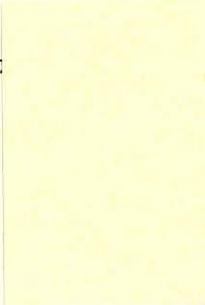


P O N E N C I A

La información territorial condicionante básico en la elaboración de programas de desarrollo regional.

P O N E N T E: Prof. Luis Carreño Piera

Secretario Ejecutivo del Consorcio de Información
y Documentación de Cataluña.



1.- La información territorial y el desarrollo regional

El desarrollo regional debe contemplarse, en rigor, como un fenómeno inseparable de los procesos de cambio social e innovación. El concepto de desarrollo es esencialmente dinámico y en consecuencia comporta e implica la existencia de una realidad cambiante. De ahí que los actores del desarrollo regional, es decir, los agentes económicos e institucionales, ante las exigencias que plantea esta dinámica, dejen de encontrar la legitimación de sus áreas de poder en el mantenimiento de las pautas del pasado, del "statu quo ante". La acción social no se centra ya en el ejercicio de acciones rutinizadas y ritualistas, y se busca una nueva legitimación en la introducción de innovaciones.

La toma de conciencia del desarrollo regional se produce siempre a partir de unas estructuras locales de poder. Esas estructuras integradas por la clase dominante, que controla los resortes del poder político y económico (1), actúan de "grupos sociales de mediación" entre la cultura local y los objetivos y creencias impuestos por la cultura nacional (la mística del desarrollismo, la productividad, calidad de vida, medio ambiente, equilibrio regional, etc.) Esta función de vehículos culturales queda amenazada cuando se producen contradicciones entre las ideologías culturales a escala nacional y las realidades regionales. Esas contradicciones amenazan la misma legitimidad de las estructuras locales de poder.

En cualquier caso, la toma de conciencia siempre se produce a partir de la conflictividad, es decir, cuando se ponen en cuestión las bases del sistema aceptado y establecido.

Esa conflictividad aparece con mayor fuerza en las áreas más congestionadas como consecuencia de los procesos de desequilibrio intra-regionales. En estas áreas, los déficits crecientes en infraestructuras y equipamientos amenazan el equilibrio y la perpetuación del sistema. En las áreas subdesarrolladas la conflictividad no aparece en forma tan manifiesta y en consecuencia la toma de conciencia no es tan radical. No obstante pueden apuntarse una serie de fenómenos que a lo largo, incluso a medio y corto plazo, pueden dar origen a tensiones. Cabe denotar, a título de ejemplo, que en ciertas áreas el vaciado de población a consecuencia de las emigraciones masivas, si en una primera fase fue positiva, en la medida que estabilizaba el mercado de trabajo al desprenderse de los excedentes de mano de obra, en una segunda fase puede llegar a crear tensiones de demanda y a poner en cuestión el sistema establecido, al obligar por ejemplo a una racionalización agraria (mecanización, regadíos, etc.) que es disfuncional respecto a ciertas estructuras locales de poder. Por otra parte en estas mismas áreas, en especial cuando la estructura de la propiedad agraria se basa en el minifundio, se puede generar el círculo vicioso de la pobreza, en la medida en que solo permanece la población menos productiva (envejecimiento agudo de las pirámides de edad, baja de la tasa de natalidad, etc.) Asimismo, en ocasiones, existe una conflictividad latente debido a la dinámica expansiva del capitalismo nacional que opera con frecuencia en estas áreas "des-

de fuera", sin legitimizar sus actuaciones a través de las estructuras locales del poder.

En definitiva la toma de conciencia, que siempre se produce como crítica de la realidad, sólo aparece cuando esa misma realidad encuentra amenazada su continuidad.

Así el éxodo del silencio y la invasión del silencio, según se tratase de áreas emisoras o receptoras, se produciría en los 20 años posteriores a la guerra civil sin producir excesivas resistencias por parte de las estructuras locales afectadas. Al fin, las áreas emisoras contribuían a estabilizar el "statu quo" eliminando excedentes de población (y en no pocos casos "outsiders") y realizando en ciertas zonas lo que se ha venido a denominar "la reforma agraria invisible". En las áreas receptoras las grandes corrientes inmigratorias favorecen un crecimiento económico acelerado, en el que la utilización extensiva de mano de obra poco cualificada y a bajos costes, permite una expansión continuada. En la medida en que esta inmigración favorece durante un largo período los intereses de las estructuras locales de poder, los problemas generados por su asentamiento e integración en las áreas receptoras son abordadas desde puras plataformas ideológicas "beneficio-asistenciales". Solo cuando la acentuación de estos mismos procesos llega a producir graves desequilibrios, que amenazan la misma lógica del crecimiento económico, se realizan planteamientos críticos a otro nivel y se manifiesta en definitiva la conciencia regional.

