

# La antropología en la planificación regional como elemento para la gestión integrada de los recursos hídricos

*A. T. Romero Contreras<sup>1\*</sup>, C. Díaz Delgado<sup>1</sup>, T. Martínez Saldaña<sup>2</sup>, M. Á. Gómez Albores, M. Hernández Téllez<sup>1</sup>, M. Esteller Alberich<sup>1</sup>, C. A. Mastachi Loza<sup>1</sup>, A. Hinojosa Peña<sup>1</sup>, R. Becerril Piña<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup>Centro Interamericano de Recursos del Agua (CIRA), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)

<sup>2</sup>Centro de Estudios del Desarrollo Rural, Colegio de Posgraduados, Campus Motecillo.

## Resumen

**A**quí se considera que los escritos de Ángel Palerm sobre Planificación, son una excelente herramienta de introducción a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). De allí que el objetivo de este trabajo sea la revisión e identificación de las principales propuestas palermianas sobre los conceptos y herramientas de cómo llevar a cabo la planificación y el desarrollo, con el fin de presentarlos como una introducción y reflexión a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH). Para lograrlo, se analiza el material y los documentos reunidos y publicados de Ángel Palerm sobre el tema, que datan desde 1950 hasta 1980, ordenando los casos, los conceptos, las herramientas y las formas metodológicas que Palerm utilizó para la planificación.

**Palabras clave:** planificación, gestión, agua, desarrollo, antropología

## Introducción

Durante décadas, la participación en los modelos de planificación regional como opción de la antropología para aplicar la gestión, fue motivo de trabajo para varias generaciones de científicos sociales en el mundo (Cernea, 2001). Para el caso nacional, fue probablemente Ángel Palerm Vich, antropólogo mexicano de origen español, el máximo representante y exponente sobre el tema de planificación (Fábregas, 1997; Suárez, 1999).

Palerm abordó la planificación regional con gran entusiasmo como académico y como técnico dedicado al desarrollo de las sociedades (Fábregas, 1997) sobre todo cuando formó parte de la Secretaría de la Organización de Estados Americanos, la OEA (1952-1965), experiencia que lo acercó al análisis del desarrollo y la planificación, tanto en el mundo como en América Latina (Martínez, 2001). Es por ello que interesa aquí conocer y examinar esta enorme experiencia nacional e internacional, identificar sus principios, sus herramientas y sus alcances teórico-metodológicos, como parte de la enseñanza para la gestión integrada de los recursos hídricos en el Centro Interamericano de Recursos del Agua (CIRA) de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Esta experiencia comenzó en las décadas que conformaron el “milagro mexicano” del desarrollo económico, entre 1940 y 1970; dichos años fueron de aprendizaje para Palerm, y también los funcionarios del Banco Mundial, que después de 1947, aplicaron los programas derivados de la experiencia europea, sobre todo desprendidas del Plan Marshall (Cfr. Shain, 2001), en especial a partir de 1950 en el Sudeste Asiático y en América Latina.

También la experiencia y el aprendizaje técnico en programas de desarrollo y en proyectos de planificación regional fueron útiles para los especialistas en Israel, Italia, Francia, India y México. En este contexto de diversas políticas con una ideología de desarrollo y una tecnología econométrica, fue que se diseñaron los instrumentos dominantes de evaluación y diagnóstico para apoyar inversiones y gastos basados en créditos internacionales (Martínez, 2001).

Sin embargo, en las experiencias sobre planificación en Palerm, hay resultados de más largo plazo y que son útiles hoy a un nivel de generalización que trascienden el simple dato empírico y llegan a la categoría de concepto analítico. Esos aportes se encuentran en los documentos que dictó y escribió entre 1950 y 1980, reunidos y compilados por Carmen Viqueira en el texto denominado *Planificación Regional y Reforma Agraria* (1993).

En esos documentos, Palerm se dedica a ubicar y colaborar con visión antropológica, los elementos y criterios de planificación de los distintos planes de desarrollo

que, en un primer momento, se denominaron “planificación regional”, así como las formas de trabajo e instrumentos de medición; de tal forma que ese aprendizaje desprendido de su experiencia en la planificación, son útiles hoy para la enseñanza en la (GIRH).

Es decir, aquí se considera que dichos trabajos analizados, son una excelente herramienta de introducción a la GIRH, aún a más de treinta años después de su aplicación en el mundo y en México. Sin embargo, son tan vigentes estas experiencias y generación de conocimientos, que el contenido de los procesos del desarrollo y la planificación que él diseñó e instrumentó, todavía hoy se utilizan y forman parte de los criterios en los programas de desarrollo y gestión por el Banco Mundial (Cfr. Cernea, 1995; Gardner, 2003).

Por las razones referidas, el objetivo de este trabajo es el de la revisión e identificación de las principales propuestas palermianas sobre los conceptos y herramientas de cómo llevar a cabo la planificación y el desarrollo, con el fin de presentarlos como una introducción y reflexión a la gestión integrada de los recursos hídricos. Para lograrlo, se analizó el material y los documentos reunidos y publicados de Ángel Palerm sobre el tema (Palerm, 1993), ordenando los casos, los conceptos, las herramientas y las formas metodológicas para la planificación, destacando su utilidad en la enseñanza de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para el Programa de Ciencias del Agua del CIRA (Cfr. Díaz-Delgado *et al.* 2009 y 2011).

