero sólo ahora último se han reconocido dos hechos importantes: primero, que la planificación no sólo abarca lo económico y segundo que la planificación no puede restringirse a las esferas nacional y sectoriales. Por consiguiente se ha empezado a comprender que para ser eficaz, toda planificación debe incluir en su estructura los aspectos sociales y las esferas locales.

Estimo que esta hipótesis básica debe caracterizar las actividades de la CEPAL, el ILPES y el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). No es por casualidad que estas instituciones hayan sido las primeras en estimular el debate internacional sobre la materia. Creo que vale la pena que los participantes del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional que se está celebrando en Santiago de Chile tengan la oportunidad de considerar los principales problemas y cuestiones examinadas por un grupo de trabajo convocado por el UNRISD en noviembre de 1968. En este documento presento el informe preliminar del grupo de trabajo preparado por su relator el Sr. Rubén Utria, y dos comentarios adicionales. Espero que este documento constituya un aporte positivo a los debates sostenidos en el presente Seminario y contribuya a ampliar la cooperación, ya probada entre el UNRISD y los planificadores y estudiosos de América Latina que analizan los difíciles pero estimulantes problemas del desarrollo y la planificación regional.

Dr. Antoni R. Kuklinski

Director del Programa de Desarrollo Regional
Instituto de Investigación de las Naciones
Unidas para el Desarrollo Social

I. INTRODUCCION

1. De acuerdo con su convocatoria las actividades del Grupo de Trabajo estuvieron consagrados al análisis del desarrollo regional en una perspectiva sociológica. El contenido del tema fue enfocado como el conjunto de factores humanos y sociales - particularmente los valores, las actitudes y las estructuras y procesos derivados de ellos - implicados en el desarrollo al nivel subnacional.

2. Su convocatoria se inspiró en un doble propósito: la necesidad de llamar la atención de los planificadores y estrategias del desarrollo sobre aspectos que han venido quedándose rezagados y la necesidad de ampliar el contenido, los alcances y los objetivos de las actividades de investigación científica y tecnológica en este campo. En efecto, mientras que otros temas tales como la explotación de los recursos económicos, la industrialización y la formación de infraestructura básica han concentrado la atención de los técnicos y los políticos en la mayoría de los proyectos de desarrollo regional, aspectos claves como los valores, las actitudes y las motivaciones individuales y colectivas, las estructuras sociales y las organizaciones societales los procesos de cambio social y muchos otros aspectos humanos y sociales han quedado sistemáticamente subestimados.

3. Esta situación, que hasta ahora no ha sido suficientemente analizada en sus fundamentos y sus implicaciones, se traduce en una serie de perturbaciones que afectan directa e indirectamente la calidad y los alcances de los planes y políticas, así como su propia ejecución y el nivel de rendimiento de los recursos desplegados. Algunas de ellas son los desfases o asincronías entre los cambios y esfuerzos realizados en el plano de la producción y el resto del contexto social; que complican los esfuerzos y debilitan su impacto para el desarrollo; las rigideces y limitaciones en los recursos humanos necesarios; las limitaciones y el estancamiento de los mercados internos; las rigideces en la demanda y el consumo de los bienes y servicios producidos; la concentración excesiva del ingreso tanto social como territorialmente; las tendencias inconvenientes en la urbanización y en los patrones de asentamiento. Otras

/son la

son la agudización y la profundización de los conflictos sociales y la subestimación o el aplazamiento sistemático de las soluciones. Otras son las resistencias operativas que tal situación genera en el cumplimiento de los planes y programas y la falta de apoyo popular en el plano político para éstos.

4. Por otra parte, varios organismos internacionales y nacionales están adelantando en prácticamente todas partes del mundo programas de investigación y capacitación sobre los aspectos sociales del desarrollo. En este sentido los trabajos del Grupo pueden constituir una contribución útil en la ampliación y la profundización del contenido y los alcances de tales programas. A este respecto el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social se considera potencialmente beneficiado y fue por ello, también, por lo que incluyó y patrocinó este evento como parte de su programa de desarrollo regional.

5. El Grupo de Trabajo tuvo lugar en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, entre el 11 y el 13 de noviembre de 1968 y, como es costumbre en estos casos, la discusión fue realizada a nivel exclusivamente técnico. Dieciocho profesionales relacionados con las ciencias sociales y la planificación - académicos, investigadores y técnicos y funcionarios de organizaciones internacionales - tomaron parte. Varios documentos fueron presentados y empleados como material de trabajo y referencia. Y los participantes concurrieron y tomaron parte de los trabajos en su condición de personas particulares y no en representación de gobiernos o de instituciones.

6. De acuerdo con los procedimientos establecidos no se espera que una reunión de trabajo de esta clase produzca declaraciones y recomendaciones oficiales. Las contribuciones presentadas, así como las discusiones en torno a cada una de ellas fueron condensadas en el presente informe preparado por el Relator General y sólo tienen el valor de un documento informativo sobre el trabajo realizado.

7. Tres aspectos principales del tema general concentraron la atención de los participantes: a) el desarrollo regional en una perspectiva social; b) la incidencia de los aspectos sociales en la planificación del desarrollo regional; y c) la contribución de la sociología y las ciencias sociales

/conexas en

conexas en el desarrollo regional y su planificación y ejecución. El primer tema comprendió: i) el concepto de región; ii) el concepto de sociedad o comunidad regional; y iii) la naturaleza social del desarrollo regional y su dinámica, el papel jugado en ésta por los individuos, los grupos y las clases sociales y sus valores, actitudes, motivaciones y habilidades, así como por las estructuras, instituciones y procesos sociales. El segundo trató de los aspectos sociales del desarrollo en el marco de la planificación y la política, a través de los siguientes aspectos específicos: i) el marco conceptual y metodológico; ii) la naturaleza y los alcances de la política y los programas; iii) los objetivos específicos de interés social; y iv) la incidencia de los factores sociales en el sistema de planificación. Y el tercero trató de la contribución de las ciencias sociales, particularmente en cuanto a: i) los alcances de la contribución actual; ii) la contribución potencial; iii) el papel específico del sociólogo; y iv) las prioridades en la investigación futura.

8. Como es de esperarse, teniendo en cuenta la complejidad y el actual desarrollo del tema, el Grupo de Trabajo no encontró respuestas adecuadas para cada uno de los temas planteados. Sin embargo, tanto los trabajos presentados como la subsiguiente discusión suministraron un amplio marco de ideas y de sugerencias sobre el tema que representan un útil punto de partida para los esfuerzos futuros: una visión del desarrollo en una perspectiva social y una llamada de atención sobre los aspectos humanos y sociales en la interpretación, la planificación y la ejecución del desarrollo regional.

II. EL DESARROLLO REGIONAL EN UNA PERSPECTIVA SOCIAL

9. La definición de una imagen conceptual del fenómeno del desarrollo en una perspectiva social ha constituido siempre y sigue constituyendo un verdadero desafío profesional e intelectual. Ello es así no sólo por la complejidad del tema y por la carencia de instrumental adecuado de análisis sociológico, sino también por el conjunto de valores de naturaleza cultural e ideológica que tal empresa lleva involucrados. Por otra parte, el tema específico del desarrollo regional trae aparejados muchos otros conceptos cuyos contenidos constituyen todavía áreas prácticamente inexploradas del conocimiento sociológico.

10. En esta oportunidad, como en otros intentos similares, estas dificultades se vieron reflejadas tanto en los trabajos presentados como en las discusiones subsiguientes. Quizá ello explica por qué la atención de los participantes estuvo centrada más bien sobre aspectos conexos, de los cuales depende en buena medida la definición de una imagen más realista del desarrollo regional, tales como el concepto de región, su naturaleza y sus funciones; la existencia o no de una sociedad o comunidad regional; y las necesarias reflexiones sobre si el desarrollo se produce a nivel nacional, regional o local.

11. Como punto de partida para la discusión fueron utilizados dos trabajos especialmente preparados para la reunión intitulados Problemas Metodológicos en la Sociología del Desarrollo Regional ^{1/} y El Desarrollo como Fenómeno Social y sus Implicaciones en las Políticas y Programas Sociales a Nivel Regional. ^{2/} También fueron aprovechados como referencia varios trabajos sobre el tema preparados con anterioridad por el Instituto y algunos de los participantes. ^{3/}

1/ Véase Janusz A. Ziolkowski, Problemas Metodológicos en la Sociología del Desarrollo Regional. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación en Desarrollo Social. Ginebra, noviembre de 1968.

2/ Véase Rubén D. Utría, El Desarrollo como Fenómeno Social y sus Implicaciones en las Políticas y Programas Sociales a Nivel Regional. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación en Desarrollo Social. Ginebra, noviembre de 1968.

3/ (Aquí se incluirá la lista de los principales documentos del UNRISD sobre el tema, particularmente los relativos al Programa de Desarrollo Regional).

A. EL CONCEPTO DE REGION

12. Cuando se habla de región no se trata propiamente de una noción clara y específica sino más bien de una variedad de nociones e imágenes que cumplen propósitos y responden a conceptos diferentes.^{4/} Es así como en la literatura científica y tecnológica aparecen diversos conceptos de región, tales como la "región geográfica", la "región económica", la "región socio-cultural", la "region metropolitana" y la "región ad-hoc", entre otros.^{5/}

13. En este caso particular el propósito es analizar la región como contexto del desarrollo y en una perspectiva eminentemente social. Ello significa que su concepción ha de estar íntimamente ligada a la imagen de una sociedad o una comunidad regional en acción con todo su correspondiente conjunto de recursos, instituciones, valores, actitudes y motivaciones.

4/ Véase The Limitation of Regionalism, in Community Life and Social Policy; Selected Papers by Louis Wirth, ed. by Elizabeth Wirth Marvick and Albert Reiss, Jr., Chicago: The University of Chicago Press, 1956, pág. 164. (Citado por Janusz A. Ziolkowsky en Methodological Problems in the Sociology of Regional Development.)

5/ De acuerdo con J.A. Ziolkowsky, la base para la demarcación de una región puede ser la homogeneidad con respecto a uno o varios aspectos. Las características físicas como el clima, el suelo, la vegetación y otros definen la noción de región geográfica. Cuando algunos factores físicos tales como la fertilidad del suelo o la abundancia de recursos minerales dan lugar a potencialidades de una región dada y cuando su tipo de actividad económica asume un carácter muy pronunciado se trata de una región económica. La existencia de una o más características culturales, tales como el idioma, las costumbres, la religión, las formas de organización social, formas de vida y otras, que permitan distinguir a un área de las otras adyacentes permite definir una región socio-cultural. En contraste con el criterio de homogeneidad que permite definir un área con mayor o menor precisión, hay otro relacionado con la red de intercomunicaciones que mantiene unida a un área determinada. Su más destacado rasgo es la existencia de un punto focal que domina la vida y las actividades del área. La metrópoli, sea ésta política, cultural o económica con sus radios de influencia extendidos hacia la periferia constituye el mejor ejemplo de este tipo. En este caso se trata de una región natural o, como se le llama más corrientemente, una región metropolitana. Y la región ad hoc es aquella especialmente delimitada administrativamente para fines operativos específicos. (Véase Methodological Problems in the Sociology of Regional Development, by Janusz A. Ziolkowsky. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social. Ginebra, noviembre de 1968.)

14. En respuesta a este propósito uno de los documentos presentados ^{6/} sugiere que desde el punto de vista sociológico una región es equivalente a una comunidad regional. Es decir, un grupo de personas que viven en un área dada bajo condiciones de mutua interdependencia, sujetas a las mismas influencias y, por tanto, adquieren cierta similaridad de rasgos y comparten un sentido de pertenencia común. Se trata de una comunidad territorial. La región involucra ante todo una noción espacial y las dimensiones que de esta circunstancia se derivan no pueden ser olvidadas cuando se analizan los fenómenos sociales en el contexto regional. Así, el sujeto principal de la sociología regional tiene que ser básicamente el hombre y sus relaciones con el medio. Como es bien sabido, este medio le es suministrado sólo parcialmente por la naturaleza y es en buena parte modelado por él mismo. La naturaleza fija los límites y ofrece posibilidades pero no constituye un factor decisivo.^{7/} El aspecto focal en este caso es la interdependencia que se produce entre las características socio-culturales en un área dada - o región como se le está llamando - y las condiciones específicas del medio natural.
15. En el mismo sentido otro de los documentos presentados ^{8/} comparte este concepto de interdependencia al describir la dinámica del desarrollo local como punto de partida del desarrollo regional. Sostiene que las fronteras de la localidad se estrechan o se ensanchan en función de variables inherentes a la comunidad, al espacio geográfico ocupado por ella, al modelo de desarrollo económico que caracteriza su sistema de producción y de distribución del ingreso, a su trayectoria histórica y

6/ Véase Methodological Problems in the Sociology of Regional Development, op. cit.

7/ En este punto el documento resta valor a ciertas "falacias de la ecología humana" y al "determinismo geográfico" argumentando que la sociología ha superado tales concepciones desde hace tiempo. Véase pág. 4.

8/ Véase Development as a social phenomenon and its implications for social policy and programmes at the regional level, op. cit.

también a los estímulos y obstáculos derivados de sus relaciones políticas, administrativas y económicas con otras regiones y con la nación en su conjunto. En el primer caso los cambios son proporcionales al tamaño y al nivel de desarrollo de la población. En el segundo, los cambios se producen en la medida en que los recursos y las características geofísicas que le dan carácter de unidad geográfica se extienden por el territorio. En cierto sentido tales características operan como valores constantes o autónomos y pueden muchas veces constituir un factor limitante. En el tercero, la expansión se produce básicamente cuando la economía ha logrado un autosostenido proceso de desarrollo. En el cuarto, en la medida en que los lastres acumulados en el pasado que entorpecen el desarrollo son superados. Y finalmente, en la medida en que operan estímulos político-administrativos de carácter extra-regional y pueden establecerse lazos favorables de comunicación e intercambio con el resto del país. Obviamente, las fronteras reales de esta localidad - las "fronteras socio-geográficas" - se expanden en la práctica sólo en la medida en que la comunidad es capaz de incorporar el espacio geográfico y sus recursos a su proceso de desarrollo. A través de este proceso de expansión y desarrollo la localidad original va aproximándose a otras localidades, absorbiéndolas en unos casos y reforzándolas en otros, hasta dar origen a un complejo regional de desarrollo, es decir, a una región.