El problema de la información regional surge a partir de este momento en España. Es en la última década cuando los problemas del "desarrollo desequilibrado" alertan a la opinión pública y cuando, en especial, las estructuras locales de poder empiezan a encontrar amenazada su propia función legitimadora a dos niveles:

- las estructuras locales de poder, sean de regiones desarrolladas o subdesarrolladas, se encuentran enfrentadas a problemáticas específicas, a las que antes aludíamos, cuya permanencia socava las bases de su legitimidad, y en tal medida se origina un proceso de "desfuncionalización", es decir, de pérdida de funcionalidad de esas estructuras como "grupos sociales de mediación" con la estructura de poder del Estado y la cultura nacional.

- la gestión del Estado a través de una Administración altamente centralizada, se apoya por vez primera en la historia española en una burguesía de base y amplitud nacionales (Tamames, Arturo López Muñoz, etc.) creando un marco jurídico-institucional relativamente coherente con las exigencias de expansión del capitalismo nacional y de sus conexiones internacionales, pero originando al mismo tiempo tensiones con las estructuras locales de poder, que al fin, son las que traducen la política global en política territorial concreta.

Por otro lado hay que olvidar que las estructuras locales de poder se apoyan sólo en parte en la burguesía "nacional", y que su más genuina representación son las burguesías locales, expresión de un capitalismo cuyos intereses y áreas de mercado, están con fre-

cuencia estrechamente ligados al ámbito regional o sub-regional. La inmediatez con la que son detectados los problemas desde las plataformas locales, plantea como exigencia, la instrumentación de nuevas formas de diálogo y de práctica racionalizadora, a través de las cuales la Administración Territorial del Estado se convierta en una eficaz apoyatura de las estructuras locales de poder. La centralización del Estado, que en un momento determinado de la evolución, tiene un carácter "progresista" (recuérdese el papel del centralismo liberal del siglo XIX) al crear las condiciones necesarias a la formación de un capitalismo nacional, se convierte a partir de un cierto grado de desarrollo económico en obstáculo, al carecer el aparato estatal de flexibilidad para adaptarse a las condiciones concretas y cambiantes de distinto orden, profundamente heterogéneas como consecuencia del desarrollo económico regional desequilibrado. La adecuación y ajuste de las nuevas exigencias, se intenta a través del proceso de descentralización y de desconcentración, que comporta, la búsqueda de una nueva racionalidad integradora del Estado, a través de la potenciación de las estructuras locales de poder como "grupos sociales de mediación" entre las subculturas locales y la cultura nacional y, al fin a través de la novación contractual del pacto entre ambos tipos de estructura.

2.- Los actores del desarrollo regional y el proceso de decisiones

Sin entrar a analizar las dimensiones de un proceso de esta naturaleza, que rebasan el marco de esta ponencia, lo que sí importa destacar son las consecuencias que se derivan para el campo de la información.

La aceptación por parte del Estado de las exigencias ineludibles de un proceso de descentralización/desconcentración comporta el reconocimiento y legitimación jurídico-política de nuevos actores a nivel territorial. A los agentes institucionales, sean del sector público como el sector privado, se les proporciona, en forma gradual, un nuevo marco jurídico-político para desarrollar su acción. De objetos del desarrollo, los agentes locales, se convierten gradualmente en sujetos y protagonistas de los procesos de cambio y de innovación. No cabe ignorar, sin embargo, que en la realidad las fronteras no están claramente delimitadas, en la medida en que las fuertes interdependencias existentes entre las distintas estructuras de poder, locales, nacionales e internacionales, hacen que la acción social esté impregnada de una dualidad sujeto/objeto indivisible. Como tendencia, sin embargo, el fenómeno es significativo. Las posibilidades que se ofrecen a las estructuras locales de poder, para realizar un control parcial de los procesos de cambio e innovación, han sido dadas (power devolution en términos anglosajones) por el Estado con la finalidad última de que se consiga una nueva legitimación que al fin significa la consolidación del orden y la racionalidad constitucionales del Estado.