## **El comienzo: los conceptos de la planificación regional**

La gran experiencia que obtuvo Palerm a lo largo de su participación en los programas de desarrollo en México y América Latina, es reflejada en sus escritos, en sus conferencias y sobre todo, en su forma de enseñanza. Así el primer principio para la planeación, según Palerm, es tener claros los conceptos teóricos y después los técnicos.

Desde el principio identifica que para la planificación debe comenzarse por definir de qué se trata la planeación. Esta es esencialmente un esfuerzo y una tentativa de racionalizar lo que existe. Es decir, ordenar y disponer la conducta de las comunidades humanas, para los fines que quieren conseguirse o que se anticipan al futuro. Es decir, advierte que “la planificación tiene que llevarse a cabo utilizando técnicas cuyo contenido están determinadas por su adecuación al objeto al que se aplican... (pero) no puede haber planificación social con técnicas puramente económicas. Las técnicas deben adecuarse en cada caso al tema o sujeto de la acción planificadora” (Palerm, 1993: 14-15). Con esto, la acción planificadora se distingue por el creciente poder predictivo que le conceden las técnicas y su interpretación teórica, así como

la creciente capacidad de modificar el ambiente social, así como las instituciones y los procesos sociales.

Es muy importante distinguir estas dos caras de la planificación contemporánea, 1) La de los aspectos puramente predictivos o anticipatorios. 2) La de los aspectos de control y modificación deliberada. Es decir, el sentido más profundo de la planificación reside en la posibilidad de crear nuevas tendencias y de modificar la dirección de las existentes (Palerm, 1993:15-18).

**Fig. 16.1. Como conclusión a lo anterior, se puede señalar que la planificación es un conjunto de técnicas especializadas al servicio de ciertos propósitos y finalidades, expresadas en las políticas públicas.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Palerm 1993.

## **El fenómeno de la interdependencia o el sistema como un todo: la planificación integral**

El siguiente punto de análisis para Palerm, es el de planificación integral (o integrada) acompañada con los conceptos de interdependencia y sistema. Es decir, para lograr una planificación integral, primero hay que vencer los obstáculos que surgen de dos órdenes de categorías: las primeras son las conceptuales y las segundas son las técnicas.

En la primera categoría, señala Palerm, se trata de la afirmación de la interdependencia de los factores, donde “no significa que los componentes de un todo se conciban necesariamente como teniendo la misma importancia. Lo que se postula es la existencia de interrelaciones, no la naturaleza igualitaria de los componentes. En otras palabras, existen componentes que poseen mayor importancia que otros, especialmente en términos de su capacidad de producir modificaciones en el resto del sistema o estructura total” (Palerm, 1993).

El problema que presenta esta situación a la planificación no es sólo de orden teórico, sino estratégico. Es decir, se plantea identificar dónde actuar primero y con mayor vigor, con la visión de que las acciones ejercidas en el punto estratégico puedan ser de efectos más eficaces y extensos, que si se empieza en un punto que tenga pocos o menos efectos sobre el sistema en general. Este asunto de dónde empezar en la planeación, es tan importante según Palerm, que apunta a la necesidad de *estudiar individualmente cada sociedad*, con el propósito de descubrir cuáles son sus componentes de mayor importancia estratégica.

En este sentido, es frecuente que los antropólogos encuentren que estos factores de orden estratégico que deben ser modificados con preferencia a otros, pertenecen a jerarquías distintas a la económica, lo cual de entrada motiva discusión y dificultades con los otros especialistas que tratan de ejercer el cambio. Pero los antropólogos encuentran con mayor frecuencia que es una “combinación de factores” las de orden estratégico, sin cuya modificación simultánea no es posible pensar en una transformación de la estructura o sistema.

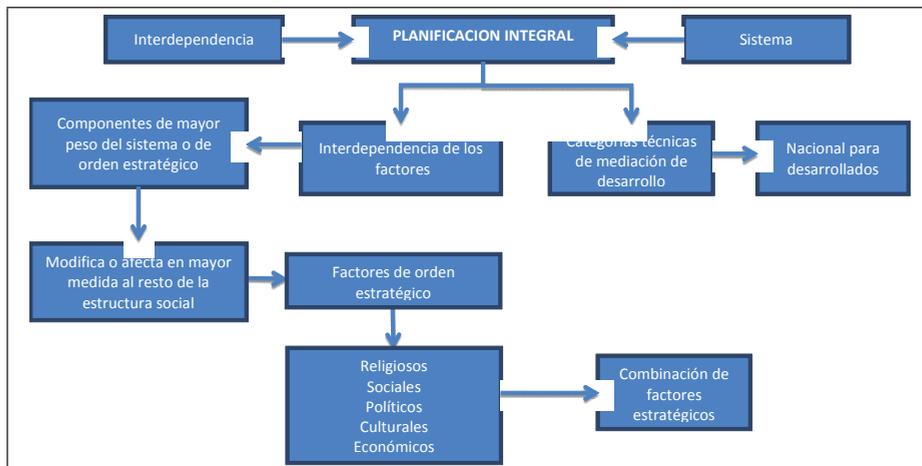
A esto hay que agregar otra observación desde la antropología y desde la diacronía; según Palerm “estos factores estratégicos en una estructura dada, varían con el tiempo en ocasiones de forma acelerada. Por eso, en un momento dado del proceso de cambio, la acción de carácter educativa o económica puede ser requerida, mientras que en otro momento la estructura total puede ser más fácilmente impactada o transformada mediante acciones en el campo de la política” (Cfr. Palerm.1993).