16. El debate en torno al concepto de región se inició poniendo en discusión la existencia misma y la utilidad de tal concepto. En este sentido diversas opiniones fueron expresadas. Para algunos participantes, por ejemplo, la región constituye un concepto impreciso cuya definición depende de los diversos propósitos que se persigan. Para otros el concepto de "región geográfica" varía fundamentalmente y hasta puede perder significado cuando se lo enfrenta al concepto de las comunicaciones. Ello es particularmente importante en el mundo contemporáneo en donde los medios de comunicación han sido y continúan siendo aceleradamente perfeccionados. Por otra parte, según opiniones expresadas, la "región sociológica" o definida en términos de unidad étnica y cultural,

/promueve el

promueve el regionalismo negativo y, por tanto, puede no constituir un factor dinámico del desarrollo. Para otros, la región definida ad hoc - y que bien podría llamársela "región artefacto" - no existe en la realidad y por definición no tiene las ventajas de unidad que puede tener la "región sociológica".

17. Por otra parte, también se argumentó en sentido contrario. A este respecto se dijo que indudablemente existen regiones naturales y culturales cuyo marco geográfico y social define en cierta medida el desarrollo local y también el nacional. También fueron hechas algunas reflexiones en el sentido de que si existen la sociedad nacional y el territorio nacional como agregados de varios componentes también debería reconocerse la existencia de la región y su respectiva sociedad regional. Finalmente, un participante argumentó que una prueba de la existencia de las regiones es que se habla intensamente de ellas en todos los países y en todas las discusiones sobre desarrollo nacional, se formulan políticas y programas, y existen los "regionalismos" como fenómenos culturales sociales y políticos. Al afirmar que las regiones han existido siempre agregó que lo que varía es la connotación y la función que se les ha asignado en cada momento histórico. Ilustrando esta idea dijo que ante de la primera guerra mundial se hablaba de regiones básicamente como un problema de administración pública y militar. En la actualidad se habla de regiones en términos de espacios económicos concretos, ya sea como contextos de movimientos de reivindicación local, o como contextos de operaciones estratégicas de expansión de la economía. En este sentido se ilustró el tema expresando que en Inglaterra y Francia, por ejemplo, el regionalismo y las motivaciones en torno al desarrollo regional podrían considerarse como un movimiento político de reivindicación, en tanto que en Italia constituirían un instrumento de la política económica.^{9/} Según

9/ Ahondando en el caso de Italia el mismo participante dijo que, por ejemplo, el proyecto de desarrollo del Piamonte, en Lombardía, no sólo perseguía contribuir a la integración económica del norte de Italia, sino también integrar la economía de esta región a otras regiones de países vecinos, como Ginebra en Suiza, y Lyon en Francia, en busca de un triángulo de desarrollo similar al formado por París, Rotterdam y el Ruhr.

otro participante, en los países socialistas las regiones tienen un acentuado carácter cultural y la política y los esfuerzos en desarrollo regional están inspirados en propósitos de "igualación nacional". Es decir de extender a todo el territorio nacional las oportunidades de desarrollarse y participar en la vida nacional.

18. Finalmente se dijo también que para fines prácticos no se debería hablar simplemente de regiones en general, sino que debería introducirse el concepto de escala. Ello permitiría establecer diferencias útiles entre macro-regiones y micro-regiones e interpretar y manejar mejor las relaciones que los modernos sistemas de comunicación han introducido en el medio regional y su desarrollo.

B. EL CONCEPTO DE COMUNIDAD REGIONAL

19. De acuerdo con una opinión expresada, el análisis del tema de la existencia o no de una comunidad regional y sus características está forzosamente ligado al papel que el estado moderno cumple como rector de la vida nacional, y a la naturaleza y las modalidades del sistema económico y político que opera en cada realidad nacional.

20. En relación con el primer aspecto, es indudable que las comunidades locales y regionales han venido perdiendo cohesión e importancia política - y quizá continuará haciéndolo - en la medida que el estado ensanche su capacidad de gestión y los sistemas modernos de comunicación se perfeccionen. En este sentido la planificación centralizada a nivel nacional, la rigidez en las estructuras de poder - gobiernos, partidos y otras organizaciones - y sus procesos de decisiones institucionalizados como instrumentos de centralización política y administrativa, y la igualdad de valores y procedimientos que se generan a través de la legislación nacional, constituyen factores centralizadores importantes. En cuanto al segundo, también es indudable que tal fenómeno continuará intensificándose en la medida en que los modelos de desarrollo económico se caractericen por una marcada concentración o polarización de las inversiones y los mercados. En este sentido la necesidad de ampliar las escalas de producción conduce en la práctica generalmente a la masificación unificada de los consumos y con ello también a cierta unificación de valores, actitudes y motivaciones.

Inherente a estos factores es también la dependencia que se crea en torno a los polos de producción y de consumo y el acentuado carácter centrípeto del flujo de comunicaciones físicas, políticas, sociales, y culturales. Así, el centralismo político y económico típico de nuestro tiempo no constituye en verdad un marco apropiado para el surgimiento y el pleno desarrollo de lo que pudiera llamarse propiamente una sociedad o una comunidad regional.

21. Quizá en base a estas y otras consideraciones es que uno de los documentos de referencia ^{10/} sostiene que una de las dificultades principales de la sociología es la clarificación de la existencia o no de la sociedad regional. Agrega que no hay dudas sobre la existencia de naciones y comunidades locales pero no existe suficiente consenso sobre el nivel intermedio denominado "regional". Es más o menos conocido como definir la economía regional pero hay una dificultad básica en la definición de la sociedad o comunidad regional.

22. En un intento de clarificar el problema uno de los documentos presentados retoma el tema de la región para afirmar que si bien las diferencias regionales están desapareciendo en los países más desarrollados, en la mayor parte del mundo, sin embargo, la región constituye una noción real y una fuerza actuante y problemática. ^{11/} Aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. Por vivir en una área dada las gentes desarrollan una concepción de sí mismas, adquieren un sentido de vinculación y de pertenencia común, se identifican ellas mismas con los intereses de dicha área y responden a varios símbolos materiales y espirituales que expresan tales intereses y sentido de pertenencia comunes. Esta conciencia regional puede convertirse en parte significativa de la vida de la población y acrecentarse al estímulo

10/ Véase Antoni R. Kuklinski, The Sociology of Regional Development: Some Remarks for Discussion. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva, June 1968, pág. 1

11/ Véase Methodological Problems in the Sociology of Regional Development, op. cit.

de conflictos o competencias con otras regiones. Y en cierto momento llega a constituir una filosofía y un movimiento social. Se le llama a esto regionalismo. A veces se trata de una sólida y justificada forma de protesta contra el predominio de otras regiones privilegiadas, o en otros, como sucede en algunos países, contra la capital. El regionalismo es un estado mental y puede jugar un papel constructivo para desencadenar la acción y la iniciativa regionales. Obviamente con frecuencia los acentuados sentimientos regionales pueden también conducir a "chauvinismos" regionales y en casos extremos hasta el separatismo y la subversión. En otros casos, como sucede generalmente en los países subdesarrollados, estos sentimientos regionales pueden ser invocados para favorecer y consolidar intereses y liderazgos tradicionales locales y defender así el statu quo contra la acción planificadora del estado nacional.

23. Cualesquiera que fueren sus tendencias, de acuerdo con el citado documento, se trata de una fuerza latente o en acción que imprime unidad y cohesión a la población a nivel regional. Su existencia adquiere relieve en el contexto de países formados por diferentes grupos culturales, lingüísticos o étnicos como sucede en muchos países de Europa tanto occidental como oriental. Otro tanto puede decirse de otras regiones como América Latina, Asia y Africa en las cuales, además de existir notorias diferencias culturales entre las diferentes regiones de cada país, las dificultades de comunicación frente a una geografía a veces agreste y hostil contribuyen a definir marcos regionales y locales de comunidad, en el sentido sociológico que ha sido empleado en esta reunión.

24. Aún cuando los participantes no concentraron suficientemente la atención en este tema, la impresión general es que se trata de algo difícil de precisar. En ciertos momentos pareció - como lo afirma uno de los documentos - que el reconocimiento de la existencia de la comunidad regional está íntimamente ligado al problema secular de las ventajas y desventajas que se asignan al centralismo y al localismo, para lo cual puede decirse que no hay una respuesta simple al menos por ahora.

C. EL CONCEPTO DE DESARROLLO REGIONAL

25. La discusión realizada en torno al tema permitió confirmar ampliamente las dificultades que entraña cualquier intento de definir el desarrollo, particularmente si se lo examina en una perspectiva social. La falta de estudios sistemáticos del fenómeno y la carencia de instrumentos apropiados de análisis, ya comentada, hacen muy difíciles la discusión y la clarificación del problema. Esta situación y la propia complejidad del tema inducen generalmente a enfoques parciales en los cuales cada especialista hace énfasis a su propia especialidad o, en algunos casos y en términos de referencia más amplios, a intentos de examinar el tema bajo la óptica de la propia ideología del observador.

26. De acuerdo con uno de los documentos expuestos ^{12/}, la concepción del desarrollo en general ha girado en los últimos veinte años en torno a tres imágenes o modelos conceptuales principales. Una de ellas es la del "crecimiento económico" según la cual el desarrollo se define en términos del ritmo de crecimiento del ingreso per capita y, por tanto, el sujeto del desarrollo lo constituye casi exclusivamente el proceso productivo y los incrementos de la productividad. Otra lo concibe como un complejo estadio de industrialización al cual se llega a través de "una sucesión de cinco etapas" de modernización. En este caso la racionalización y la modernización de los procesos productivos constituye el sujeto del desarrollo en tanto que las inversiones y la importación de bienes de capital de alta tecnología constituyen los factores dinámicos decisivos. El tercero - conocido como "estructuralista" y formulado básicamente en América Latina - identifica al desarrollo como la incorporación progresiva de todos los sectores de la población al sistema de producción y de distribución del ingreso y hace énfasis en la transformación de aquellas estructuras políticas y sociales que obstaculizan tales objetivos. Destaca el papel decisivo del estado como rector e impulsor del desarrollo y hace énfasis en la influencia que las condiciones del mercado internacional tienen para los países en desarrollo.

12/ Véase El Desarrollo como Fenómeno Social y sus Implicaciones en las Políticas y Programas Sociales a Nivel Regional, op. cit.

De estos tres enfoques el último parece dar mayor importancia a los aspectos sociales, en opinión del expositor.

27. Enfocando el desarrollo desde una perspectiva social, el documento sostiene que en general éste podría identificarse con el proceso continuo e institucionalizado de transformación y perfeccionamiento de las estructuras y procesos básicos de la sociedad destinado a llevar a ésta constantemente hacia adelante. Más que de la organización del aparato productivo se trata - agrega - de un intenso, auto-sostenido e institucionalizado proceso de cambio social a través del cual la población, la economía y las estructuras sociales culturales, políticas y socio-geográficas adquieren una capacidad de progreso fundada básicamente en el desarrollo progresivo y sostenido de sus recursos y potenciales. Dentro de esta dinámica el país incorpora plenamente sus recursos humanos, económicos y físicos, afina constantemente el aparato productivo; acondiciona y amplía el espacio socio-geográfico; incrementa progresivamente el ingreso y perfecciona su distribución; eleva sistemáticamente los niveles de vida de la población; y crea condiciones reales para un ejercicio cada vez más auténtico de las libertades individuales y colectivas y para la salvaguardia de la dignidad humana y la realización individual y colectiva.

28. Dentro de tal concepción el sujeto del desarrollo lo constituye el proceso continuo, acelerado e institucionalizado de transformaciones del hombre y su comunidad, las estructuras creadas por ellos, el espacio socio-geográfico, el orden de relaciones sociales, políticas y administrativas que rigen a éstas, y del sistema de apropiación y beneficio de los frutos de tales transformaciones. En este sentido, los procesos de institucionalización y generalización de los cambios como característica fundamental de la dinámica nacional constituyen la esencia del desarrollo y permiten diferenciarlo de las simples coyunturas o crisis de transición que sólo afectan en parte las estructuras sociales. Y su ingrediente clave está constituido por aquellas energías y potenciales - inicialmente latentes y no siempre bien canalizadas - capaces de impulsar permanentemente a la humanidad hacia el progreso económico y social.

29. De acuerdo con el citado documento, los individuos, los grupos y clases sociales actúan a través del triple papel de sujetos, objetos y beneficiarios

/del desarrollo.

del desarrollo. Como sujeto activo ellos constituyen el motor, la energía creadora, el eje en torno al cual se producen los cambios. Transforman los recursos naturales y económicos y el trabajo del hombre en bienes y servicios; modifican y perfeccionan las instituciones; conciben y ponen en marcha los programas, las políticas y estrategias del desarrollo; modifican las tecnologías, incrementan la productividad y consumen los bienes y servicios producidos; se desplazan a través de la pirámide social y modifican e incrementan los niveles de vida y condición social; se desplazan de las áreas rurales a las urbanas en busca de mayores oportunidades y se capacitan para incorporarse al proceso productivo y a la vida nacional; crean nuevos líderes, formulan nuevas ideologías, organizan nuevos partidos y grupos de presión y orientan las instituciones públicas. Finalmente, también modifican la cultura y constituyen en torno a ellos un universo social, cultural, institucional y espacial acorde con sus concepciones, sus valores, sus actitudes, sus motivaciones y sus destrezas. Por otra parte, como objetos del desarrollo son influenciados y transformados en su mente, en su sensibilidad y en sus capacidades a lo largo del amplio y complejo proceso de cambios involucrados en el desarrollo. Cada innovación tecnológica, cada nuevo producto, cada proceso organizativo, cada nueva institución, cada nueva preocupación, hacen impacto y contribuyen a modelar en él nuevas imágenes, motivaciones y actitudes. En este sentido su activa participación en el proceso es causa y efecto del desarrollo. Y en esta significativa circunstancia encuentra el proceso el medio y la energía dinamizadora que requiere el desarrollo. Simultáneamente, el hombre y la comunidad son el fin, la razón de ser de la aceleración del desarrollo. En este sentido el hombre y la comunidad constituyen los beneficiarios y destinatarios finales del proceso de desarrollo. Son ellos quienes se benefician del incremento del ingreso, de la ampliación de los servicios de educación, salud y seguridad social, y del mejoramiento de las condiciones habitacionales. Son ellos los usufructuarios de las nuevas conquistas en las relaciones sociales y en las instituciones y en el comportamiento político. En términos generales podría decirse que las transformaciones en la economía, en los niveles de vida y en todos los demás aspectos de la vida nacional no constituyen un objetivo en sí mismas, sino que son medios o instrumentos destinados a permitir el desarrollo del hombre y la realización de su destino humano.