Partimos pues, de una hipótesis de partida que fundamentan el análisis posterior. En síntesis, la larga depresión econó-

mica finalizada en los años 50. España entra en una nueva etapa de desarrollo industrial que acelera la despoblación rural e impulsa la concentración urbana. De 1950 a 1960 más de un millón de personas se desplazarían de áreas rurales a la concentración urbana de Madrid, Norte y Cataluña (Tamames). El gran trasvase de población de este tipo de procesos, quedarían ya expresados en términos ideológicos en fecha temprana, cuando aún no se habían manifestado estos fenómenos en toda su intensidad. Desde el centro "la opinión castellana" se alarma por el atentado a sus ansias hegemónicas que la pérdida emigratoria entraña (2). Ruiz Almansa señala que "nuestro problema es problema de heterogeneidad y de desarmonía en los ritmos y en las distribuciones de habitantes, heterogeneidad y desarmonía que se traducen en la depauperación y debilitamiento de las zonas que son tronco y raíz de nuestro pueblo (3). Correlativamente en las áreas receptoras, ejemplificadas en Cataluña, las reacciones se planteaban, a partir de la ideología de la asimilación de los inmigrantes, analizando la capacidad de absorción de la "inversión del silencio" a partir de las estructuras autónomas ancladas en la "Volkseele" (4). Lo relevante es que las estructuras reales de poder se encuentran básicamente marginados de estos planteamientos, ya que este tipo de crecimiento económico se ajusta en profundidad a los intereses de la incipiente burguesía nacional. Solo cuando aparecen tensiones que amenazan el modelo de crecimiento implícitamente aceptado, surge la formulación de nuevos planteamientos. En Cataluña por ejemplo la bonanza del modelo de crecimiento económico ya entra en crisis a mediados de la década de los 60. La industrialización apoyada en la utilización masiva de mano de obra poco cualificada, ha dado paso a un importante crecimiento del terciario y a la utilización intensiva de capital en los nuevos procesos de expansión económica. El desequilibrio y déficit crecientes de las infraestructuras y equipamiento del territorio originan estrangulamientos, que amenazan la continuidad del crecimiento expansivo de la economía regional. Una primera manifestación crítica articulada desde la propia Administración Local, en estrecha colaboración con la Administración Central, lo constituye el Esquema Director del Area Metropolitana Barcelona (1966).

Las tensiones generadas en los distintos niveles de las estructuras de poder, causadas en parte por el profundo desequilibrio territorial del crecimiento económico daban paso pues, en forma incipiente, a una movilización de los actores del desarrollo regional. Hasta el Plan de Estabilización de 1959, en especial en la etapa anterior que siguió a la guerra civil, los actores de la región, en especial los agentes institucionales del sector público (Corporaciones Locales, Ayuntamientos y Diputaciones), ejercían en la práctica una administración delegada, sometida a la disciplina y control rígidos impuestos por el Poder Central. Esta situación, con mayores o menores cambios se ha ido perpetuando hasta nuestros días. No obstante a finales de la década de los 50, la dinámica del crecimiento económico, sin alterar la estructura normativa que regulaba la tutela de

las Corporaciones Locales por la Administración Local tendía a introducir una mayor flexibilidad, que, en ocasiones, se traducía en disposiciones jurídicas, (Cartas Municipales de Barcelona y Madrid). La respuesta a este cúmulo de tensiones se articula en el III Plan de Desarrollo Económico y Social en el que por vez primera se exponen las directrices de una política diversificada en el territorio, siguiendo las pautas ya adoptadas ya en Francia en los Planes V y VI (política de "Armature Urbaine", de cabezas de comarca, de núcleos de expansión, metrópolis de equilibrio, etc.) No obstante, en la estrategia española existe una nota diferencial de gran importancia: el énfasis recae en la descentralización, quedando la desconcentración relegada a un segundo plano. Desde la promulgación de la Ley del III Plan las escasas disposiciones y medidas adoptadas, no permiten enjuiciar el alcance real de estas directrices. El Decreto Ley de circunscripciones territoriales del Ministerio de Planificación del Desarrollo (etapa Martínez Esteruelas) se inspira en el principio de la desconcentración, que el proyecto de Ley de Administración Local y el Decreto Ley de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona se fundamentan en bases de doctrina descentralizadora sujeta, esto sí, a fuertes criterios restrictivos. Sea como fuere el consenso en torno a la descentralización se ha impuesto en los últimos años en amplios sectores y en grupos de opinión. Partimos pues del supuesto de que esta tendencia, con mayores o menores vicisitudes se irá componiendo gradualmente en las áreas de actuación de la Administración Territorial. La movilización de los actores del desarrollo regional, suscitada por las nuevas circunstancias, comporta la inversión de las pautas decisionales existentes. Las Diputaciones y Ayuntamientos, las Cámaras de Comercio y Sindicatos, estos últimos como órganos de expresión corporativa del Sector Privado, se ven abocados a un replanteamiento de sus formas tradicionales de acción.