Se identifica que los obstáculos a la planificación integrada no sólo son los de carácter conceptual, sino también lo son las dificultades de orden técnico de los instrumentos de medición del desarrollo, especialmente cuando la planeación se plantea a nivel nacional y en términos de una sociedad tan compleja como México, tanto por la antigüedad de su sociedad estratificada, como por su pluriculturalidad.

En este sentido, Palerm comenta que los instrumentos técnicos de medición del desarrollo, “o no existen, o no se han desarrollado lo suficiente las técnicas necesarias para tomar en su conjunto el problema de la planificación integral en escala nacional”; además que es “difícil que se creen esas técnicas, si antes no se consigue cambiar el marco conceptual que definen las actividades de planificación” (Palerm, 1993: 20). Sin embargo, Palerm advierte desde la antropología, que una

de las principales dificultades que debe afrontar la planificación como sistema integral, es vencer la tentación de imponer o subyugar a una sociedad o cultura, hasta el punto de desaparecerla. Pero también da una alternativa de solución, al sugerir que esto puede evitarse *incorporando desde el principio a los sujetos mismos del desarrollo*: La maquinaria planificadora no debe ser impuesta sobre la población, sino que debe surgir desde sus capas más profundas; el contenido de la planificación no debe ser decidido por un grupo de técnicos, cualquiera que sea su estatura profesional e intelectual, sino que debe ser elaborado con quienes van a realizarla y con quienes va a beneficiar; las finalidades de la planificación no deben ser fijadas desde afuera y desde arriba de los diversos grupos sociales, políticos y económicos de un país, sino que deben ser establecidas, compartidas y apoyadas por ellos (Palerm, 1993).

**Fig. 16.2 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm. 1993.**



Fuente: elaboración propia.

## Planificación y democracia

Como se observa, la experiencia de Palerm como planificador, pone en alerta sobre un componente indispensable para llevar a cabo la planificación integrada, esta es *la existencia de la democracia para aplicación del plan de desarrollo*. Las enseñanzas de fracaso y éxito que dejaron en Palerm a través de su participación en los planes de

desarrollo, fue que los mecanismos democráticos de la planificación son necesarios e indispensables, tanto desde el punto de vista del papel del Estado y su subordinación a la sociedad, como desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia mismas de la planificación.

Estas experiencias le llevan a Palerm a advertir que es difícil, probablemente imposible, que un plan pueda ser realizado con éxito “*si no es expresión de los deseos y la voluntad de la sociedad*”. Es decir, si no ha sido concebido, elaborado y discutido por los diversos grupos sociales, económicos y políticos involucrados en el desarrollo. Pero lo más interesante de esta expresión, es encontrar aquí uno de los principales componentes para el desarrollo identificadas por la antropología: la voluntariedad de realizar el cambio por parte de los implicados en el plan (Cfr. Martínez, 2001).

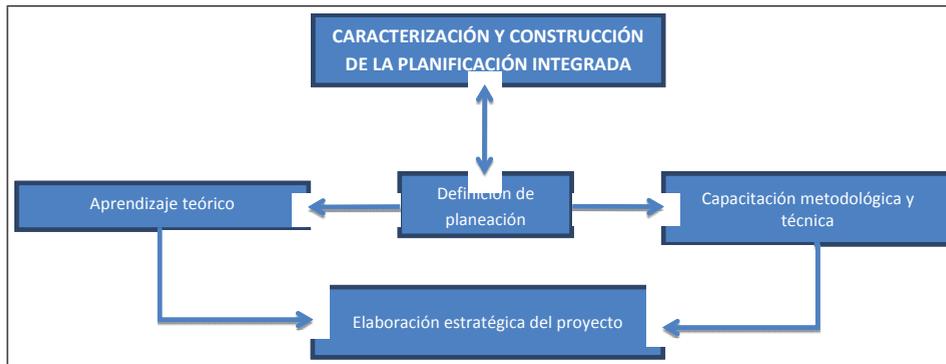
## Las experiencias significativas

De lo anterior, Palerm desprende la necesidad de capacitar para la planificación integrada, a partir de estudiar e identificar las “experiencias significativas” que llevan a reflexiones mayores, desde las cuales el planificador debe aprender no solo los resultados de las experiencias, sino la forma de aplicar las técnicas, procedimientos y mecanismos que hacen posible y factible la planificación, dominio que para Palerm, sólo se logra a través del ejercicio antropológico del estudio y recuento de las experiencias anteriores y contemporáneas sobre planificación del desarrollo a partir de la lectura, estudio y crítica del conjunto de experiencias que se han desarrollado en otros países y México.