30. Por otra parte - continúa diciendo el documento - para que se produzcan tales transformaciones en la economía, la política, la estructura social, la cultura y el espacio socio-geográfico es necesario que previa o simultáneamente se produzcan transformaciones en la mente y la sensibilidad del hombre y la comunidad. Esta consideración lleva a ampliar la definición del fenómeno del desarrollo y a plantearlo como un proceso de transformaciones estructurales realizadas por la propia comunidad y en torno a los cambios que ella experimenta en sus imágenes, sus actitudes y sus motivaciones. Obviamente este papel central de la comunidad no niega la importancia de ciertos estímulos e impulsos exógenos en el desarrollo interno, sino que destaca el papel central del hombre para movilizar y aprovechar todos los recursos tanto exógenos como endógenos. No hay cambios en la producción sin que haya un empresario, un productor, una organización, una capacidad técnica, una fuerza de trabajo disciplinada y calificada y un régimen institucional político y social que le sirva de marco y de apoyo. El proceso no se pone en marcha si no existe una comunidad motivada y capacitada para el desarrollo. Hay ciertos insumos que deben importarse del exterior, tales como ciertos bienes de capital, materias primas y algunos aspectos de la técnica; pero la dinámica necesaria para poner en marcha los procesos productivos y generar el cambio social tiene que ser forzosamente generada en el seno de la comunidad a fin de que las transformaciones constituyan un auténtico desarrollo.

31. Después de profundizar un poco en el análisis de esta dinámica social y describir los cambios específicos y sus modalidades que se operan en las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales y socio-geográficas, el documento sostiene que todo este proceso - que al nivel nacional constituye una abstracción - adquiere realidad y lugar a nivel regional. Le asigna así el papel de "unidad básica" del desarrollo a la región a la cual le da también la función de "plano de convergencia" de los principales recursos y procesos. De acuerdo con esta concepción el desarrollo regional consiste en términos programáticos en el desencadenamiento de una auto-sostenida dinámica social de cambios y perfeccionamiento de las estructuras a nivel regional. En la práctica las características de tal desencadenamiento dependen de varios factores. En unos casos, se trata de acelerar el proceso

de desarrollo en áreas en que éste se produce a un ritmo menor que en el resto del país. En tal caso el problema consiste en desplazar recursos hacia dicha área, perfeccionar los vínculos físicos y político-administrativos e incentivar a la comunidad local para que sea capaz de aprovechar las nuevas condiciones y encaminarse hacia un desarrollo auto-sostenido. En otros, se trata de ampliar las fronteras del espacio económico tradicional, e incorporar nuevas áreas, ya sean éstas "vacías", periféricas o muy deprimidas. En este caso, el participante sostiene que antes que la organización de unos "polos" de inversión, se trata más bien de establecer y desarrollar una comunidad regional y, además rodearla de las condiciones de vinculación y de apoyo extraregional para que se ponga en condiciones de generar su propio progreso. La promoción y el desarrollo de una región es algo más que la instalación de un emplazamiento industrial de alta productividad para la explotación de uno o de varios recursos naturales. Esta clase de proyectos son necesarios y pueden jugar un papel importante para el desarrollo industrial en el conjunto de la economía nacional. Ello es así por cuanto incorpora recursos no utilizados previamente, puede sustituir importaciones y representar un nuevo frente de exportación, y en términos econométricos eleva el producto y la productividad media del país. Pero ellos son insuficientes por sí solos para desencadenar una auténtica dinámica local. El desarrollo de una región tiene que ver más bien con el proceso social de dinamización de la comunidad local y regional. Este consiste básicamente en la liberación y puesta en marcha de todos los potenciales individuales y colectivos de la comunidad regional, el despertar de una conciencia local sobre el papel dinámico que ésta debe y puede desempeñar en la vida nacional, así como en la búsqueda de la realización de tal imagen a través de la aceleración del desarrollo. Este fenómeno involucra - según el participante - dos tipos de procesos: uno endógeno por el cual los potenciales humanos y los recursos naturales, económicos e institucionales se liberan, combinan y desarrollan, a través de un acelerado proceso de cambios sociales y otro exógeno mediante el cual se crean las condiciones de vinculación con el resto de la vida y la economía nacional. El primero constituye una responsabilidad local y está muy ligado al conjunto de valores, motivaciones y actitudes de la población, así como a la disponibilidad de los recursos locales. El segundo se relaciona fundamentalmente con la /capacidad de

capacidad de acción y de organización del poder central y, por tanto, constituye una responsabilidad básicamente nacional o supra-regional.

32. Iniciado el debate sobre el tema varios participantes plantearon algunos interrogantes y expresaron diversas opiniones particularmente en relación con el origen de la dinámica social implicada en los cambios, las tensiones internas de la sociedad, el papel de los grupos y clases sociales y el origen regional del desarrollo.

33. En relación con el primer punto fue traído a consideración el interrogante tendiente a establecer cuáles son las fuerzas generadoras de la dinámica social descrita. De acuerdo con la imagen presentada tales fuerzas son inherentes a los individuos y a la comunidad pero deben ser previamente liberadas. En este sentido un participante dijo que debería esclarecerse qué es primero, si la existencia de una dinámica de cambios para que ella desencadene los potenciales humanos o si, por el contrario, son estos potenciales los que desencadenan la dinámica del desarrollo. A este respecto, se dijo que el aparente círculo vicioso se rompe mediante la incorporación y el manejo de nuevos valores y motivaciones sociales en momentos especiales llamados coyunturas. En este caso la educación y la activa y consciente participación de la población constituyen un instrumento dinamizador. En este sentido también se mencionó que las tensiones entre los grupos y clases sociales constituyen quizá el ingrediente más importante en los cambios sociales. De acuerdo con esta opinión tales tensiones restarían el carácter de equilibrio e institucionalidad que le asigna la imagen conceptual propuesta. También se subrayó la importancia que tiene en el proceso de desarrollo el papel que juegan las autoridades locales, provinciales y estatales y muchas organizaciones sociales y políticas. Otro tanto se dijo en relación con los medios de comunicación y para ilustrar la influencia que éstos tienen un participante expresó, citando al profesor Groenman ^{13/}, que las comunicaciones permiten poner en evidencia la pobreza local y constituir este hecho en un motivo de superación económica. Por el contrario, la falta de comunicaciones y de difusión de la cultura

^{13/} Véase Sj. Groenman, Social Aspects of Backwardness in Developed Countries, Varrenna, Italia, agosto 28, pag. 10 y 11.

favorece el estancamiento de las regiones atrasadas y aplaza sus presiones y demandas de desarrollo.

34. También fueron planteados interrogantes sobre la prioridad en los cambios. Un participante preguntó si éstos deberían comenzar por las comunicaciones, por las instituciones políticas o por la economía. Sobre el particular fue sugerida la idea de que cada realidad nacional o local y cada coyuntura histórica exigen un tratamiento diferente impuesto por las circunstancias. En tal sentido es posible que los cambios comiencen en aquellos frentes en donde se presentan las condiciones más críticas.

35. Por otra parte, se dijo también que el desarrollo regional toma formas y proyecciones diversas según los objetivos que lo inspiran y el contexto político y social en que opera. En el primer caso pueden distinguirse dos objetivos principales. Uno lo constituyen aquellos esfuerzos destinados a ampliar el espacio económico nacional o a incorporar áreas y sus respectivos recursos que han permanecido marginadas o relativamente menos desarrolladas. En este caso la estrategia más conocida consiste en la intensificación de las inversiones en torno a un polo de producción y de servicios, que cataliza los esfuerzos y los recursos tanto exógenos como endógenos. En otros casos se trata de equilibrar o de igualar las diferentes zonas del país desde el punto de vista de su desarrollo y su participación en la utilización y el disfrute de los recursos nacionales. En ambos casos - según otro participante - surge el problema central de la necesidad de desarrollar la comunidad local como objeto y sujeto de todos los esfuerzos desplegados. Ello es así, para que el resultado final no sea simplemente la construcción de un nuevo enclave económico sino una nueva unidad de desarrollo económico y social capaz de autosostener su progreso.

36. En el segundo caso, un participante señaló que el contexto político y social define en forma significativa las características del proceso de desarrollo particularmente su dinámica y el rendimiento de los esfuerzos. En unos casos, los impactos para acelerar el desarrollo regional coinciden con transformaciones paralelas en las estructuras sociales y políticas. Ello facilita en forma decisiva el rendimiento de los esfuerzos porque elimina los obstáculos estructurales locales y permite apoyarlos en la dinámica involucrada en los cambios sociales y políticos que están operándose. Este

es el caso - según dicho participante - de los países de Europa oriental. En otros casos, tales esfuerzos deben operar en un medio relativamente estático, o como en algunos casos específicos, en un medio hostil caracterizado por las resistencias de las fuerzas conservadoras locales. En este caso el desarrollo regional, según uno de los documentos presentados, aparece como un típico enfrentamiento entre las fuerzas de la modernización y las sostenedoras del statu-quo.

37. Los dos tipos de casos presentan aspectos y problemas sociales diferentes que exigen adecuado tratamiento y ponen en evidencia la existencia de factores sociales decisivos a nivel local.

38. En cuanto a la influencia de los diversos sistemas políticos en el desarrollo regional un participante declaró su convencimiento de que el desarrollo regional se ve más favorecido en los sistemas de planificación centralizada. Citando a Myrdal ^{14/} señaló que "el juego de fuerzas del mercado normalmente tiende a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades regionales". En este sentido agregó que los estados socialistas pueden contrarrestar en gran medida los efectos negativos de la economía de mercado e impulsar políticas que permiten una mejor coordinación entre el desarrollo regional y el desarrollo nacional. En este sentido fue mencionado también que en estos casos pueden surgir ciertos problemas que deben ser analizados y remediados, tales como la necesidad de incrementar las motivaciones e iniciativas de individuos y de los grupos, estimular el surgimiento y la aplicación de criterios económicos en el campo de la planificación y la producción, y evitar los efectos negativos de los problemas de la burocratización derivados de la centralización política.

39. En relación con la imagen del desarrollo planteada como punto de partida de la discusión, un participante expresó su desacuerdo argumentando que quizá se trataba de una revisión de los esquemas "normativos" y "organicistas" que estuvieron en boga en el pasado. También agregó que tal concepción del desarrollo no podría ayudar a orientar los esfuerzos de planificación porque se basaba en una concepción estática de la sociedad y no permitía establecer prioridades. En relación con el propuesto

^{14/} Véase G. Myrdal, Economic Theory and Under-developed Regions, London, 1957, pág. 26.

desempeño de la región y la comunidad regional como unidades básicas del desarrollo agregó que tal función no es posible debido a las fuertes tensiones internas que caracterizan a la comunidad regional. Otro participante estimó que si bien tal imagen podría ser aplicable a la situación de los países subdesarrollados y particularmente a América Latina, no tendría la misma validez en el contexto de los países desarrollados. Finalmente, otro participante estimó que la imagen presentada en su opinión no constituye un enfoque propiamente "organicista" como parecía haber sido interpretado, sino más bien "estructuralista". Desde el punto de vista práctico ella podría ser útil como marco de referencia para identificar la dinámica y la dirección de las transformaciones involucradas en el desarrollo de acuerdo con una concepción amplia y progresista de este fenómeno. Obviamente, tal uso no implicaría suponer que todos los países y todas las sociedades tienen que cumplir su proceso de desarrollo en forma ideal. Dijo también que las tensiones internas en un grupo o en una unidad social no le quitan su capacidad para operar en un momento dado como unidad básica. Este es el caso, por ejemplo, de la familia o núcleo familiar al cual se le reconoce su función como célula básica de la sociedad a pesar de las características tensiones internas entre sus miembros. También se dijo que el tema de las regiones y el desarrollo regional ha entrado en actualidad y está ocupando la atención de los estrategas del desarrollo principalmente en busca de un nuevo contexto operativo ante los obstáculos encontrados en la aplicación de modelos y planes a escala nacional. Igualmente se hicieron reflexiones sobre si debería hablarse de desarrollo regional o más bien de "desarrollo a nivel regional".

40. Simultáneamente y en procura de una imagen del desarrollo regional otro de los documentos presentados ^{15/} sugiere que el desarrollo regional podría entenderse como los procesos y actividades destinados a arraigar a la población y las actividades humanas al espacio y agregó que: a) tiene como principal objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida (económicas, sociales, espirituales) de toda la población;

15/ Véase Five fields for a sociology of regional development,
op. cit. pág. 2

III. LOS ASPECTOS SOCIALES EN LA POLITICA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

42. El estudio de este tema fue orientado básicamente hacia la identificación y el análisis de las implicaciones que sobre la política y la planificación tiene el carácter de fenómeno social que se ha reconocido al desarrollo regional. En general, la presentación de los temas y la subsiguiente discusión giraron en torno a tres aspectos principales:

A. El marco conceptual y metodológico de referencia; B. La naturaleza y los alcances de las políticas y programas de desarrollo regional; y C. El sistema de planificación. Como documentos de referencia fueron utilizados además de los ya citados, los siguientes trabajos: "Social Problems in Regional Development in Eastern Europe", "Sociological Aspects of Regional Development in Western Europe", "Note on Social Problems of Regional Development in Africa", "Goals in Regional Policies and Objectives in Regional Planning" y otros.^{17/}

A. EL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO PARA LA POLITICA Y LA PLANIFICACION

43. La definición del marco conceptual y metodológico que ha de servir de referencia para la formulación de políticas y programas de desarrollo regional está afectada, en general, por las mismas limitaciones que afectan a la definición del propio concepto de desarrollo. Sin embargo, tanto en los trabajos presentados como en la respectiva discusión, fueron expuestos

^{17/} Véase Mihailo V. Popović, Social Problems in Regional Development in Eastern Europe, Some preliminary theoretical and historical remarks. United Nations Research Institute for Social Development. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Ginebra, noviembre de 1968; H. Baeyens, Sociological Aspects of Regional Development in Western Europe. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra, noviembre de 1968. Ralph von Gersdorff, Note on Social Problems of Regional Development in Africa. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social. Ginebra, 1968. Antoni R. Kuklinski, Goals in Regional Policies and Objectives in Regional Planning. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra, noviembre de 1968.

b) refleja un enfoque multi-dimensional del desarrollo; y c) toma a la región como la unidad esencial en la organización de esas actividades. También sugiere que en términos generales los problemas a enfrentar en el desarrollo de ciertas regiones geográficas a nivel subnacional no son conceptualmente distintos de aquéllos que pueden ser llamados problemas "generales" del desarrollo. El estudio y la solución de tales problemas a una escala menor que la nacional sólo puede presentar la ventaja de un mejor enfoque para concretar las ideas y las acciones.