A medida en que la economía de mercado se afianza, las relaciones se modifican y se hace cada vez más necesaria la búsqueda de un nuevo lenguaje de comunicación (5), entre los distintos órganos de la Administración y entre administradores y administrados. Es justamente en este plano en el que la información recobra de nuevo su función social de instrumento de comunicación.

Hacia mediados de la década del 50 desde la Filosofía del Derecho y la Ciencia Política se viene introduciendo el pensamiento neopasivista (funcionalismo de Tierno Galván, la lógica científica de Miguel Sánchez Mazas), como instrumento de revulsión de un pensamiento anclado en el organicismo y en el escolasticismo más cerrados. Un vehículo de introducción de las nuevas concepciones, son las facultades de Ciencias Políticas y Económicas que creadas en Madrid a fines de la década de los 40, se irían extendiendo gradualmente a otros distritos universitarios. La antorcha del funcionalismo sería recogida por la incipiente institucionalización de la Sociología a partir de 1960 (J. Linz, Salustiano del Campo, etc.) propiciada por el entonces Director del Instituto de Estudios Políticos, Manuel Fraga Iribarne, a través de la cual se introduciría la sociología empírica nor-

teamericana. Las técnicas del management penetraban no sólo en las nuevas generaciones de empresarios sino en la misma Función Pública a través de la Reforma Administrativa, como acertadamente ha señalado Carlos Moya (6).

Paralelamente, la Ley del Suelo de 1956 a través de su normativa impulsa la elaboración de Planes de Urbanismo de distinta naturaleza, Planes Provinciales, Planes Generales, de Ordenación Urbana, etc., que desde la promulgación de la Ley a 1972 cubrirían gran parte del territorio nacional (7). La planificación indicativa de los Planes Cuatrienales de Desarrollo, a escala nacional, incorporaría ocasionalmente desarrollos territoriales más concretos (Plan Regional de Canarias, Plan Selectivo de Cataluña). Asimismo los Consejos Económico-Sociales provinciales e inter-provinciales generarían en los últimos años numerosos informes, Planes Comarcales, etc., en distintas provincias españolas. Por último, cabe señalar que en las Diputaciones y Ayuntamientos de las áreas más desarrolladas la programación de inversiones sería objeto de Estudios que rebasan los estrechos límites de los documentos burocrático-contables. Los procesos que acabamos de describir, cobran salvo excepciones, toda su potencialidad y vigencia en la década de los 60.

La práctica planificadora de la Administración Pública Central y Local, las exigencias que se planteaban a los agentes económicos del Sector Privado, de conocimiento de los mercados de capital, mano de obra y consumo y la dinámica de crecimiento económico, y de los procesos de industrialización-urbanización, darían paso a profundas transformaciones en el proceso de toma de decisiones. La información fáctica sobre hechos y en especial la simbolizada por cifras, susceptibles de ser tratada por la lógica formal del lenguaje matemático, cobraba un relieve hasta entonces no alcanzado en el país. El Instituto Nacional de Estadística, con grandes dificultades debido a su escasa dotación en recursos humanos y de capital, respondía a las nuevas exigencias ampliando notablemente su campo de actividad de 1957 a 1965 (8). Las tendencias cuantitativas incidían también en otros campos, como el de la Sociología y Sociografía a través del Plan Nacional de Cáritas Diocesanas y los Informes FOESSA.

En cualquier caso se disponía de unos instrumentos primarios de conocimiento empírico de la economía y de la sociedad española en su conjunto. La comunicación sobre problemas de alcance nacional se hacía posible a través del lenguaje de las cifras.

A nivel regional, sub-regional y urbano la situación se caracteriza por su precariedad. Las lagunas de información estadística eran y siguen siendo graves como señala Julio Alcaide, uno de los pioneros de la información regionalizada en su comunicación a la I Reunión General de Servicios de Estudios Económicos de España, celebrada en Madrid en diciembre de 1973.

Se carece de un sistema de cuentas regionales, y las tablas input-output sólo se disponen para contadas regiones, y en ningún caso está prevista institucionalmente su actualización. La información territorial a los niveles desagregados requeridos por la planifica-

ción urbana y la ordenación del territorio, no es disponible (9) en forma sistemática y accesible. La información estadística que proporcionan los organismos oficiales es válida para una gran variedad de análisis inter-regionales (y/o interprovinciales), pero por lo general es de escaso valor como instrumento de conocimiento de la realidad intraregional.