Este ejercicio es considerado por Palerm como un requisito para la capacitación y debe formar parte de cualquier proyecto de desarrollo; advierte que para muchas otras disciplinas se verá como pérdida de tiempo, pero que es indispensable para la preparación intelectual (capacitación del planificador) y de elaboración estratégica del proyecto; si bien advierte que analizar estas “experiencias significativas” toma un tiempo considerable, se justifica por sus resultados de largo alcance en todo el proyecto, en menos errores y en evitar prejuicios.

Es importante recalcar que el estudio de las “experiencias significativas”, no radica en un estudio erudito de saber o identificar cuáles son “los antecedentes” o la periodización de la planificación, sino que a través de su lectura, dominar los conceptos teóricos y operativos como parte de la capacitación en los métodos y técnicas utilizadas en ellos.

**Fig. 16.3 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm. 1993.**



Fuente: elaboración propia.

En resumen, identificar y estudiar el conjunto de las “experiencias significativas” en planeación, son requisito y el mejor punto de partida para la planificación. Pero ¿cuáles son en concreto esas “experiencias significativas”? Palerm sugiere el estudio y análisis de las siguientes experiencias:

**Tabla 16.1 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm. 1993.**

<b>EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN PLANIFICACION MUNDIAL</b>
- El Tennessee Valley (Una región pobre en un país rico)
- Planificación nacional y regional en Francia (El plan de emergencia nacional)
- Yugoslavia (la Reforma Agraria).
- Italia (Políticas de desarrollo y planes regionales)
- Israel (colonización y polos de desarrollo)

Fuente: elaboración propia.

El aprendizaje fundamental de las anteriores experiencias significativas se pueden sintetizar de la siguiente manera: el caso significativo de Estados Unidos muestra como un plan regional como el del *Tennessee Valley*, independientemente de un Plan Nacional, pueden ser utilizado para atacar en forma específica los problemas de una zona determinada por su condición de subdesarrollo relativo y su resistencia a ser influida por las políticas de desarrollo a nivel nacional.

El caso significativo de Francia enseña cómo se puede coordinar el Plan Nacional de desarrollo con una serie de planes regionales para obtener una disminución gradual de las grandes diferencias socioeconómicas, y a la vez dar mayor eficacia operativa a los planes y creciente participación en ellos a los grupos de base de la nación.

El siguiente caso de planificación regional en Yugoslavia, enseña como formó parte de un proceso de descentralización y liberación de la política económica del Estado, estimulando para ello la iniciativa de las empresas industriales y de los campesinos, en un ensayo de combinación de socialismo con una economía de mercado restringida. Para este caso específico, también se cuenta con el estudio de Adizes (1977) sobre planificación en este país socialista ya extinto.

El caso de Italia, por el contrario, se aprende que los planes regionales han constituido los cuadros favoritos para la acción del Estado, y sobre ellos ha ido organizándose la armazón técnica y administrativa que permitió la creación del Plan Nacional de Desarrollo.

El caso de Israel muestra como los macroplanes encuentran su punto de unión y de coordinación con los microplanes en el nivel regional, estableciendo el caso más ejemplar de acción planificadora en un marco democrático abierto a la experimentación social.

Finalmente el caso de la India, suministra la experiencia más significativa de regionalización de la planificación, donde prácticamente es forzada por las circunstancias creadas al tratar de conseguir la participación popular a través de los programas de desarrollo de la comunidad. Probablemente se trata, a ojos de Palerm, del caso con mayores enseñanzas y similitudes para el ejercicio de la planificación en México, por lo que merece en este sentido, un mayor análisis y lectura obligada para los estudiosos y responsables de la planificación en este país.

## **La “experiencia significativa” en planificación y acción comunal en la India para el desarrollo**

Del análisis de las anteriores experiencias, Palerm identifica el caso de la India ocupando un lugar especial en la enseñanza de experiencias para la planificación, por ser un país que pertenece a un mundo cultural distinto al de las civilizaciones occidentales (E.U. Italia, Francia, Yugoslavia, Israel). El caso destaca por ser una civilización milenaria, formada por múltiples grupos culturales y sitio de origen prístino del Estado, puesto que sólo ocupan otros pocos lugares en el mundo: China, Mesopotamia, Egipto, Perú y México, por lo que por estas condiciones especiales, es un caso mucho más parecido al nuestro, donde existen gran cantidad de grupos culturales vivos de origen antiguo, y por lo tanto, con una gran

influencia de los derechos y prácticas consuetudinarias (costumbres) en la vida cotidiana de la población. Reconocer lo anterior es muy importante, Palerm destaca que:

La incapacidad de reconocer este hecho fundamental ha constituido una de las mayores fuentes de errores y fracasos. Con excesiva frecuencia se han elaborado planes y aplicado políticas de desarrollo en países no-occidentales suponiendo que existe en ellos las mismas condiciones y motivaciones que encontramos en las naciones de culturas con tradición occidental. Allí radica la importancia de su estudio y aprendizaje. Sin embargo, aún cuando a veces se ha reconocido la existencia e importancia de los factores llamados “extraeconómicos”, este reconocimiento se ha expresado o interpretado en la fórmula de las técnicas como *obstáculos para el desarrollo* (Palerm, 1993).