41. Otro participante recordó que según las Naciones Unidas el desarrollo podría concebirse como "crecimiento más cambio" ^{16/} y que en este sentido podría hablarse de desarrollo regional en relación con el proceso de crecimiento económico acompañado de las transformaciones sociales que fueron mencionadas en diversas oportunidades.

^{16/} Véase The Decade of Development, Naciones Unidas, Nueva York.

algunos criterios y sugerencias que bien podrían considerarse como una razonable introducción al tema. Sin intentar ofrecer una jerarquización de tales criterios y sugerencias, éstos y las ideas que les fueron interpuestos podrían resumirse así:

44. De acuerdo con uno de los documentos presentados, cualquiera que sea el objetivo central y el énfasis de un proyecto de desarrollo regional los factores sociales tienen una importancia primordial. El concepto de factores sociales incluye una amplia gama de tópicos que van desde la adecuada consideración del individuo y los grupos y clases sociales hasta el complejo de instituciones políticas y sociales y sus relaciones, pasando por el conjunto de valores, actitudes y motivaciones sociales tanto individuales como colectivas. Teniendo en cuenta la naturaleza eminentemente social del desarrollo, las transformaciones que se persigan en la economía o en cualquiera otra estructura específica dependerán en buena parte del adecuado tratamiento que se otorgue a los aspectos sociales.

45. Estas consideraciones adquieren aún mayor validez si se trata de políticas y planes destinados a desarrollar una región en el amplio sentido de generar una dinámica autosostenida de transformaciones sociales y de crecimiento económico. En este caso tales políticas y programas deben girar básicamente en torno al hombre y a la comunidad y a su constelación de valores, motivaciones e instituciones sociales y al acondicionamiento de los factores exógenos que hagan posible la vinculación efectiva de la región a la vida nacional.

46. Como corolario de la anterior consideración, tales políticas y planes deben ser concebidos y formulados a escala del hombre y la comunidad regional. Este concepto envuelve dos aspectos principales: uno doctrinal en el sentido de que tanto las metas como los procesos para llegar a ellas estén dirigidos en la medida de las posibilidades, a beneficiar a éstos, en la dirección de sus auténticas motivaciones. Otro operativo, en el sentido de que tales políticas y programas deben ser realizados por ese hombre y esa comunidad regional y, por tanto, sus actitudes y habilidades deben ser tenidas en cuenta como factores decisivos para el éxito o el fracaso de aquéllos.

47. En conformidad con todo lo anterior el sujeto o la sustancia de la formulación de políticas y la planificación del desarrollo regional, es el proceso de cambios que se persigue en las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales y sociogeográficas. Esto significa que al lado de las transformaciones del aparato productivo, los mecanismos administrativos y la infraestructura económica, es preciso orientar y programar también las transformaciones que han de producirse en los valores y en las actitudes y todo el conjunto de instituciones y procesos ligados a éstos que, tal como se les menciona en uno de los documentos, bien podría denominarse la "infraestructura psico-social".

48. Frente a esta posición integralista también fue planteada otra que, como se explicará más adelante, considera que es más realista y conveniente definir una prioridad y concentrar en torno a ella los recursos disponibles.

49. Otro criterio se refiere a la necesidad de dar adecuados tratamientos y consideración al marco físico, socio-cultural, político e histórico de cada región en la formulación de políticas y programas. Ello se fundamenta en la influencia que tales factores tiene en el proceso de desarrollo regional y sus tendencias. A este respecto uno de los participantes sostuvo que en el caso de una región - como en cualquier problema social - hay por lo menos tres ángulos para enfocar una realidad y explicar sus características y tendencias. Uno de ellos es el relativo al proceso histórico cumplido por la región en cuestión y el respectivo análisis de causas; otro se refiere al sistema funcional de sus estructuras, sus tendencias y el papel que ellas cumplen; y el otro se relaciona con las características del hombre y la comunidad y el correspondiente análisis antropológico y sociológico. Citando casos específicos particularmente de Europa oriental, dicho participante dijo que la existencia de una sociedad regional tiene que ser explicada como el resultado de las desigualdades en el desarrollo económico y social de regiones geográficas, grupos étnicos o territorios que fueron sometidos a dominación de diferentes estados. Las razones por las cuales una región es desarrollada, subdesarrollada o deprimida está principalmente ligada a su desenvolvimiento histórico. Las políticas gubernamentales actuales

/pueden acelerar

pueden acelerar o retardar el crecimiento económico y social de una región pero no pueden anular actuales situaciones derivadas de su pasado histórico. También agregó que igual consideración debe darse al marco social el cual define importantes factores demográficos, sociales y societales. El tamaño, la estructura y las tendencias de la población tienen indudablemente influencias positivas y negativas en el desarrollo regional y diversos estudios realizados muestran interesantes correlaciones.^{18/} El sistema y el ritmo de movilidad social definen en buena parte el cuadro de los recursos humanos y el liderazgo. Las características del desarrollo industrial y su evolución constituyen otro factor importante que acondiciona en buena medida el resultado de las políticas y programas. Ello se constata cuando se observa como una

18/ "If we arrange the list of Eastern European countries according to the rates of natality and natural increase of population, we shall have the following order: Albania, that has the highest rates, Poland, Yugoslavia, Romania, Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary and the German Democratic Republic that has the lowest rates of these population characteristics. With the exception of Poland, one may see that the order of countries to the population characteristics mainly coincides with their levels of economic and social development. The same social regularity can be found if we follow the trends of natality and population increase rates for each country in the period after the second World War. Regional differences within the Eastern European countries seem to be subject to the same social regularity. The developed regions usually have the lower rates of natality and natural increase of population than the developing ones. At the same time, the differences between regions have tended to decrease after World II can be seen, for example, in Yugoslavia or Poland. There are also exceptions from this social regularity. For instance, the differences in natality and natural increase of rates between Czech and Slovak populations have been growing during the period 1945-1960. After 1960 the differences have begun to decrease. The other exception from the mentioned rule is for instance the eastern region of Serbia which, although under-developed, has had for a long time the lowest rate of natality in Yugoslavia. The causes of this state are, according to the opinion of some authors, the specific inheritance low and very spread birth control."
(Mihailo Popović, Social problems in regional development in Eastern Europe, op. cit. page 6).

misma política en igualdad de marcos institucionales puede producir efectos diferentes.^{19/} Y el marco político, obviamente, ejerce también una poderosa influencia, no sólo desde el punto de vista de su funcionamiento y sus tendencias dentro de cada región sino también en cuanto a sus relaciones con otras regiones y con el poder central.

50. Otro grupo de consideraciones se refieren a las relaciones entre la región y la nación en su conjunto y entre las propias regiones. De acuerdo con los documentos presentados la región cumple roles políticos y administrativos en relación con el estado nacional, y de la forma y las tendencias que ellos adquieren se derivan problemas y consecuencias favorables o desfavorables para el desarrollo regional. Uno de estos problemas se relaciona con el papel que la región cumple o puede cumplir como unidad del desarrollo nacional. Tal función implica, por una parte, un alto poder de iniciativa y de participación local y regional y, por otra, un alto sentido de colaboración con el poder central y sujeción a las metas y políticas de carácter nacional o global. En condiciones ideales la política y los planes de desarrollo regional deben constituir el resultado de una adecuada transacción entre los intereses nacionales y regionales. En la práctica estas relaciones dependen más bien de la capacidad de la comunidad regional para conquistar el tratamiento apropiado a través de sus logros en el desarrollo de su economía y de sus instituciones e influencias políticas. La mayor parte de los factores

19/ The territories in which the agriculture was before World War II the main and almost the only branch of production developed usually more slowly than the regions in which the industry began to rise more intensively. If we add to this historical result the fact that after the second World the agriculture has been in Eastern European countries a, usually, lagging-behind sector of economy, it becomes clear why the differences between underdeveloped, mostly agricultural and industrial developed regions have even grown. Although the socialist states have made important efforts to improve the economic and social conditions of the agricultural populations in less developed areas, it remains the fact that industry as well as the agriculture have usually achieved better result in the developed region where the industrial and agricultural production were already on a higher level. (Mihailo Popović, Social problems in regional development in Eastern Europe, op. cit., page 2).

envueltos en estas relaciones son de índole social y como tal deben ser concebidos y manejados en la formulación de políticas y programas. Al mismo tiempo estos factores deben ser combinados y orientados en forma diversa para responder a los diferentes tipos de relaciones que afectan a la región.

51. En relación con las funciones de la región en el marco de la política y los programas uno de los documentos presentados plantea varias proposiciones. Una de ellas es que si la región cumple en cierta medida el papel de unidad del desarrollo nacional, la generación y la aceleración deliberadas de las dinámicas local y regional pueden constituir el punto de partida y el objetivo central de la estrategia del desarrollo. Ello parece particularmente válido en el caso de los países subdesarrollados en los cuales uno de los escollos principales radica en la incapacidad de la sociedad y la economía nacional para incorporar sistemáticamente el conjunto de recursos naturales y humanos dispersos en una extensa periferia "vacía" y marginados en los sobresaturados polos metropolitanos. En este caso la expansión sistemática de las fronteras del espacio económico y la estabilidad de la población ubicada en las áreas provinciales mediante el desarrollo constituyen al mismo tiempo medios y objetivos de alto valor estratégico. Obviamente, - según opinión de otro participante - la situación se presenta un poco diferente en los países industrializados en los cuales generalmente las diversas regiones disponen ya de la dinámica suficiente para operar y desarrollarse con adecuada autonomía. En este caso el problema central de la estrategia del desarrollo parece radicar en mantener y expandir el sistema de interconexión y de flujos de servicios, así como asegurarle en forma eficaz y oportuna el conjunto de economías regionales - ya integradas funcional y socialmente - el sistema de servicios y acondicionamientos logísticos necesarios, mercados reales y la atmósfera de estabilidad política y económica requerida. En este caso la estrategia y buena parte de los medios tienen un carácter más nacional que regional.

52. Por otra parte, el mismo documento sostiene que cuando una región constituye realmente una unidad cultural y geográfica o se ha definido en buena medida la conciencia regional mencionada inicialmente, ésta puede operar como un marco de referencia apropiado para políticas y programas

/coherentes. La

coherentes. La relativa unidad de desarrollo económico y social genera también una relativa unidad de problemas; la relativa cohesión de la población y las instituciones sociales permiten también una relativa unificación de los recursos y esfuerzos; y la relativa demarcación fronteriza permite asimismo una relativa enmarcación del área de acción que facilita la canalización y el represamiento de los impactos. Naturalmente a esta concepción de la coherencia del marco regional fue enfrentada también aquella otra según la cual las regiones son en la práctica contextos completamente abiertos y permeables y, por tanto, el punto clave de la estrategia del desarrollo radica más bien en la adecuada coordinación a nivel nacional para lograr una más efectiva igualación regional. Cualquiera que sea la situación real, lo más importante parece ser la efectividad de las políticas y los esfuerzos para lograr la igualación del desarrollo regional.

53. Otro aspecto de exposición y discusión fue el relativo a la atención que debe prestarse a las condiciones sociales que determinan o influyen en la selección de las políticas y programas y en sus medios y procesos de ejecución. En este sentido uno de los documentos menciona, entre otros los siguientes: i) las estructuras y el sistema político y social; ii) el nivel y la distribución de la infraestructura social; y iii) la infraestructura socio-sicológica. En el primer caso es preciso tener una adecuada y realista concepción del decisivo papel que las instituciones y sistemas políticos y sociales tienen como factores dinámicos o como obstáculos del desarrollo regional. Puede presentarse el caso de que el relativo atraso o el estancamiento de una región sea en buena parte el resultado, por ejemplo, de instituciones sociales y políticas cerradas y regresivas. Al contrario, puede suceder que la progresiva y sostenida expansión de la economía y el progreso social en una región sea el resultado de una amplia movilidad social y de un liderazgo dinámico. Al mismo tiempo, la escogencia de las metas y de los medios para realizarlos dependen también de tales factores. Y, consecuentemente, el éxito o el fracaso en la ejecución de tales políticas y metas ha de estar íntimamente ligado a ellos también.

54. En el segundo - el nivel y la distribución de la infraestructura social - la definición de políticas y metas debe estar muy relacionada, entre otras cosas, con el nivel de educación y de destrezas profesionales; con la disponibilidad de cooperación organizada por parte de la población y sus mecanismos representativos; con la capacidad de disciplina y el nivel de eficiencia en el trabajo; y con el nivel general de modernización de la región.

55. En el tercero - la infraestructura socio-sicológica - tales políticas y metas deben guardar adecuada proporción con las características y el comportamiento social de la población. En este sentido varios factores deben ser puntualizados. En primer lugar las actitudes y patrones de conducta en cuanto ellos pueden resultar positivos o negativos para el desarrollo. La presencia de ciertos valores indispensables para la aceleración del desarrollo como la responsabilidad, la eficiencia, el respeto por la propiedad individual y comunal. Los patrones de consumo y los niveles de aspiración de los diferentes grupos y clases sociales. Y en segundo lugar, la patología social tanto en términos individuales como en el plano colectivo, en cuanto ella envuelva gérmenes e impulsos de disociación o de resistencias de cualquier orden.

56. Por otra parte, el papel funcional que cumple la región tiene igualmente sus implicaciones sociales en la decisión de las políticas y metas. En cierta medida tal definición puede ser considerada como un proceso social de cooperación consistente en un flujo dinámico de iniciativas desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Y desde otro ángulo la planificación regional puede operar como un nivel intermedio de gobierno en el cual encuentren lugar y se conjuguen iniciativas, necesidades y recursos.

B. NATURALEZA Y ALCANCES DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

57. En razón de su naturaleza social las políticas y los programas de desarrollo regional deben tener ciertas características especiales. Tanto en los documentos como en la discusión fueron formuladas algunas consideraciones generales al respecto.

58. Una de ellas es que en principio la política y los programas de desarrollo regional no pueden ser otra cosa que el resultado de desglosar y compatibilizar en forma sistemática la política y los programas de

/desarrollo formulados

desarrollo formulados a nivel nacional. Esta consideración se deriva de las características y tendencias del estado moderno. Ello significa que el marco general de referencia está dado previamente por la política y la estrategia del desarrollo nacional en su conjunto.