Esas insuficiencias plantean pues una conflictividad latente en la medida en que la intercomunicación a través del lenguaje cuantificado sólo es posible en aspectos parciales del amplio espectro de la realidad. En suma, se puede afirmar, que aunque incompleta, se posee información sobre las macro-magnitudes en el conjunto del territorio en que transcurre la expansión capitalista "nacional". Por el contrario, los actores del desarrollo regional carecen de información cuantificada que haga posible una comunicación efectiva a través del lenguaje legitimado de las cifras. De ello se derivan graves consecuencias para una progresiva movilización de los actores regionales, ya que estos carecen de instrumentos persuasivos y consensuales para jugar con efectividad su papel de agentes institucionales públicos locales, y esto a un doble nivel.

a) se carece de información fiable y completa que permita establecer la balanza de pagos y de flujos financieros inter-regionales, y en consecuencia no se puede instrumentar un diálogo Administración Central, sobre bases empíricas y sobre hechos (10).

b) la información intra-regional (o intra-provincial) disponible, salvo excepciones es precaria, y los actores regionales encuentran dificultades insalvables para calcular los déficits de equipamientos e infraestructuras y para hacer frente a las exigencias planteadas por la ordenación del territorio y la planificación urbana, en especial, en las áreas más conflictivas y desequilibradas.

Asimismo los agentes económicos del sector privado, quedan también condicionados por esta carencia de información, en especial al adoptar decisiones de localización de inversiones en el territorio.

En definitiva, la búsqueda de una nueva racionalidad en el proceso decisional, se encuentra con obstáculos insalvables, dada carencia de flujos de información actualizada, suministrada en forma continuada e institucional. Se produce pues la aparente paradoja de que no existe una respuesta en forma de actividad institucionalizada que de satisfacción a las nuevas exigencias de comunicación planteadas por el cambio. La explicación de este fenómeno se debe tanto a la existencia de un desfase cultural (cultural lag en términos de Ogburn), como al escaso arraigo de las tendencias descentralizadoras, que sólo en ulteriores estudios será capaces de dar soluciones institucionales adecuadas.

3.- La especificidad de la información territorial

Partiendopues de la preeminencia del lenguaje empírico en especial del lenguaje matemático, como vehículo para hacer eficaz la inter-comunicación a los distintos niveles, vamos a plantearnos cual es la problemática específica de la información territorial en

este contexto.

Acotando el campo, la información territorial es aquella que permite actuar con eficacia a los actores regionales del desarrollo. La eficacia en este sentido viene medida por disponibilidad de instrumentos adecuados para planificar acciones colectivas, sectoriales, e incluso en determinados momentos puntuales y aisladas, en todo lo que afecte al ámbito territorial de referencia. De hecho, y en la práctica hay dos grandes tipos de acciones que son cualitativamente distintas. Las primeras serían las acciones cotidianas de la gestión diaria de los agentes económicos e institucionales. Este tipo de acciones requiere información, derivada en parte de la propia gestión burocrática administrativa. Este tipo de información es específica de cada entidad, organismo y de carácter interno.

Otro tipo de acciones son las que se caracterizan por vehicular de manera consciente decisiones a largo plazo, territorialmente significativas: la planificación del desarrollo económico regional, la ordenación territorial y la planificación urbana (a nivel de áreas metropolitanas, comarcas o ciudades) la inversión localizada de recursos por parte de una empresa y organización. La adopción de decisiones de esta naturaleza requiere la disponibilidad de información sobre un gran número de variables demográficas, económicas y sociales. Se necesitan conocer las características y atributos de los agentes tanto personas físicas como empresas u organismos, información sobre las actividades que realizan estos agentes como las de producir, residir, consumir, etc., información sobre el suelo disponible y sobre las edificaciones existentes, información sobre los canales, (autopistas, red viaria, trazado férreo, etc.) y sobre la forma en que se realizan los procesos de movilidad de personas, vehículos y mercancías. Todo este conjunto amplio de información se requiere a niveles territoriales muy desagregados de forma que sea identificable su localización en espacios significativos. Los distintos agentes que actúan en el marco regional, si bien cuando se trata de corporaciones públicas poseen, por sus propias exigencias de gestión, información amplia sobre ciertas variables, como puede ser la información sobre superficie de locales en el caso de un ayuntamiento con impuesto de radicación o la información sobre licencias fiscales de empresas en el de las Cámaras de Comercio o sobre características profesionales de los asociados en el INP etc., requieren no obstante para sus decisiones a largo plazo información sobre variables externas que no poseen. De ahí la exigencia de una organización institucionalizada de la información territorial de suerte que pueda ser accesible a todos los agentes institucionales y empresas la información necesaria, en el momento oportuno. El esfuerzo de inversión que requiere una organización de tal naturaleza queda compensado en la medida en que crea economías externas que mejoran la eficacia del sistema en su conjunto, dado el grado de polivalencia de la información territorial.