En otras palabras, las conductas en la organización social determinadas por patrones no occidentales (costumbres), se han considerado en la práctica como “aberrantes”, y los esfuerzos del Estado y de los planificadores, se han encaminado la mayor parte de las veces hacia tentativas de modificarlas de acuerdo con normas supuestamente racionales, en bien de “todo el país” (Cfr. Hewitt, 1988). Es por ello que el aprendizaje de la experiencia en la India de la aplicación de los llamados “programas de acción comunal”, son de suma importancia para México.

La experiencia Indú señala que con la colaboración de los científicos sociales, sobre todo antropólogos, los microplanes se orientaron hacia un doble propósito. Primero, el de hacer compatible la concepción y la realización del “Plan Nacional de Desarrollo” Indú a partir de la estructura sociocultural de la población, particularmente fuera de los centros urbanos. Y segundo, los factores culturales se convirtieron en uno de los puntos más importantes en tener en cuenta para llevar a cabo la planificación y la acción de la gestión integrada.

## Relevancia de los factores culturales

En este sentido, Palerm identifica que hay dos cuestiones básicas que responder para identificar el éxito de los microplanes de desarrollo comunal en la India: 1) ¿Hasta qué punto los patrones culturales resultan realmente importantes para la política del desarrollo y la planificación? 2) ¿En qué medida los programas de acción comunal nativos, pueden contribuir a resolver los problemas del Plan Nacional con la estructura sociocultural?

En forma sintética, Palerm contesta las anteriores preguntas al identificar que es en las estructuras socioculturales tradicionales, donde los planificadores encuentran las

principales incompatibilidades con las formas y estructuras propuestas en sus planes, ya que exigen una nueva (y forzada) integración social. Es decir, el esfuerzo de la planificación encuentra en la organización social tradicional, uno de los más serios impedimentos para su ejecución, sobre todo si se ignora o se subestima.

Por ello, una de las enseñanzas significativas es que el planteamiento adecuado del cambio sociocultural en México, resulta tan importante como la planificación del cambio tecnológico; el uno no puede proceder sin el otro. La especial atención académica y técnica a los aspectos culturales para el caso mexicano, es fundamental en la planificación de los programas donde existan grupos humanos de origen antiguo.

Pero se advierte que no se trata de estudiar a las culturas para asimilarlas o desaparecerlas, tal y como sucedió con la antropología colonialista, eso sería empobrecer la diversidad cultural y un atropello a los desarrollos alternos creados desde las propias comunidades. Por ello, para lograr un adecuado cambio sociocultural benéfico para todos, el primer paso es identificar los factores culturales que resisten el cambio y el desarrollo. Sin embargo, el cometido de la acción antropológica en la comunidad, no es simplemente descubrir y describir los factores de resistencia y oposición para modificarla. Para Palerm, la cuestión central no consistía en un ataque directo e inmediato a estos factores de resistencia, sino más bien de un esfuerzo de reflexión, para utilizar y encauzar de forma positiva, esas estructuras y características del complejo sociocultural como fuerzas para la ejecución del desarrollo. Semejante posición no implica, que este complejo sociocultural se acepte como algo enteramente satisfactorio, o inalterable. Por el contrario, el objetivo final de la “acción comunal”, es producir cambios para inducir el desarrollo.

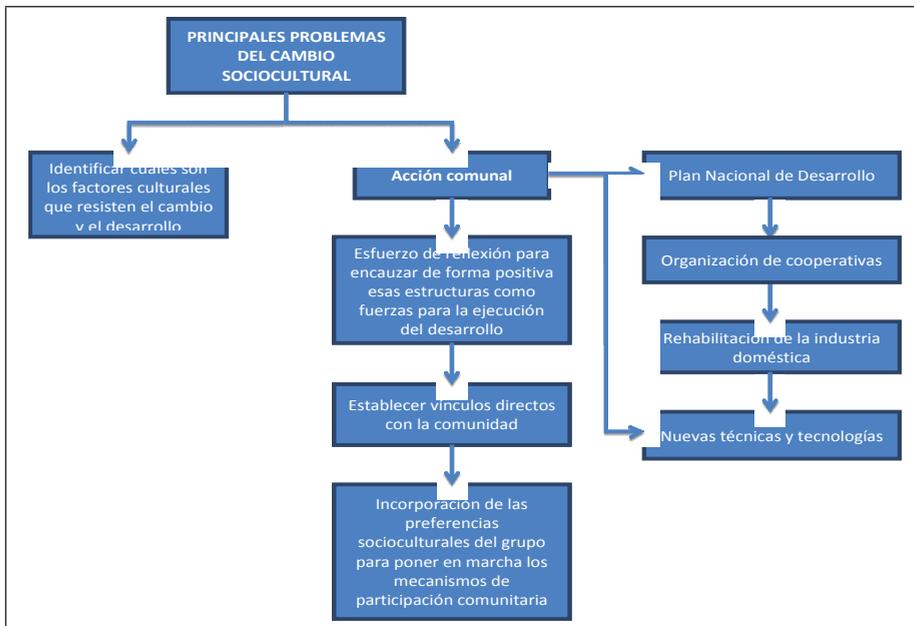
La identificación y examen de estos factores culturales no puede reducirse solamente a criterios sobre su posible utilización para promover el desarrollo... También hay que examinarlos desde el punto de vista del contenido y de los objetivos inmediatos del Plan de Acción Comunal. El hecho es que dentro del Plan Nacional o regional de desarrollo, los objetivos más vitales, asequibles y convenientes, no siempre son los favorecidos por la comunidad. Es decir, el sistema de valores o sociocultural comunitario a menudo indica otras preferencias, las cuales el plan comunitario debe incorporar, aunque para sus fines no parezca relevante, ya que así pondrá en movimiento los mecanismos de la comunidad para que participen (Palerm, 1993: 91-92).