59. Partiendo de este reconocimiento uno de los documentos presentados ^{20/} dice que la política y los programas podrían entenderse como cierto tipo de control social para influenciar la estructura de la comunidad regional y la mente de la población en la dirección de las normas y valores más comunes, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y técnicas de desarrollo. Y agrega que son elementos necesarios de la política y la planificación sociales, un integral y coherente esquema de medios y objetivos, la continuidad en el cambio social y la correspondencia de los planes y medios. De acuerdo con dicho documento la realización de la política social es posible en diferentes formas: gradual o abrupta; tradicional o moderna; y central o descentralizada.

60. En busca de una identificación de los diversos objetivos y marcos de operación otro de los documentos dice que podría establecerse una clara distinción entre dos grandes tipos de políticas de desarrollo regional: las multirregionales e interregionales y las monorregionales e intrarregionales. Las primeras permiten expresar y manejar la dimensión espacial de las políticas y programas nacionales, en tanto que las segundas responden simultáneamente a las relaciones externas de cada región y sus diferencias internas. ^{21/}

61. Otra es que dado el carácter multidimensional e indivisible del proceso de desarrollo la política destinada a acelerarlo debe ser integrada. Es decir, debe contener simultáneamente propósitos y esfuerzos dirigidos a los planos político, social, económico, institucional, espacial,

^{20/} Véase H. Morsink: Five Fields for Sociology of Regional Development. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. INUIDS. Ginebra, noviembre, 1968.

^{21/} Véase Antoni R. Kuklinski, Goals in Regional Policies and Objectives in Regional Planning. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra, 1968.

administrativo y todos aquéllos relacionados directa o indirectamente con los fenómenos inherentes a la dinámica del desarrollo. En este caso carecería de sentido circunscribirla a "una política de industrialización". Si es cierto que la industrialización es un aspecto importante del proceso, de acuerdo con la opinión de un participante, también lo es que ella no tiene entidad y fuerza por sí sola para afectar y solucionar la totalidad de los procesos del desarrollo. Este carácter integral trasciende también al plano social en el sentido de afectar a todos los sectores de la población. Sin embargo, este mismo aspecto puede ser enfocado en otra forma. Según algunas opiniones expresadas la estrategia más conveniente podría ser definir unas prioridades en las metas y en los correspondientes frentes de acción y concentrar en ellos todos los recursos y potenciales disponibles. Este enfoque tiene también validez por cuanto en la práctica el desarrollo de una región puede presentar aspectos más desarrollados que otros y en este caso la estrategia más adecuada consiste en hacer énfasis y dar prioridad a aquellos aspectos que por estar rezagados puedan constituir un lastre importante para la tendencia general de desarrollo. Otra alternativa para manejar el asunto podría ser tener presente ambas consideraciones ya que ellas pueden combinarse en forma complementaria en la práctica. Debido a la interrelación que existe en los fenómenos del desarrollo, es indispensable que la política y los programas se caractericen por un razonable nivel de coherencia y compatibilidad internas entre los diferentes instrumentos y sus respectivos campos de aplicación. Es decir, que las diversas medidas instrumentales sean armónicas y complementarias entre sí, y no excluyentes o divergentes en busca de la unidad de orientación y de acción que el proceso y el adecuado margen de rendimiento de los recursos requieren. Esta consideración refuerza en parte la idea de que tales propósitos y esfuerzos deben integrarse en un conjunto coherente concebido y proyectado a escala regional.

62. Otra consideración se refiere a la estrecha vinculación que existe entre los problemas sociales y los económicos y políticos. En cuanto se refiere a la política y los programas sociales, éstos se identifican en la mayor parte de sus objetivos y medios con la política y la estrategia general para el desarrollo. Por esta razón - según un participante -

/tiene poco

tiene poco sentido hablar de una "política social" como contrapartida de una "política económica". De acuerdo con uno de los documentos presentados, en el proceso de definición de las políticas y metas tres ideas constituyen la parte fundamental: desarrollo económico, pleno empleo e igualdad social.^{22/} Los tres producen una combinación de factores inherentes a todas las estructuras e instituciones de la sociedad. Otro documento agrega a los anteriores los estímulos necesarios para el desarrollo de una comunidad regional con su correspondiente capacidad de iniciativa y acción, y la promoción de una adecuada vinculación de estas comunidades y su economía, sus valores, motivaciones y actitudes con las de la nación en su conjunto.

63. Otra consideración se relaciona con el desglose que debe hacerse de las políticas y programas nacionales al definir la política y los programas regionales. A este respecto uno de los documentos^{23/} sostiene que tal desglose o "regionalización" como se le menciona allí constituye un proceso de combinación y compatibilización de metas, recursos, funciones, estrategias, relaciones interregionales y problemas y situaciones intraregionales. Y agrega que es al mismo tiempo una operación metodológica o instrumental y también parte sustancial de la estrategia y los objetivos mismos de la política y los programas de desarrollo regional. Por una parte es una operación de desglose de las acciones y metas de la política y los programas nacionales en función de las diferentes regiones del país y en busca de su igualdad. Por otra, es una operación de localización o ubicación operativa al nivel regional de los procesos programados nacionalmente. Es también una operación de "adaptación" y acondicionamiento de los esfuerzos y metas nacionales planteadas originalmente a nivel macrosocial al nivel microsociaL. En este sentido constituye un típico proceso de traducción de recursos y parámetros de una escala global y abstracta a una real y específica. Pero es también un objetivo en cuanto ella consiste en descentralizar o desplazar hacia la periferia

^{22/} Véase A. Kuklinski, op. cit., pag. 4.

^{23/} Véase Development as a social phenomenon and its implications for social policy and programmes at the regional level. op. cit.

los recursos y esfuerzos contenidos en la política y los programas sociales. En este caso la descentralización envuelve también dos conceptos diferentes. Uno es la distribución de los recursos en función de las necesidades, las aspiraciones, los potenciales y ciertos objetivos estratégicos dados. Otro es la descentralización en favor de las regiones de los procesos de toma de decisiones en materia de política y programas sociales.

64. Obviamente todo este esquema de "regionalización" racional sólo tiene sentido cuando existe un marco apropiado de planificación tanto a nivel nacional como regional. Cuando ello no existe es muy difícil definir y concretar el marco de referencia y, por tanto, adecuar racionalmente las políticas y los programas. A estas dificultades hay que agregar las limitaciones derivadas de la falta de instrumental metodológico, suficientemente elaborado y ensayado. De todas maneras podrían señalarse algunos aspectos sociales que deben ser enfrentados a través del proceso de regionalización.

65. Algunos de ellos - de acuerdo con uno de los documentos presentados - están relacionados directamente con los aspectos metodológicos tales como: i) la identificación de las diferencias de nivel y de exigencias del desarrollo entre el país en su conjunto y cada región específica; ii) la identificación de estas mismas diferencias entre el promedio de cada región y sus diferentes localidades y grupos sociales; y iii) la identificación de los procesos y conflictos sociales que este desglose y esta compatibilización pueden generar (por ejemplo, las nuevas instituciones que resulten necesarias y las modificaciones que deben inducirse en el plano de los valores, las motivaciones y las actitudes de los diferentes sectores sociales, etc.). Otros están ligados al fenómeno de las desigualdades regionales y a la necesidad de discriminar para otorgarles un tratamiento distinto y adecuado a cada uno. No se trata simplemente de un procedimiento distributivo de tipo aritmético porque ello consagraría las desigualdades previas. En tal virtud la regionalización debe permitir dar a cada una los impulsos específicos y los tratamientos necesarios y exigir de cada una también el comportamiento y los esfuerzos que el conjunto del desarrollo nacional requiere. En este sentido se presentan, entre otros, problemas relativos a: i) la corrección de los desequilibrios que constituyen lastres retardadores del desarrollo nacional; ii) la atención a las necesidades específicas teniendo en cuenta la debida discriminación en cuanto a la calidad y a la cantidad de las soluciones en razón de una demanda social /real; y

real; y iii) la necesidad y la conveniencia de producir estímulos e impactos estratégicos. Otros se relacionan con la interdependencia que existe entre los problemas sociales y políticos, por un lado, y los económicos y espaciales, por otro. En este sentido la política y los programas deben apuntar al mismo tiempo, al menos, hacia tres direcciones: i) hacia los problemas sociales propiamente tales; ii) hacia los problemas sociales originados en las deficiencias e incompatibilidades de la economía y de las estructuras espaciales; y iii) hacia los problemas económicos y espaciales que se originan en las limitaciones y rigideces de las estructuras e instituciones sociales. Otros se derivan de las funciones que la región desempeña o puede desempeñar como unidad o parte del desarrollo nacional y de la propia naturaleza social del fenómeno del desarrollo. En este caso la definición de políticas y programas se encuentra abocada a problemas tales como: a) la generación y el desarrollo de una sociedad local-regional y su constelación de valores, actitudes, motivaciones y aptitudes; b) el papel especializado que dentro de la sociedad y la economía nacional debe cumplir cada región y las implicaciones sociales y psicológicas de los privilegios y sacrificios que tal papel lleva aparejado; y c) el adecuado equilibrio que debe existir entre los grados de sumisión al poder central y de autonomía regional y sus implicaciones en el plano de las actitudes, las motivaciones y las instituciones políticas, regionales y locales. Otros se relacionan con la "regionalización" como sinónimo de participación regional en el proceso de decisiones y esfuerzos en el plano del desarrollo nacional. En este sentido regionalizar significa descentralizar o poner en manos de las regiones y localidades el manejo de los esfuerzos y metas correspondientes. En este sentido surgen algunos problemas, particularmente relacionados con: i) el conjunto de procesos e instituciones que hagan posible y deseable una auténtica participación regional; ii) las condiciones y las instituciones que hagan posible y auténtica tal participación a nivel regional y local; y iii) las implicaciones metodológicas que tal descentralización tiene en el plano de la formulación de la política y los programas sociales a nivel nacional.

C. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE INTERÉS SOCIAL

66. En el plano de los objetivos específicos que debe perseguir la política de desarrollo regional diversos aspectos fueron señalados como de especial interés en una perspectiva social del desarrollo. Las ideas presentadas en documento que sirvió de punto de partida de la discusión y las contribuciones del debate podrían sintetizarse así.

67. Para que los esfuerzos y los objetivos nacionales en materia de desarrollo regional no se traduzcan en el surgimiento de un simple enclave industrial la promoción y el fortalecimiento de una sociedad o comunidad regional constituye un punto esencial. La incorporación de los recursos y potenciales propios de la región y el aprovechamiento de los de origen extraregional, así como la adecuada integración de la región a la vida nacional resultan más fáciles cuando existe una dinámica social propensa y orientada hacia el desarrollo. El desencadenamiento y la apropiada dirección de tal dinámica constituyen, pues, un objetivo de la política y los programas. Este objetivo está ligado estrechamente a otros tales como: i) la creación de una sólida y creciente base económica que garantice la movilidad social y desestimule el éxodo de los sectores más dinámicos de la población; y ii) la generación del adecuado marco institucional y político que suministre el apoyo y la atmósfera necesaria para alcanzar y consolidar los dos anteriores objetivos.

68. Como complemento y también como base del anterior objetivo la región debe ser integrada a la economía y a la vida nacionales. Respetando su propia cultura y sus auténticos intereses, la comunidad regional debe ser integrada física, emocional y políticamente al resto del país. Tales vínculos deben estar fundamentalmente basados en una activa y creciente capacidad de iniciativa y empresa de participación regional para que el proceso de integración sea efectivo. El deseo manifiesto de esta integración y una conciencia clara sobre los beneficios de ella constituyen en este caso un ingrediente importante.

69. La aceleración de los procesos de distribución del ingreso constituye un factor decisivo para asegurar el desarrollo y la cohesión de la comunidad regional. Este objetivo que se logra básicamente a través del régimen de salariado y de sistema de distribución de las utilidades o la plusvalía, según los sistemas políticos, no sólo constituye una meta social sino también económica en cuanto hace posible la efectiva incorporación de la población a los mercados. Dentro de estos propósitos la dinamización de las estructuras de la propiedad y de su uso para permitir un mayor beneficio social y un mejor rendimiento de los recursos del desarrollo, constituye también un instrumento y una meta importantes. Ello es particularmente válido en los países subdesarrollados en los cuales la concentración de la propiedad puede coincidir con otras formas regresivas, tales como relaciones sociales de tipo tradicional y la concentración del ingreso, del poder político y de la cultura en manos de pequeños grupos.

70. El uso intensivo de los recursos humanos locales como parte de la política de empleo y como instrumento estratégico para estabilizar la población también fue mencionado. Este objetivo es particularmente válido para el caso de los países subdesarrollados.

71. La organización y la adecuada operación de los servicios sociales a nivel local y regional constituye igualmente un objetivo importante. El está ligado a la participación a que las diferentes regiones del país tienen derecho en los beneficios de la inversión nacional en la infraestructura social. La organización y la operación de los servicios a este nivel está estrechamente ligada a otros objetivos y criterios, tales como la descentralización en la administración y ejecución de los programas, la adecuación de la calidad y la cantidad de los servicios y soluciones ofrecidos a las necesidades reales y a las aspiraciones de la población local, y al nivel de eficiencia y motivación con los cuales tales servicios deben ser operados.

72. También fue mencionado como un objetivo específico uno que está implícito en todo el enfoque del desarrollo en una perspectiva social: la realización de los individuos y de la comunidad y la salvaguardia de la dignidad humana.

D. LOS FACTORES SOCIALES DEL DESARROLLO Y SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA DE PLANIFICACION

73. La concepción del desarrollo regional en una perspectiva social trae aparejadas ciertas implicaciones para el sistema de planificación y el desempeño profesional de los planificadores. Tales implicaciones no fueron objeto de estudio específico pero están implícitas en varios documentos presentados y en la discusión general.

74. Una de ellas es que la planificación del desarrollo regional, así como en cualquier otro plano, no puede ser introducida con éxito si no se cumplen previamente ciertas condiciones de carácter eminentemente social.

75. En primer lugar, por muchos aspectos podría decirse que la planificación es inherente a un estudio avanzado del desarrollo social y político en el cual se producen las condiciones operativas y la atmósfera cultural y política que la hacen posible y aseguran su éxito. Su introducción como sistema en la vida de la sociedad está ligada a ciertos valores, y actitudes

/y motivaciones.

y motivaciones. Se apoya y justifica en valores sociales inherentes al orden, al empleo de la racionalidad en los procesos de gobierno y operación, y a la eficiencia y el alto rendimiento de los recursos desplegados en los procesos productivos. Coincide con una nueva concepción del gobierno y de las tareas administrativas puestas al servicio de la sociedad. Responde a una nueva actitud social, política y profesional orientada hacia la prospectiva y que, por tanto, constituye una superación de la tradicional según la cual los problemas son enfrentados pasiva y vegetativamente. Y finalmente, podría decirse también que responde a nuevas motivaciones inherentes a la aceleración del desarrollo y al logro compulsivo de metas económicas y sociales específicamente sentidas y racionalmente adoptadas.