Por último, cabe denotar que la información territorial es de distinta naturaleza. Junto a la información estadística numé-

rica existe la información cartográfica y la información documental. No basta con poseer estadísticas con un grado suficiente de diversificación ajustadas al ámbito de estudio. Es necesario recurrir con frecuencia a información gráfica o cartográfica que describa con gran precisión las características del territorio tanto desde un punto de vista geológico como edafológico, botánico, topográfico, etc. Es indispensable también poseer información textual que sea fácilmente recuperable a través de los sistemas de relocalización que proporcionan las modernas técnicas documentales. En efecto, es preciso consultar informes de variada naturaleza en los que se realizan evaluaciones o apreciaciones cualitativas y análisis cuantitativos sobre distintos aspectos relacionados con las decisiones que se deben tomar en el territorio en el que se pretende incidir.

4. - Las tendencias previsibles

Hasta aquí hemos analizado las causas de la tardía aparición de la conciencia regional (11). Hemos podido comprobar como a partir de un determinado momento del crecimiento económico y como consecuencia de las tensiones de los desequilibrios regionales, se origina una incipiente movilización de los actores del desarrollo regional sin que esta movilización se haya producido hasta el presente con suficiente fuerza para dotar a las nuevas formas de acción racionalizadora de los instrumentos necesarios, y en especial, de una base informativa fiable y de amplia cobertura.

Partimos del supuesto de que las tendencias que se han venido manifestando en los últimos años, se acentuarán en el futuro, y que en consecuencia, la institucionalización de la información territorial será, previsiblemente, antes de finalizar la presente década, un hecho irreversible.

Ahora bien, desde esta perspectiva, es oportuno realizar una reflexión sobre cuál o cuáles deben ser las condiciones de efectividad de esa institucionalización que se propugna. Nos limitaremos aquí a analizar algunos de los aspectos, sin pretender, un enfoque sistemático ya desarrollado en otras ocasiones (12).

En concreto nos referiremos a tres aspectos íntimamente interrelacionados: a) la selección y pre-análisis de la información b) el control social de las prioridades, y c) la interdependencia entre usuarios y órganos de información.

a) Selección y pre-análisis de la información. Examinaremos desde una triple perspectiva, (información numérica, cartográfica y documental), las exigencias de efectividad que se plantean desde los procesos de selección y pre-análisis.

En el campo de la información estadística o numérica, la recogida de datos significativos para el análisis territorial se realizaba básicamente a través de las Operaciones Censales. Las organizaciones responsables de este tipo de operaciones no sólo debían controlar con gran rigor el proceso de selección de la información (diseño del cuestionario y selección de ítems) sino que debían anticipar las modalidades básicas del pre-análisis de la información obtenida (plan de tabulaciones) ya que el producto final se materializaba en una

publicación.

La realización de estas operaciones se efectuaba en forma unitaria, por exigencias metodológicas y de economías de escala. La introducción progresiva de los ordenadores electrónicos está abriendo nuevas posibilidades. En lo que respecta a las operaciones censales, la difusión de los resultados a través de su publicación, ha dejado de ser el único medio disponible. La tendencia actual consiste en distribuir las cintas magnéticas conteniendo la información censal, de suerte que los datos pueden ser pre-analizados "in-situ", en forma descentralizada, sin las limitaciones impuestas por un plan de tabulaciones rígido. La selección centralizada de los items a incluir en el cuestionario censal sigue siendo un pre-requisito metodológico. No obstante, es importante denotar que los censos, pierden el carácter de fuente privilegiada de información territorial. En efecto, en los últimos años, la mecanización creciente de los procesos de gestión, ha generado nuevas fuentes de información de singular valor para el análisis territorial (empleo I.N.P., vehículos, licencias de edificación, licencias fiscales, contribución urbana, padrones municipales, etc.) En un futuro previsible la estrategia de selección de los datos, se realizará en forma descentralizada, ya que en definitiva consistirá en elegir los archivos mecanizados de gestión más idóneos para satisfacer las demandas de información territorial formuladas por los usuarios.