Estas necesidades culturalmente percibidas como tales por el grupo, resultan en la práctica tan importantes como las necesidades identificadas en el Plan Nacional o regional de desarrollo. Es preferible incorporarlas que luchar contra ellas. La experiencia antropológica enseña que los costos de esta acción son muy pequeños en

relación a los beneficios obtenidos, no sólo económicos, sino que ponen en movimiento toda una serie de mecanismos que favorecen al desarrollo y aplicación del plan de desarrollo (Cfr. Hewitt, 1988).

Es decir, la acción comunal tiene caracteres que van más allá de los determinados en establecer coherencia y ajuste entre el plan de desarrollo y los factores socioculturales a nivel local y regional; el principal de ellos es establecer el vínculo directo con la comunidad y no de enfrentamiento. *Es decir, aquí el trabajo de campo es la parte insustituible de la relación comunitaria, y no sólo de la construcción del conocimiento.*

**Fig. 16.4 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm. 1993.**



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el trabajo de acción comunal se orienta a resultados más intangibles o difíciles de cuantificar, pero igualmente valiosos. En esta categoría están la organización de cooperativas de producción, consumo y mercadeo; la rehabilitación de la industria doméstica, la introducción y difusión de nuevas técnicas y tecnologías, también contribuye a una mayor susceptibilidad al cambio y a la innovación. Con ello, la comunidad que se percibe “estática”, aislada y autosuficiente, se dinamiza y

participa de la conciencia nacional para alcanzar más altos niveles de desarrollo, y entra en las relaciones de interdependencia con el resto del país de una forma más justa, que si se deja esta acción a las fuerzas del capitalismo globalizador (Cfr. Palerm, 1993). En lo anterior se identifica otro aporte fundamental de Palerm en la práctica del desarrollo: *su visión de tomar a la gente en cuenta, ver que piensa, que quiere y en que puede participar.*

## Elementos en común de las experiencias significativas

En seguida se identifican lo que para Palerm tienen en común las anteriores “experiencias significativas” para la enseñanza y aprendizaje, de donde se obtienen formulaciones más generales:

**Tabla 16.2 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm, 1993.**

1.- El marco geográfico constituye un dato primordial e indispensable para la planificación. En otras palabras, al hablar del marco geográfico de la planificación se está hablando de la compleja trama de interrelaciones entre el hombre y el ambiente, relación concebida con la profundidad temporal (histórica) necesaria para la proyección posible hacia el futuro.
2.- Es evidente que la planificación regional se concibe como un remedio a la centralización excesiva. En términos concretos, la regionalización de la planificación equivale a su descentralización.
3.- La planificación regional con marco antropológico se acepta como un método para conseguir la participación de los grupos de base del país para el desarrollo.
4.- La planificación regional opera como un mecanismo para la demostración del sistema de planeamiento, donde la democracia ocupa un lugar de primer orden, donde ello significa una participación popular.
5.- La regionalización significa, mayor y mejor eficacia operativa y administrativa en la ejecución de los planes de desarrollo.
6.- Finalmente se identifica que la planificación regional se concibe como el marco más idóneo para conseguir una planificación integrada, la cual para considerarse como integrada, parte de aquella forma de planificar con el medio geográfico y de las formas en que la población lo habita; que toma en cuenta tanto la organización de la ocupación humana como sus estructuras sociales y culturales, políticas y económicas, y que se desarrolla dando atención cuidadosa a las interrelaciones de todos estos factores.

Fuente: elaboración propia.

Del análisis de la tabla anterior, se detectan las diversas posibilidades que en la práctica ofrece el concepto de región como opción para la planificación:

**Tabla 16.3 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm, 1993.**

<i>El uso de concepto de región en las experiencias significativas</i>
En Estados Unidos, por ejemplo, la región quedó constituida por la cuenca hidrográfica del río Tenessi, criterio que han seguido muchos países.
En Francia, en cambio, las unidades regionales se definen de acuerdo a las agrupaciones de las viejas divisiones político-administrativas; pero también en casos especiales, por cuenca.
En Yugoslavia, las regiones coinciden con las distintas repúblicas que constituyen la unión federal y con algunos de sus territorios más importantes.
En Italia, el criterio utilizado de región es mucho más ecléctico, ajustándose a la naturaleza del problema planteado en cada caso (reforma agraria, industrialización, etc.).
En Israel; el concepto de región es sumamente flexible y basado en la problemática de la ocupación territorial.
En la India la región tiende a seguir las líneas de las grandes divisiones etnoculturales del país.

Fuente: elaboración propia.