76. En segundo lugar, la planificación se funda en el consenso. No puede ser institucionalizada con éxito si ella no es el resultado del consenso social derivado de los valores, actitudes y motivaciones anteriormente mencionados. Se la puede decretar e introducir artificialmente, pero ello no significa que pueda operar y tener éxito. A este respecto uno de los documentos presentados ^{24/} dice que la efectividad de la planificación no depende sólo del número y la competencia de los planificadores profesionales, sino también de la convergencia de las ideas, los sentimientos y las aspiraciones de todos aquéllos involucrados en ella y afectados por ella, y por otra parte, de la clase de relaciones sociales e interacciones entre todos los interesados. Y agrega que desde el punto de vista sociológico la planificación regional puede ser vista como "un sistema de propósitos orientados". En este sentido complementa la idea diciendo que la práctica demuestra que los planes regionales que sólo reflejan la opinión de los planificadores oficiales pero a la cual se oponen la mayor parte de los grupos de interés, permanecen sin cumplimiento.

77. Las anteriores consideraciones parecen sugerir que la instauración de la planificación como mecanismo de gobierno y de promoción del desarrollo está

^{24/} Véase Five Fields for a Sociology of Regional Development, by H. J. A. Morsink. Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Ginebra, noviembre de 1968. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, pág. 16.

muy ligada a las estructuras y al proceso institucional y, por tanto, constituye un fenómeno de amplias connotaciones sociales.

78. Otra consideración se relaciona con las condiciones que deben cumplir los planificadores en su desempeño profesional en razón de las anteriores implicaciones sociales de la planificación. En este sentido uno de los documentos propone algunas condiciones.^{25/} Una de ellas se refiere a la concepción sociológica que el planificador debe tener del desarrollo regional y los procesos operativos envueltos en este. Se agrega en este sentido que la "imaginación sociológica" o la falta de ella constituye un factor decisivo para la interpretación de los problemas y la prospección de las soluciones. Otra está relacionada en su capacidad para ser objetivo y penetrar en el fondo de la realidad social, por encima de sus particulares preferencias y prejuicios. Estos factores definen en buena parte la conciencia que el planificador debe tener para comprender la naturaleza y el curso de los procesos causados por la planificación. Profundizando en la definición de tal conciencia, el documento menciona cuatro aspectos: i) conciencia de que él desempeña una función de enorme trascendencia porque la planificación es ante todo un proceso social; ii) conciencia de la necesidad de estar compenetrado en forma sistemática con la realidad social de captar toda información importante sobre la comunidad y la sociedad como un conjunto, y descubrir las tendencias del desarrollo de los grupos sociales y las instituciones y conocer los valores humanos y las preferencias. Suministrar tal conocimiento es una responsabilidad del sociólogo; iii) conciencia de que su trabajo tiene profundas consecuencias sociales en el logro o en la frustración de los deseos del hombre y en la solución de sus problemas; y iv) conciencia de que sus actividades, sus puntos de vista, sus ideas y sus valores están influenciados por sus antecedentes sociales y culturales. El planificador está influenciado por la civilización de la cual es parte, por las formas de vida de su nación, por sus tradiciones y por su sistema socio-político; por su posición de clase y por sus intereses profesionales. En este sentido el documento agrega que el problema es más complicado cuando

25/ Véase Methodological Problems in the Sociology of Regional Development, op. cit.

el planificador de un país dado es educado en el exterior, como sucede frecuentemente en los países subdesarrollados; o cuando él viene de afuera, por ejemplo, como experto de un organismo internacional y trae consigo ideas preconcebidas. La "ideología" del planificador se forma bajo el impacto de tales factores y se expresa en muchas formas. El debe estar consciente del contenido ideológico que tienen sus puntos de vista, o, como sucede con frecuencia, él puede actuar sin tener en cuenta estas consideraciones. Pero sin proyectar sus propios juicios sobre la sociedad su arte no puede alcanzar un alto nivel de madurez metodológica. Esta es - según el documento - la única manera en la cual las limitaciones de los puntos de vista del planificador pueden resultar claras ante sí mismo, y con ello evitar las deformaciones en el futuro.

IV. LA CONTRIBUCIÓN DE LA SOCIOLOGÍA Y LAS CIENCIAS SOCIALES CONEXAS EN LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

79. Al examinar los trabajos presentados y las opiniones expresadas durante la discusión tres aspectos surgen reiteradamente definidos: en primer lugar, una clara conciencia sobre la necesidad y la urgencia de que la sociología y las demás ciencias sociales conexas se vinculen estrechamente a la tarea de aceleración del desarrollo en general y regional en particular. En segundo lugar, una preocupación por identificar y clasificar los campos específicos y establecer el orden de prioridad en que tal contribución debe producirse; y finalmente, una nueva actitud profesional de los demás especialistas por ubicar y orientar el concepto y las actividades del desarrollo regional en una amplia perspectiva social.

80. El primer aspecto reviste la mayor importancia puesto que, como lo señalaron varios participantes, existe la impresión de que la sociología y las ciencias sociales conexas no se han vinculado suficientemente a las tareas de esclarecimiento de la problemática del desarrollo y de la aceleración sistemática de las transformaciones económicas y sociales. Esta impresión parece justificada, al menos, cuando se observa la activa y eficiente participación de las ciencias físicas, biológicas y matemáticas y algunas ciencias sociales como la economía, por ejemplo, cumplen actualmente en este plano. Es importante también porque las experiencias acumuladas por los especialistas del desarrollo están poniendo cada vez más en evidencia la naturaleza eminentemente social de dicho fenómeno y ello se traduce en constantes y nuevas demandas específicas de contribución de las disciplinas sociales. Los tropiezos y las frustraciones encontradas por los economistas en la ejecución de los programas de transformación económica en los países subdesarrollados y los conflictos sociales que están emergiendo en los países industrializados están contribuyendo a forjar una nueva imagen de lo que debe ser la contribución de la sociología y otras ciencias sociales.

81. El segundo aspecto es igualmente importante porque esta contribución no puede plantearse como una responsabilidad discrecional u optativa, ni diluirse a través de aportes de importancia secundaria. Ella tiene que /centrarse en

centrarse en aspectos medulares del proceso de desarrollo y de la dinámica y las transformaciones sociales implicadas en éste. Ella está comprometida en el análisis de toda la problemática relativa al papel que juegan la conducta social y el conjunto de valores, actitudes, motivaciones y habilidades individuales y colectivas. Y está relacionada con la naturaleza y la dinámica de las estructuras e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales y el decisivo papel que éstas juegan como obstáculos o como factores dinámicos del desarrollo. Se agrega el hecho que las aceleradas transformaciones científicas y tecnológicas que caracterizan al presente momento histórico afectan positiva y negativamente los valores, las motivaciones y las actitudes de la sociedad - tanto en los países desarrollados como los subdesarrollados - y ello constituye una nueva y progresiva fuente de conflicto social que debe ser estudiada y tratada adecuadamente.

82. Y el tercero es también importante porque lleva implicada una superación de los enfoques convencionales según los cuales los complejos procesos involucrados en el desarrollo son generalmente analizados bajo la limitada óptica del rendimiento de las inversiones y la acumulación, en unos casos, o del acondicionamiento funcional del espacio, en otros. La posibilidad de enfocar y analizar la problemática del desarrollo en una perspectiva social conduce a una ampliación sustancial de la imagen de este fenómeno, ubica al hombre y su comunidad en el centro de dicho proceso y abre el camino hacia la comprensión, la promoción y la institucionalización sistemática del cambio social.

83. Esta amplia perspectiva dentro de la cual se produjeron las discusiones constituye un indicador y un antecedente de mucha importancia porque permitió dar una visión de conjunto sobre el alcance de la contribución de la sociología y las ciencias sociales conexas y formular sugerencias prácticas para la acción en el inmediato futuro. Los siguientes comentarios y sugerencias fueron formulados en este sentido.

A. LOS ALCANCES DE LA CONTRIBUCION ACTUAL

84. En general la discusión de este tema se concentró en torno a la sociología y otras ciencias conexas, como la geografía humana y la demografía. La contribución fue analizada principalmente en relación con

/tres aspectos:

tres aspectos: a) la concepción del desarrollo y su dinámica, particularmente referido al nivel regional; b) los instrumentos conceptuales y metodológicos para la planificación y la ejecución de los programas de desarrollo; y c) la actitud y el desempeño del sociólogo en dichas actividades.

85. En el primer aspecto se mencionó que las ciencias sociales están experimentando un positivo cambio de dirección que las acerca cada vez más a las tareas de análisis y tratamiento de la problemática del desarrollo. En este sentido fue registrado el hecho de que las universidades particularmente en los Estados Unidos y Europa están iniciando programas de investigación en este campo y que en los países subdesarrollados - particularmente en América Latina - comienza a surgir una inquietud y un pensamiento al respecto. En materia de programas sociales diversos organismos internacionales y nacionales adelantan actividades de investigación y entrenamiento de especialistas, y las Naciones Unidas han iniciado un nuevo programa de investigación en este sentido, particularmente a través del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social y el Programa de Investigación y Entrenamiento en Desarrollo Regional.

86. Al lado de este reconocimiento la discusión permitió realizar también una visión de conjunto sobre la magnitud y los alcances de la contribución concreta. En este sentido fue mencionado que, a pesar de los progresos realizados, las ciencias sociales y particularmente la sociología no han logrado hasta ahora una contribución significativa en la concepción y el análisis del fenómeno del desarrollo y la dinámica social involucrada en él. En esta dirección se argumentó que, por ejemplo, la sociología ha estudiado importantes aspectos parciales de la sociedad pero no a ésta como un todo. Y se agregó que los intentos realizados en el pasado para analizar el progreso social no han sido continuados en forma perseverante. En relación con la literatura disponible sobre el tema se hizo referencia al reducido número de autores y de obras consagrados a esclarecer el tema. En el caso específico de la dinámica social y el cambio social se mencionó el hecho de que se han

/logrado ciertos

logrado ciertos avances en materia de dinámica de grupos, pero casi exclusivamente en relación con pequeños grupos y comunidades rurales, de acuerdo con una opinión expresada.

87. Por otra parte, también fue considerada la utilidad práctica de esta contribución. En este sentido un participante mencionó que la sociología ha permanecido básicamente en un plano académico con poco contacto con los problemas reales y los requerimientos específicos del desarrollo de los respectivos países. A este respecto agregó que quizá la parte más significativa de la contribución ha sido prevenir sistemáticamente contra las cosas que desde el punto de vista de los sociólogos no debieran hacerse.

88. En el segundo aspecto - los instrumentos para la planificación y la ejecución - se mencionaron diversas contribuciones específicas particularmente en cuanto a métodos para encuestar grupos sociales y para estudiar ciertos aspectos de la estructura demográfica. Sin embargo, y tomando el problema en su conjunto, algunos participantes expresaron el sentimiento de que se carece del instrumental conceptual y metodológico indispensable para analizar los principales procesos y fenómenos involucrados en el desarrollo y, consecuentemente, para proponer metas, organizar y estimular su cumplimiento y evaluar los resultados de los programas. En este sentido fue evidente la sensación de que es mucho lo que queda aún por hacer. De acuerdo con uno de los trabajos presentados ^{26/} en Europa occidental se reconoce y se otorga importancia a la falta de estudios de análisis sociológicos y del desarrollo regional y su planificación. Esto se explica por la falta de una conciencia clara en torno a la importancia de tales estudios y, en cuanto respecta a los jóvenes sociólogos - hasta muy recientemente - por el insuficiente interés en estudios del medio.

89. Deben mencionarse en este caso los avances logrados en la utilización combinada de instrumentos de la sociología y la psicología social y otras ciencias con los modernos medios de comunicación masiva a través

^{26/} Véase H. Baeyens, Sociological Aspects of Regional Development in Western Europe. Seminario de Sociología del Desarrollo Regional, Ginebra, noviembre de 1968.

de técnicas de información y de orientación de la opinión pública. Sin embargo, estas técnicas - que podrían cumplir una función decisiva en la aceleración del desarrollo - en general han sido poco utilizadas en tal objetivo. Según la opinión de un participante, en la práctica ellas han estado vinculadas más bien a propósitos de manipulación de mercados y en menor escala a la orientación de procesos electorales y al inductriamiento político.

90. También fue mencionado el hecho de que a pesar de que en los últimos años casi todos los gobiernos han intensificado y sistematizado los programas sociales, y en los países subdesarrollados ha sido movilizada una fuerte corriente de recursos externos para tales propósitos, no existe en la práctica una actividad académica correspondiente. Si se exceptúan algunos programas de capacitación que operan varios organismos internacionales y unos cuantos institutos en Europa y en los Estados Unidos, puede decirse que no existe la adecuada contrapartida en materia de investigación y capacitación de especialistas en la programación y el manejo de los programas relativos al nivel de vida y la condición social.

91. En cuanto al tercer aspecto - la actitud y el desempeño del sociólogo en la concepción, la programación y la ejecución del desarrollo - la discusión versó sobre el papel potencial que éste puede jugar y las limitaciones que han dificultado su desempeño. En primer lugar fue destacado el significativo cambio de actitud que vienen experimentando estos profesionales y su creciente vinculación a las actividades de la planificación y la ejecución de programas de desarrollo. En este sentido se mencionó una creciente tendencia de varios sociólogos a interesarse por el estudio de las instituciones sociales y políticas en relación con el desarrollo y a comprometerse en análisis empíricos de algunos problemas prácticos. A este respecto y en cuanto a los países subdesarrollados se refiere, fue mencionado que en América Latina parece estar emergiendo una nueva sociología comprometida con las aspiraciones y los esfuerzos para acelerar el desarrollo.

92. Al mismo tiempo, fueron señaladas también algunas de las limitaciones que enfrenta el sociólogo. En este sentido se mencionó que tales limitaciones se derivan básicamente de las propias de la sociología. En

/opinión de

opinión de un participante, una de ellas es la falta de una adecuada consideración de la sociedad en su conjunto como una entidad diferente de algunas de sus instituciones y valores específicos; otra es el alto nivel de abstracción en que generalmente son formulados sus principios e instrumentos y que se expresa generalmente en la falta de una efectiva y estable vinculación entre la teoría y la práctica. Quizá por la misma naturaleza del sujeto o la sustancia con la cual trabaja, el sociólogo no tiene posibilidades prácticas de ensayar sus hipótesis, ni someter a observación de laboratorio sus nuevas concepciones. Por otra parte, cada realidad social y el complejo marco de circunstancias que la afecta determina procesos y comportamientos distintos y esto hace más difícil su labor.