En el campo de la cartografía temática se registran tendencias análogas. A través de costosas operaciones de campo, se obtenían gran cantidad de datos, que se seleccionaban centralizadamente para plasmarlos en un soporte susceptible de ser reproducido. Se obtenían con ello mapas en los que la generalización comportaba ya una pérdida cuantiosa de información, anticipando, de hecho, las modalidades básicas de pre-análisis de la información obtenida. Las innovaciones tecnológicas más recientes, los sensores remotos sobre plataformas convencionales (aviones) o espaciales (satélites), y los avances conseguidos en el tratamiento automatizado de imágenes, hacen posible la descentralización de los procesos de selección y de pre-análisis.

Por último, en el campo documental, los modernos sistemas de relocalización de la información a distancia (teleproceso) hacen accesible toda la información contenida en los ficheros informatizados a cualquier punto del territorio; asimismo, la recogida, selección e indexación, de los documentos conteniendo información regional, deberá realizarse en forma descentralizada, ya que su eficacia dependerá de la proximidad a las fuentes documentales relevantes.

b) El control social de las prioridades. La información institucionalizada no es neutra, y en ella se contienen en mayor o menor grado juicios de valor. Las informaciones recogidas para definir un problema corresponden a la forma en que éste se concibe, ya que son la imagen de los valores y de la idea que tiene de ellos los que se hacen cargo de la recogida y tratamiento de la información.

Como señala Webber, el que suministra información se encuentra inevitablemente inmerso en la política e interviene en forma inexorable en el funcionamiento del sistema que pretende describir. En un reciente estudio Oltra y Salcedo (13) han analizado la base ideológica de los encargados de elaborar y publicar estadísticas, señalando la penetración de ideologías de clase media en los documentos estadísticos oficiales. El problema ha sido formulado en términos esclarecedores por Thornley y Mc. Loughlin (14). Estos autores afirman "si la recogida de información se encontrase sólo en las manos del gobierno central p.ej., sólo reflejaría la idea que el gobierno se hace de los problemas de la sociedad".

Desde la perspectiva de la información estadística tradicional, en la que era necesario el pre-análisis centralizado (plan de tabulaciones) para hacer posible la difusión de la información, los problemas se acentuaban ya que existía una correspondencia entre las categorías, clasificaciones, escalas e índices utilizados y los juicios de valor subyacentes. En la práctica, las estadísticas agrarias y las de ingresos, han sido presentadas con una categorización que las inhabilitaba para servir de base a políticas de reforma agraria o a políticas de redistribución de renta.

En la actualidad, con los modernos sistemas de información, el problema subsiste en la medida en que se integran al banco de datos, ciertos ficheros con preferencia a otros, y como señala René Körig, la selección de un ámbito de investigación comporta un juicio de valor, ya que este implícitamente se declara importante (15).

Uno de los problemas cruciales de los sistemas de información es el de definir la estrategia de prioridades de la entrada de datos en las "data-bases" (16). Para minimizar disfuncionalidades que se pueden producir como consecuencia de estos factores, es necesario recurrir al control social de la información institucionalizada, garantizando la proximidad cultural y social entre los centros de decisión regional y los suministradores de información, sin propugnar por ello en modo alguno la sumisión de los técnicos a las arbitrariedades de los poderosos. La descentralización de la información puede jugar un papel importante, contribuyendo a que se investiguen los problemas desde una óptica regional.

c) La interdependencia usuarios-sistemas de información. Por último es preciso destacar la exigencia de una estrecha colaboración entre los organismos de información que gestionan los sistemas, y los usuarios. Esta necesidad viene planteada a dos niveles. En primer lugar, sin este contacto es inviable un proceso continuado de detección de necesidades de información, que permita reorientar la estrategia de recogida de datos en función de los problemas de la región. En segundo lugar el contacto directo con el usuario será durante largo tiempo indispensable para optimizar la utilización efectiva de los sistemas de información. Entre usuarios y órganos de información existe un proceso de "mutual learning" ininterrumpido.

5. - A modo de conclusión

La institucionalización de la información territorial, co-

mo se ha dicho, será en los próximos años un fenómeno irreversible en nuestro país. De los principios que se adopten para el desarrollo de políticas concretas, dependerá el que la información esté o no al servicio de las libertades. En cualquier caso la descentralización administrativa carecerá de instrumentos si no va acompañada por una descentralización de la información, compatible en todo momento con la necesaria coordinación interregional que deben ejercer los órganos de información del Estado.