De las anteriores experiencias significativas se identifican las tendencias de la planificación regional dentro de una gran variedad de contextos geográficos, políticos, sociales y económicos. *En esta variedad de experiencias se encuentra la otra importante lección: la de que cada país puede y debe desarrollar su propio enfoque y estilo de planificación.*

El estudiar y discutir las experiencias en planificación de otros países, no es para proponer la imitación de cualquiera de ellos. Si bien es importante reconocer que hay que aprender mucho de sus experiencias, *la enseñanza es crear, aplicar y experimentar soluciones propias.*

Para Palerm no son entonces las imitaciones de modelos atractivos y deseables lo que se necesita para México, sino creaciones propias que vayan surgiendo del examen de la realidad, de repetidas experiencias regionales y locales debidamente evaluadas y criticadas en teoría y en campo, y finalmente, de la comparación y confrontación con las experiencias de los otros países.

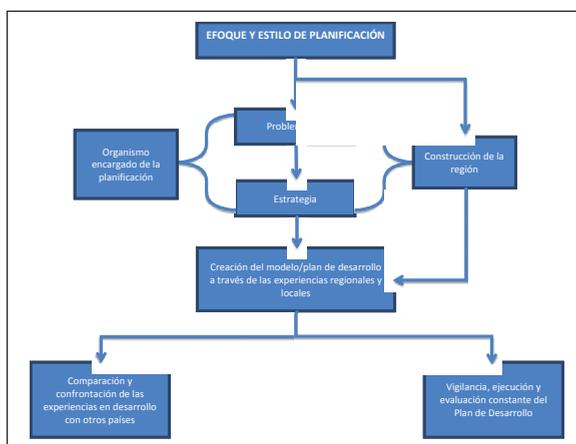
La conclusión que desprende Palerm de esta discusión, es que no hay que dejarse aprisionar por definiciones *a priori* de lo que debe ser una región (Cfr. Viqueira, 2001). El esfuerzo principal debe encaminarse primero a definir una problemática y a elaborar una estrategia. Del claro planteamiento de los problemas existentes y de las medidas globales que pueden tomarse para resolverlos, tiene que surgir eventualmente la delimitación más o menos precisa de la región que debe abarcar el plan.

De lo anterior, se desprende una reflexión y urgente necesidad académica para México, donde los cuadros técnicos de los organismos de planificación, no sólo deben alcanzar un grado mayor de conocimiento personal y directo de la región, sino que

deben estar en situación de vigilar constante y directamente la ejecución del plan. Tan importante es esta necesidad, que Palerm consideró que la región no debe ser nunca tan pequeña que no pueda justificar la existencia de un organismo especial encargado de su planeamiento, pero jamás tan grande que impida a los técnicos mantenerse en contacto intenso y frecuente con toda la zona y con su población.

En conclusión, las experiencias de Palerm señalan que la región no debe concebirse *a priori* como una zona natural o etnocultural, una división administrativa o política, un complejo metropolitano, o como cualquier otra forma, aunque en la práctica puede tomar cualquiera de ellas. La región debe ser efectivamente, una unidad de planeamiento, y como tal, sus límites y su naturaleza son flexibles, cambiantes en el tiempo y esencialmente relacionados con una problemática y una estrategia.

**Fig. 16.5 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm. 1993.**



Fuente: elaboración propia.

## La problemática regional

En párrafos anteriores se identifican una serie de reflexiones de orden metodológico de cómo abordar la planificación de la región. Se hace evidente que la recopilación de datos recurriendo a series estadísticas, indicadores, muestreos, encuestas y estudios especiales, no puede reducirse al marco de los medios de producción, mercados, recursos naturales, producto bruto, ingreso, etc. Es decir, la investigación de la planificación debe dirigirse con la misma intensidad que se hace con el clima, suelos, vegetación, etc., hacia las estructuras sociales, políticas y culturales, y a su funcionamiento, in-

formación que comúnmente no se encuentra en los censos u otros informes de tipo oficial, sino hay que generarla a partir del trabajo de campo.

Sin embargo, resulta imperioso identificar, analizar y mostrar las interrelaciones y las influencias entre uno y los demás sectores señalados. El hecho es que aún estando acordados en que esta fragmentación es el resultado del método analítico y de la especialización científica, la tarea de reunir las distintas piezas en un conjunto coherente y en un nivel superior de comprensión y análisis rara vez se aborda con las fuerzas y la intensidad suficientes. La verdad es que el establecimiento de la problemática y la elaboración del diagnóstico no pueden avanzar mucho sin realizar este esfuerzo.