93. En la práctica se observa generalmente otra dificultad derivada quizá de las anteriores. Se trata de la resistencia a penetrar empíricamente en ciertos aspectos claves de la problemática práctica del desarrollo - como lo hacen otros especialistas - alegando la falta de instrumental teórico. Esta circunstancia convierte en la práctica al sociólogo - según opinó un participante - en un profesional excesivamente cauteloso y en algunos casos hasta escéptico, que parece abstenerse deliberadamente de tomar parte en la gran aventura que apasiona a todos los profesionales contemporáneos: la competencia por la innovación científica y tecnológica. Esta situación exige una mayor flexibilidad por parte del sociólogo que permita a los planificadores y formuladores de políticas incorporar a sus esquemas de trabajo explicaciones y juicios - por empíricos que sean - sobre la dinámica social y los valores, actitudes y motivaciones que involucra el desarrollo.

B. LA CONTRIBUCION POTENCIAL

94. Las ideas presentadas en los diferentes trabajos así como las expresadas en la discusión se concentraron en tres temas principales: a) un más definido y operativo enfoque del proceso de desarrollo como fenómeno social, particularmente referido al nivel regional; b) alternativas de modelos conceptuales de la comunidad regional y su dinámica; y c) formulación de instrumentos metodológicos de carácter operativo.

a) Un más elaborado y operativo enfoque del desarrollo como fenómeno social

95. Los esfuerzos en materia de política y planificación del desarrollo regional necesitan un apropiado marco conceptual de referencia que los oriente y que permita el manejo racional y realista de todos los procesos sociales implicados en el desarrollo regional.

96. De acuerdo con algunas opiniones expresadas, debe disponerse en primer lugar de una imagen amplia pero realista del desarrollo como fenómeno social que abarque la mayor parte de las variables involucradas en él, permita una interpretación satisfactoria de los diferentes fenómenos propios del desarrollo, y facilite el manejo y una proyección realista y anticipada de los cursos probables del proceso. Tal imagen debe incluir una concepción clara de la dinámica social implicada en el desarrollo, su naturaleza, sus tendencias y el papel que juegan en él las estructuras e instituciones sociales, así como los individuos, los grupos y las clases sociales y el conjunto de valores actitudes individuales y colectivos. También se mencionó que debería contarse con un sistema de indicadores empíricos que permitan la identificación y la cuantificación de las principales variables. El conocimiento de esta dinámica y el acertado manejo de tales indicadores podría permitir, en lo posible, la elaboración de alternativas programáticas para orientar los diferentes esfuerzos que se realicen para acelerar el desarrollo. Se trata de la posibilidad de definir una imagen de la sociedad concebida como un todo cuyas partes y factores más importantes sean susceptibles de identificación. A este respecto se dijo que debería buscarse alguna forma de inventariar y estudiar las instituciones y procesos sociales en forma similar a la que se hace con los recursos económicos y físicos. Se mencionó también la posibilidad de analizar ciertos procesos e instituciones sociales en forma similar a la que emplean por ejemplo los economistas con el sistema productivo. La posibilidad de detectar y explicar científicamente los puntos críticos de conflicto como base para la planificación y la orientación del desarrollo fue expresamente mencionada. A este respecto un participante estimó que debía aclararse que esta aspiración y los ejemplos mencionados no significan suponer que

/los intentos

los intentos realizados por algunos economistas para explicar y programar el desarrollo sean suficientemente válidos en una perspectiva social del desarrollo. En este sentido, otro participante agregó que las limitaciones y rigideces de los modelos econométricos no se derivan, en justicia, de los propios modelos, sino más bien de la pretensión de extender su aplicación a la sociedad en su conjunto y su dinámica social.

97. Igualmente se mencionó que esta visión de conjunto sobre la problemática del desarrollo debería permitir establecer en cada caso metas fundamentales y prioridades en la solución de los problemas. En este plano se sugirió que debería poder establecerse con cierta certidumbre una clasificación de los problemas que los dividiera, por ejemplo, en problemas básicos, intermedios y secundarios en cuanto a su naturaleza se refiere; y en problemas solubles a corto, mediano y largo plazos, en cuanto se relaciona con su magnitud y la secuencia operativa necesaria para su solución.

98. Finalmente fue mencionado también que la sociología debería cuidarse de construir modelos que se aparten de la propia naturaleza de la sociedad o que resulten impracticables. Tal sería el caso de ciertos modelos idealistas en los cuales se presupone una capacidad de la sociedad para crecer y progresar en un plano de total coherencia y armonía; o de aquéllos que definen en forma normativa qué es lo que más le conviene a la sociedad y por tanto qué es lo que ésta debe o no hacer; o aquéllos que enfatizan el problema de las metas finales de la sociedad. En este sentido el sentimiento más generalizado pareció ser la aspiración a contar con una imagen empírica de la dinámica del desarrollo y el conjunto de problemas que tal proceso involucra.

99. En segundo lugar, tal modelo conceptual debiera permitir captar y explicar el proceso de desarrollo tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados y permitir establecer las diferencias de nivel y de ritmo de transformación y progreso económico y social experimentadas por los diferentes países. Según un participante, hasta hace aproximadamente una década la necesidad de esta distinción no parecía constituir un problema importante puesto que en la práctica muchos planificadores daban por sentado que la industrialización, los cambios

/tecnológicos y

tecnológicos y el crecimiento económico que la acompañan constituían la esencia del desarrollo. Por este camino llegó en la práctica a indentificarse la industrialización con el desarrollo y se consideraba que los problemas sociales podrían encontrar adecuado tratamiento a través de la sistemática elevación de los niveles de ingreso y de vida. Sin embargo, en los últimos años esta actitud ha venido cambiando en forma significativa, no sólo como resultado del mayor conocimiento que se tiene sobre la problemática del desarrollo y las dificultades de todo orden que los países subdesarrollados han encontrado para industrializarse, sino también por la espectacularidad con que están haciendo crisis los conflictos sociales en los países ya industrializados. Ello plantea la necesidad de establecer diferencias entre los cambios e innovaciones en el sistema productivo y las transformaciones en las estructuras e instituciones sociales y políticas. Por otra parte, los conflictos sociales han venido tomando formas, magnitudes y tendencias que varían según los sistemas políticos y sociales, los niveles de industrialización y otros factores importantes. Estas diferencias resultan indispensables - de acuerdo con la opinión de un participante - cuando se trata de realizar estudios comparativos de países y, particularmente, cuando se busca extraer experiencias que puedan ser aplicadas en los países subdesarrollados. Su importancia se realza aún más cuando se persigue aplicar tales experiencias en el plano del desarrollo regional y local.

100. En tercer lugar, tal imagen debe permitir una concepción realista y operativa del proceso de desarrollo a nivel regional y de las relaciones que existen entre estos niveles y el nacional. Algunos participantes consideraron que es mucho lo que queda por hacer en materia de definición e identificación de los problemas del desarrollo a nivel regional y local, y sobre el papel que las regiones juegan y pueden jugar en la aceleración del proceso de desarrollo. En este sentido fueron identificados algunos aspectos concretos del desarrollo regional. Uno de ellos fue la necesidad de contar con instrumentos de observación y análisis del desarrollo de las diferentes regiones y la conveniencia de poder establecer estudios comparativos o "perfiles" de regiones y "sociografías" regionales. Otro fue el de las relaciones entre la urbanización y el desarrollo regional y particularmente las discrepancias entre urbanización / e industrialización

e industrialización. Las formas de asentamiento de la población y sus relaciones con el desarrollo regional. En este caso se sugirió que debería tenerse un mayor conocimiento sobre las ventajas y desventajas de las ciudades grandes, medianas y pequeñas y de las grandes conturbaciones con su sistema de ciudades satélites. Se afirmó que era importante conocer y orientar las formas y tendencias de la red urbana cuando se hablaba de desarrollo regional. Igualmente fueron señalados otros aspectos de la demografía regional, como las estructuras de edades y de sexos y su importancia en la movilidad social tanto vertical como horizontal y en las migraciones.

b) Un modelo conceptual de la comunidad regional y su dinámica

101. Las políticas y los programas de desarrollo regional requieren como instrumento básico de referencia una imagen conceptual de lo que debe ser la comunidad regional y su dinámica. Al margen de que teóricamente se acepte o no la existencia de una tal sociedad regional, lo cierto es que en la práctica hay que enfrentar contextos socio-geográficos específicos y relativamente diferenciables. Llámense éstos comunidades o formas específicas de poblamiento, el fenómeno existe y - como fue planteado inicialmente - con frecuencia está acompañado de características socio-culturales y hasta políticas cuya expresión son los llamados regionalismos. Así aun cuando no hay consenso sobre tal reconocimiento, tanto en los documentos como en la discusión realizada se observaron inquietudes y sugerencias de diverso tipo que podrían agruparse como relativas a la búsqueda de un modelo conceptual de la comunidad regional y su dinámica.

102. En diferentes oportunidades algunos participantes expresaron la necesidad de contar con ideas más claras sobre lo que deben ser las características deseables de la comunidad regional. Su tamaño, sus patrones de emplazamiento en el contexto geográfico y las tendencias de la población como factores incidentes en el desarrollo deben ser estudiados en términos de alternativas deseables y de acuerdo con estrategias y metas de desarrollo específicas. Los grados alternativos de migración e inmigración convenientes para mantener un adecuado nivel de estabilidad y desarrollo de la población y, al mismo tiempo, para permitir la necesaria flexibilidad de desplazamiento de los individuos más dinámicos.

/Las características

Las características del contexto geográfico y económico para asegurar la permanencia y el desarrollo de tal comunidad regional y sus adecuadas relaciones de distancia y de comunicación con otras regiones y polos de desarrollo. Las alternativas de las relaciones económicas, culturales y políticas que deben existir para asegurar su autonomía y su peso relativo dentro del país en su conjunto. Las estrategias más adecuadas en cada circunstancia específica para impulsar el desarrollo de la comunidad regional o para estimular su surgimiento si ella no existe, como sucede en el caso de algunos enclaves industriales, o en el caso de aperturas de nuevas fronteras socio-económicas en áreas periféricas.

103. Por otra parte, según la opinión de algunos participantes, la sociología y las ciencias sociales en general deberían suministrar instrumentos adecuados para interpretar y manejar la dinámica interna de tales comunidades regionales. Una clarificación de las tendencias de crecimiento, de las funciones de sus principales instituciones y de las relaciones sociales, resultan indispensables para entender y proyectar el desarrollo regional. El conjunto de valores sociales, las pautas de conducta y las aspiraciones individuales y colectivas a este nivel juegan un papel decisivo en el éxito o en el fracaso de los proyectos de desarrollo regional y deben, por tanto, ser adecuadamente conocidos por los planificadores y estrategias del desarrollo. De acuerdo con las diferentes opiniones emitidas, pues, en todos estos campos la sociología y las ciencias sociales conexas tienen una contribución potencial que ofrecer.

c) La formulación de instrumentos metodológicos de carácter operativo

104. Los avances logrados en los campos anteriormente descritos pueden ser utilizados con eficacia sólo en la medida en que se cuente con instrumentos operativos, según algunos participantes. Cada núcleo social y su respectivo contexto territorial constituyen una realidad específica sobre la cual las generalizaciones de orden conceptual tienen poco valor práctico. A diferencia de lo que sucede en el mundo físico, esta situación dificulta enormemente la aplicación de principios y normas generales y, por tanto, las ciencias sociales deben suministrar instrumentos metodológicos que permitan a la planificación manejar situaciones específicas.

/105. Por

105. Por otra parte - se dijo también - la planificación requiere orientaciones más o menos precisas para entender y manejar ciertos fenómenos sociales, políticos y culturales que afectan positiva o negativamente las políticas y programas. Las alternativas de estrategia del desarrollo regional no pueden ser definidas con acierto mientras no se cuente con instrumentos prácticos para auscultar las actitudes y motivaciones de las gentes, o el comportamiento de las diferentes instituciones. Y conocidos los recursos disponibles y las aspiraciones se necesitan también instrumentos conceptuales y metodológicos para cuantificar las metas. Y aún, definidas estas metas es preciso evaluar los resultados obtenidos en términos de los cambios producidos en la sociedad. En este sentido la sociología y las ciencias sociales conexas tienen un amplio campo de acción por delante.

106. Sobre el tema uno de los trabajos presentados ^{27/} señala que las ciencias sociales deben suministrar un esquema para la macro-planificación del desarrollo regional sobre la base de integrar en forma deductiva dos aspectos: a) la distinción entre la planificación del desarrollo y la planificación física. Y agrega que la primera comprende la planificación económica, la planificación socio-cultural y la planificación tecnológica. Por su parte la planificación física o espacial comprende la planificación bidimensional en gran escala (zonificación), como la planificación física regional, y la tridimensional como el diseño urbano y el diseño arquitectónico; y b) la distinción entre las motivaciones económicas, técnicas y estéticas, por un lado y las consideraciones sociales y sociológicas, por otro. Tales consideraciones intervienen en todas las etapas del proceso de planificación. Ellas tienen importancia en el marco general de referencia de todo el proceso de planificación (estudios, planificación, política y ejecución). La distinción de estos términos no significa necesariamente que ellos puedan ser separados siempre.

^{27/} Véase Sociological Aspects of Regional Development in Western Europe, op. cit.