- (1) En nuestro país, la falta de representatividad de las estructuras políticas locales, que, en parte, pretende ser subsanada por el proyecto de ley de Administración Local, origina tensiones internas, obstaculizando la acción homogénea y coherente de las estructuras locales de poder.
- (2) Jorge Nadal. "La Población Española", Siglos XVI a XX, Ariel, 1966 pag. 206.
- (3) J. R. Almansa "crecimiento y repartición de la Población de España" en "Estudios Demográficos" I (1943), pag. 173.
- (4) De Vandellós en 1935 a Candel en 1963, media un abismo institucional e histórico, y, no obstante, la raíz de los planteamientos salvadas las distancias entre ideología científica y literaria, sigue siendo básicamente la misma.
- (5) El crecimiento económico lleva implícita la exigencia de desarrollar un lenguaje ajustado a las exigencias de comunicación del sistema. Karl Mannheim ha señalado con lucidez, refiriéndose al racionalismo moderno, que el deseo de superar el pensamiento cualitativo impulsa a los científicos modernos a recurrir a las matemáticas. No se desea conocer acerca de las cosas más que lo que puede expresarse en una forma universalmente válida, demostrable y generalizable. En la base de una concepción de esta naturaleza existe la supresión de todo el contexto de relaciones concretas en que está enraizado todo conocimiento. En definitiva el racionalismo y la ciencia natural moderna tiene un paralelo en el sistema económico en el que la concepción cuantitativa del valor de cambio reemplaza la concepción cualitativa del valor de uso. Véase, Karl Mannheim, *Essays on Sociology and Social Psychology*, Routledge and Kegan Paul Ltd. London 1953.
- (6) Carlos Moya Valgañón, *Burocracia y Sociedad Industrial*, Edicusa Madrid 1972.
- (7) Planes Provinciales y Normas, 311.436 Km² (21.378.495 habitantes) Planes Generales de Ordenación Urbana, 94.785 Km² (habitantes 22.259.023), véase José Martínez-Sarandeses y otros, "La Ordenación Urbana en España, Balance de 16 años de aplicación de la Ley del Suelo" en *Ciudad y Territorio* 2/74.
- (8) En este período se editan por vez primera las siguientes publicaciones periodísticas y ocasionales. Contabilidad Nacional de España (1957). Indicadores Económicos (1963...). Encuesta Población Activa (1964...). Estadística Industrial de España (1958) Estadística de Inversiones y Gastos de las Corporaciones Locales (1963...), Salarios (1963...). Censo Industrial de España (1958) Primer Censo Agrario (1963-65) Encuesta de Presupuestos Familiares (1964-65) Véase Julián Ángel Anton "Evolución del INE en el período 1946-1971" pags. 157-170, en *Estadística Española*, número conmemorativo de los XXV años de la Ley de Estadística, Madrid 1971.

- (9) Salvo, en forma incipiente, en regiones en que existen instituciones creadas con esta finalidad (Consortio de Información y Documentación de Cataluña.)
- (10) El Banco de España no ha facilitado información sobre la distribución regional de las transacciones financieras y la extinta Comisaría del Plan de Desarrollo ha guardado siempre con gran celo su información sobre la distribución regionalizada de la inversión pública. De ahí que los escasos estudios que se han realizado en este campo siempre se hayan efectuado con base a estimaciones.
- (11) En el contexto de la presente ponencia hemos utilizado la denominación de "conciencia regional" en un sentido muy amplio. La conciencia de la problemática local (de una ciudad, comarca, etc.) sería una de sus manifestaciones. Por tanto su significado no se reduce al de conciencia sobre la región en su dimensión económica, cultural e histórica.
- (12) Luis Carreño Piera, Sistemas de información para la ordenación del territorio, pgs. 3-23, en "Planificación Territorial", Col. Ing. de Caminos. Madrid, 1974.
Luis Carreño Piera, Orientaciones básicas de una política de información y documentación para la ordenación del territorio y el análisis económico regional, ponencia presentada a la I Reunión General de Servicios de Estudios Económicos (X Aniversario del Servicio de Estudios en Barcelona del Banco Urquijo).
- (13) Ben amin Oltra y Juan Salcedo, Estadísticas e ideología, en PAPERES, Universidad Autónoma de Barcelona, Vol. I pags. 67-69.
- (14) Jennifer R. Thornley, J. Brian Mc Loughlin, Aspects de la gestion urbaine, (Izmir 29 mai juin 1972), OCDE, Paris 1974.
- (15) René Korig, Le probleme des jugements de valeur chez Max Weber, en "cahiers internationaux de Sociologie", Vol XLI-1966, pags. 33-41.
- (16) Agnus Campbell, Some Questions about the New Jerusalem, en Data bases, computers and the social sciences, editado por Ralph L. Bisco, 1970.