107. El mismo trabajo agrega que la contribución de las ciencias sociales comprende tres tareas principales: a) la metodología de la planificación social y cultural para el desarrollo regional como una parte de un sistema integral de planificación; b) el análisis sociológico del proceso de planificación en su conjunto destinado a ayudar a los planificadores y políticos a formarse juicios más acertados; c) planificación social y política social en el sentido de "organización de la comunidad" (community organization) destinada a lograr el "desarrollo de la comunidad" (community development). También incluye dicho trabajo consideraciones sobre la metodología de la planificación social y cultural. En este plano sostiene que la planificación económica es el primero y más importante aspecto para el "bienestar regional" (regional welfare). Pero agrega que en su propio beneficio la prosperidad económica no puede ser el único objetivo del desarrollo regional. Una precondition para el bienestar social y cultural es generalmente el desarrollo de la economía de la región. Debido a que - según dicho documento - el desarrollo regional tanto social como cultural constituyen en cierto sentido elementos subsiguientes al desarrollo de la economía regional, la planificación de tales campos no siempre se acomete como una parte integrante de la planificación regional en general. Más adelante el documento dice que el término "planificación social" (social planning) está empleado en este caso en un sentido técnico más amplio que el usado en la reciente literatura norteamericana. No significa simplemente planificación para enfrentar problemas sociales difíciles, tales como la pobreza urbana, la delincuencia, la discriminación racial, las enfermedades mentales, o en general la planificación para grupos específicos de población, principalmente aquellos que no son autosuficientes. Estos problemas necesariamente son materia de la planificación social, pero el amplio significado usado en este caso incluye también: i) la planificación de la vivienda en el marco de la planificación regional; ii) la planificación de la salud y la asistencia médica; iii) la planificación de los servicios y el equipamiento social y público y la planificación de toda clase de problemas sociales difíciles, incluyendo el trabajo social. Por otra parte, dice también el documento, la planificación cultural

/incluye; i) planificación

incluye; i) planificación de la educación y del sistema educacional; ii) planificación del equipamiento cultural (centros culturales, bibliotecas, infraestructura espiritual y religiosa, etc.); y iii) planificación del equipamiento y las actividades recreacionales.

108. En este sentido algunos participantes expresaron la conveniencia de incluir en la planificación social todos aquellos aspectos relativos al proceso de cambio social y las correspondientes modificaciones estructurales e institucionales.

109. En materia de análisis sociológico del desarrollo regional y su planificación el mismo documento propone un esquema metodológico referido a dos aspectos centrales: 1) el análisis sociológico de la estructura social y la cultura de la región; y 2) el análisis sociológico del proceso de desarrollo regional. El primero incluye el análisis de a) los patrones de la estructura social; b) las características culturales; y c) el proceso de cambio social. Este último factor está relacionado con: i) la expansión del sistema de integración territorial (de localismo a regionalismo); ii) la evolución hacia la diferenciación y la organización; iii) los cambios en la estratificación y la movilidad sociales; y iv) la continuidad y discontinuidad como consecuencia de los cambios sociales acelerados. El segundo se relaciona con el análisis de los siguientes factores: 1) las metas del desarrollo regional; 2) la concepción y los métodos del desarrollo regional; 3) la ejecución y la integración del desarrollo regional; 4) los patrones de adaptación social al desarrollo regional, particularmente en relación a: i) reorientación; ii) desorientación (incertidumbre en los valores, las aspiraciones, las normas y los patrones culturales); iii) resistencia al cambio social; y 5) Evaluación (metas, planes resultados).

C. EL PAPEL DEL SOCIOLOGO

110. El documento que sirvió de punto de partida para la discusión ^{28/} comienza por establecer que desde el punto de vista de la contribución profesional la sociología es sólo una de las diez o más disciplinas que

^{28/} Véase Five Fields for a Sociology of Regional Development, by H. J. A. Morsink. Presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Regional. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social. Ginebra, noviembre de 1958.

/tradicionalmente han

tradicionalmente han tratado con los aspectos humanos y sociales del desarrollo. En este sentido, pues, no deben remitirse al sociólogo problemas que pueden ser más competentemente estudiados por otros profesionales, como los economistas, los demógrafos, los geógrafos humanos, los psicólogos, los científicos políticos, los especialistas en administración pública, en leyes, religión o los filósofos sociales. Ubicado en su propio campo el sociólogo puede suministrar una valiosa asistencia a los políticos y planificadores en el contexto de proyectos de desarrollo regional, principalmente en: a) el análisis de los sistemas sociales prevaletentes; b) en el diagnóstico de los problemas y limitaciones que afectan al desarrollo económico y social de la región y su integración con la nación; c) en el pronóstico de los cursos probables del desarrollo en razón de factores sociales y de medidas que se tomen o se dejen de tomar en este sentido; y d) en la proposición de cursos alternativos de acción para tratar los problemas sociales tanto incidentales como estructurales. Corresponderá a las autoridades políticas tomar las decisiones que correspondan.

III. Teniendo en cuenta la naturaleza y los objetivos del desarrollo regional el documento propone cinco campos en los cuales esta contribución puede ser concentrada: a) sociología del desarrollo económico; b) sociología de los patrones de asentamiento; c) sociología de la transformación social; d) sociología de la integración regional y nacional; y e) sociología de la política y la planificación del desarrollo social.

112. En el primer campo - el desarrollo económico - el documento sostiene que el desarrollo económico, y particularmente el industrial, depende más directamente de los empresarios, los trabajadores, los inversionistas y los funcionarios. En este caso el sociólogo debe comprometerse en el análisis de los valores, las actitudes y las relaciones sociales de esas cuatro categorías y en el esclarecimiento de hasta qué punto y bajo qué condiciones esos elementos constituyen impedimentos o contribuciones para el crecimiento económico en el contexto regional. Citando a J. Timbergen ^{29/} el documento sostiene que las actitudes básicas en este sentido son: 1) un

^{29/} Véase J. Timbergen, Shaping the world economy. New York, 1962. Págs. 11-13.

interés por el bienestar material; 2) una disposición a mirar hacia adelante; 3) una disposición a afrontar los riesgos; 4) un interés por la tecnología; 5) una disposición a cooperar; 6) una capacidad para perseverar; 7) una disposición a aceptar las "reglas de juego". Estas actitudes, o su ausencia, son interdependientes con el medio en el cual vive la población. En el medio rural el esquema podría ser más o menos similar pero debería darse atención al análisis de ciertos aspectos típicos tales como el sistema de tenencia, los aspectos sociológicos de la estructura económica de las comunidades rurales, el impacto de la pobreza sobre las actividades y las relaciones sociales, la estratificación social local y regional y su impacto en el cambio, la organización familiar y la agrupación mayor por parentela, la agrupación informal y el papel potencial en las asociaciones formales, sistema de intercambios laborales y sistema de salarios, el impacto de la región, la tradición, el analfabetismo y el impacto potencial del mejoramiento de las comunicaciones en materia de cambio de valores, actitudes y aspiraciones. Para cada uno de los problemas implicados en estos factores el propósito del análisis debe ser determinar los impactos positivos y negativos en el cambio económico, e indicar alternativas para las soluciones o mejoramientos sobre la situación prevaleciente.

113. En el segundo campo - los patrones de asentamiento - el sociólogo debe estar comprometido con el estudio de los aspectos más relevantes del sistema social y con la naturaleza de todo el sistema social que surge en las concentraciones de población de ciertas medidas y densidades.

114. En el tercero - la transformación social - el sociólogo debiera investigar por qué no han ocurrido cambios mayores anteriormente e indicar cuáles son las principales áreas del sistema social en donde se podría intentar una apertura. En este sentido debe conocerse, entre otras cosas, la posición de las élites, el sistema de clientela o patronato, el tamaño y las aspiraciones de la clase media tanto la anterior como la actual, la medida en que los estratos inferiores ejercen sus derechos civiles y pueden participar en la vida del país, y las formas y los medios a través de los cuales se puede activar la movilidad social. Deben analizarse también los aspectos relativos al poder especialmente en cuanto éste restrinja las aspiraciones de los individuos más competentes y dinámicos. En busca de

/sugerencias para

sugerencias para el cambio deben estudiarse en este plano aspectos tales como la base del poder existente (económico, fuerza física, prestigio, inteligencia, etc.), las formas de ejercicio del poder (fuerza, dominación a través de símbolos, manipulación, etc.), las metas en el ejercicio del poder (control sobre la información, sobre bienes económicos, etc.), y ante todo la institucionalización de los procesos de poder. Otro problema que debe ser dilucidado a este respecto es cómo lograr los cambios del sistema social en una región dada. El documento sostiene que en el pensamiento de las Naciones Unidas este problema debe ser enfrentado a través de la educación y el incremento de las comunicaciones con el mundo exterior, pero que quizá debe darse mayor atención que antes al desarrollo de las organizaciones funcionales formales de toda clase que puedan constituir por sí mismas nuevos elementos de poder, nuevos caminos de acción y nuevos canales de educación y comunicación.

115. En el cuarto campo - la identificación y la integración - el análisis sociológico debe tratar con la integración social y los sentimientos de identidad dentro de regiones individuales y su aspecto complementario: la integración de dicha región a la vida nacional. En este sentido el documento formula tres preguntas principales: ¿En qué medida existe una "comunidad regional" en una región dada? ¿En qué propósito del desarrollo la cohesión regional proporciona una ventaja? ¿Si en un proyecto dado no se encuentra "cohesión regional" y ella es considerada necesaria, cómo lograrla?

116. En el quinto - política y planificación - el análisis sociológico debiera concentrarse en dos temas principales. El primero es establecer la medida en la cual las relaciones y actitudes sociales prevalecientes en una región permiten al desarrollo regional adquirir un carácter integral y racional. Este análisis ayudaría a los economistas, planificadores físicos y otros técnicos a ser realistas en el contenido, los alcances y los procesos de sus propuestas. Ello sería posible a través de la identificación previa de aquellos aspectos de las ideas, los objetivos, los principios y los criterios de la planificación sobre los cuales hay cierto acuerdo entre los diferentes grupos y categorías de la población y aquéllos en los cuales no lo hay o, peor aún, hay conflicto. En este sentido el

/sociólogo debe

sociólogo debe hacer explícitos los valores, las actitudes y las aspiraciones sociales en los diversos aspectos de la política y los programas, tales como: a) los alcances (¿deben tener un modesto comienzo a través de sectores seleccionados pero no integrados? ¿Es posible la planificación multi-sectorial integrada? ¿Conducen las condiciones sociales imperantes en ese momento a una planificación integral?); b) el carácter y la función aconsejables de los planes (¿Deben ser simplemente indicativos? ¿O son más fáciles de ejecutar los de tipo compulsivo? ¿O es más realista comenzar con la coordinación de políticas ya aceptadas?); c) la estrategia para la ejecución (¿Cuáles son los procedimientos ahora aceptados por la población y sus grupos específicos? ¿Persuasión? ¿Inducción? ¿Compulsión? ¿Operación directa del gobierno? ¿Responsabilidad conjunta de los sectores público y privado? ¿Legislación especial? ¿Estímulos y presiones fiscales?); d) los arreglos administrativos (organismos para la preparación y la ejecución, procedimientos para la eficiencia de las estructuras burocráticas, especialmente para enfrentar interferencias sociales y políticas, etc.). El segundo se refiere a la identificación de las condiciones que sea necesario crear para que los planes y las políticas tengan adecuado cumplimiento y la planificación se institucionalice y se consolide cada vez más.

117. Sobre las anteriores ideas la discusión permitió aclarar y ampliar diversos aspectos planteados. Algunos participantes, por ejemplo, se preguntaron si tal esquema comprendería realmente todos los campos en los cuales el sociólogo puede aportar una contribución valiosa o si, por el contrario, no se estaría sobreestimando sus capacidades y responsabilidades profesionales. También se mencionó que este cuadro de contribución daría por sentados algunos principios que todavía son materia de discusión entre los sociólogos y planificadores, tales como la existencia de la comunidad regional y si la cohesión de la población regional constituye siempre un factor positivo en la ejecución de los planes. Para otro participante un cuadro de contribución como el presentado podría suponer que el sociólogo puede cumplir el papel de profeta y de guía principal de los planificadores y formuladores de política. Por otra parte, se dijo que el sociólogo en su ejercicio profesional tiene una función importante que cumplir también como agente e inductor del cambio social y se señaló que el creciente reconocimiento que está logrando de su papel en la planificación del desarrollo no lo deberían incitar a sobrestimar y promover el éxito de su proposición, como ha sucedido con otros profesionales.

V. ANEXOS

A. LISTA DE PARTICIPANTES

Sr. M. Bassand	Centro de Investigaciones de Antropología Regional, Ginebra
Sr. H. Baeyens	Mens en Ruimte, V. Z. W., Bruselas
Prof. M. Chernin	Universidad de California, Berkeley
Sr. R. von Gersdorff	Consultor, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra
Prof. S. Groenman	Instituto de Sociología, Universidad de Utrecht, Utrecht, Holanda
Prof. T. Hägerstrand	Universidad de Lund, Lund, Suecia
Sr. T. Hermansen	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra
Sr. D. Inayatullah	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra
Sr. A. Kuklinski	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra
Sr. A. Kuprianov	Sección de Programación Industrial, UNIDO, Viena
Sr. G. Lambert-Lamond	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra
Sr. D. V. McGranahan	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra
Sr. H. Morsink	División de Asuntos Sociales, ONU, Nueva York
Sr. P. Nichols	Facultad de Derecho y Ciencias Económicas, Toulouse, Francia
Sr. R. Petrella	Centro de Coordinación Europea, Viena
Sr. M. Popović	Facultad de Filosofía, Belgrado, Yugoslavia
Sr. R. D. Utria	División de Asuntos Sociales, CEPAL-ONU, Santiago, Chile
Sr. E. Weissman	Oficina de Cooperación Técnica, ONU, Nueva York

/B. PROGRAMA

B. PROGRAMA DE TRABAJO

Lunes, 10 de noviembre

Presidente

9.30 - 10.30

Sr. D. V. McGranahan Apertura de la reunión por el Sr. D. V. MacGranahan. Presentación del trabajo, preparado por el Sr. J. Ziolkowski: "Problemas Metodológicos del Desarrollo Regional", a cargo del Sr. D. Inayatullah

10.30 - 12.30

Discusión

15.00 - 18.00

Prof. S. Groenman

Discusión

Martes, 11 de noviembre

9.30 - 10.00

Sr. A. Kuklinski

Presentación del trabajo "El Desarrollo como Fenómeno Social y sus Implicaciones para la Política y los Programas Sociales a Nivel Regional" por el Sr. R. Utria

10.00 - 12.30

Discusión

15.00 - 16.00

Prof. T. Hägerstrand

Presentación del trabajo "Problemas Sociales del Desarrollo Regional en Europa occidental", por el Sr. H. Baeyens

Presentación del trabajo "Problemas Sociales del Desarrollo Regional en Europa Occidental", por el Sr. M. Popović

Presentación del trabajo "Problemas Sociales en el Desarrollo Regional en Africa", por el Sr. R. von Gersdorff

16.00 - 18.00

Discusión

Miércoles, 12 de noviembre

9.30 - 12.30

Sr. M. V. McGranahan

Discusión general y conclusiones. Presentación de una nota introductoria, por el Sr. R. Utria *

*/ Fue designado Relator General el Sr. Ruben D. Utria.