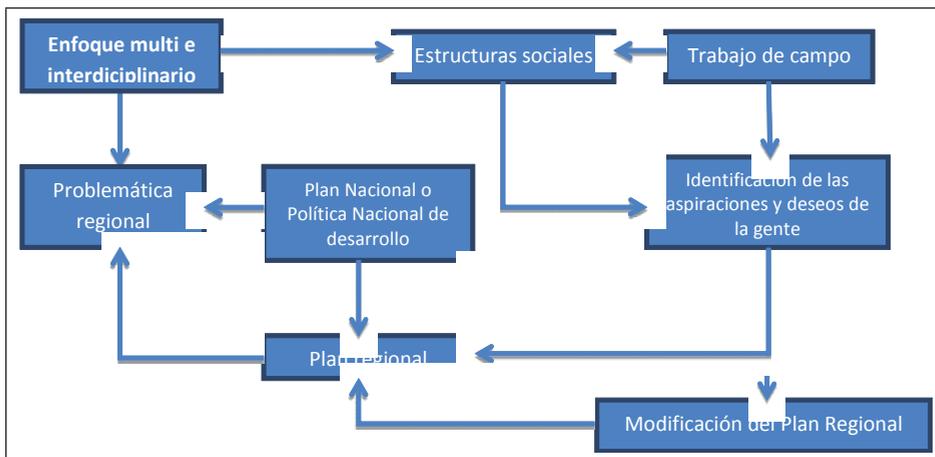
Se hace evidente por la falta de información oficial sobre aspectos tan importantes sobre estructuras sociales, que las técnicas de investigación de la problemática regional deben completarse con un sistema de “consulta” con la población (trabajo de campo). Aquí se trata de aprovechar en forma crítica, pero también mentalmente abierta, el enorme caudal de conocimiento, experiencia y reflexión acumulado por los habitantes de la región. La importancia de este sistema de obtención de datos, es mayor cuanto más grande es la escasez de fuentes de información (censos, estadísticas, etc). *La consulta a la población permite descubrir cuáles son sus aspiraciones y deseos.*

Los antropólogos aprendieron por amargas experiencias, que las aspiraciones de la población no siempre coinciden o expresan necesidades de primer orden que los economistas o ingenieros consideran como tales. Es decir, se debe de ver en la consulta a la población, un proceso vital y necesario en la planificación, en el transcurso de la cual todos los participantes aprenden, modifican y refinan sus puntos de vista y enfoque, y se preparan para llevar adelante con éxito una obra común.

En tercer lugar, ubica Palerm el establecimiento de la problemática colocando a la región en su contexto nacional. Debe recordarse constantemente que *uno de los propósitos centrales del desarrollo, consiste en articular todo el espacio nacional, donde el proceso de desarrollo se concibe como la realización de este proceso de articulación.* La situación ideal para el planificador regional es aquella en la que puede contar con un plan nacional; y en ausencia de él, con claros lineamientos de una política nacional de desarrollo.

En conclusión, Palerm afirma que el planteamiento correcto de la problemática regional y de la estrategia, requiere primero un enfoque multi e interdisciplinario de la región; segundo, una constante comunicación e intercambio de los especialistas entre sí, y de ellos con la población y con las instituciones locales y regionales; tercero, ópticas regionales ajustadas a los cuadros macroscópicos y comunicación constante para ello entre el nivel regional y nacional.

**Fig. 16.6 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm. 1993.**



Fuente: elaboración propia.

## Diagnóstico y concepción estratégica del plan regional

El siguiente punto identificado es la elaboración del diagnóstico, el cual constituye el principio o partida para la elaboración de la estrategia del desarrollo regional. La formulación del diagnóstico es una tarea extremadamente delicada; por una parte, debe sintetizar los datos esenciales de la problemática, y a la vez indicar, con la mayor claridad posible, las relaciones internas y los sistemas de influencias mutuas de los diversos sectores.

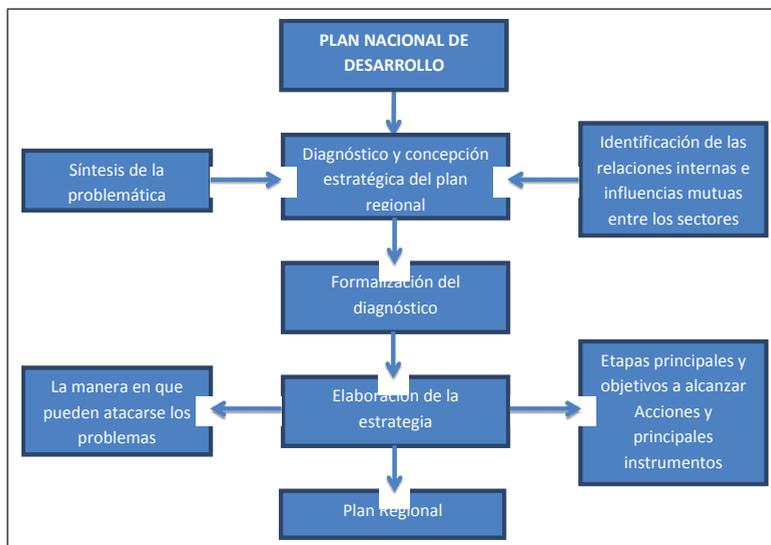
Es muy importante no olvidar que debe inscribirse el diagnóstico regional en el cuadro macroscópico de la nación, de la cual es dependiente. En otras palabras, el paso del establecimiento de la problemática a la formulación del diagnóstico y de allí a la elaboración de la estrategia, constituye un proceso continuo, un proceso gradual hacia un objetivo que es el plan regional.

De manera general pero sistemática, Palerm señala que los propósitos centrales de la formulación estratégica son expresar la manera en que pueden atacarse los problemas, indicando en sus grandes líneas la forma que el plan debería adoptar; suministrar la idea de sus etapas principales y de los objetivos a alcanzar en cada una de ellas, seleccionando las direcciones de acción que parecen más prometedoras, sugerir los medios de acción y sus principales instrumentos. Así la estrategia se convierte en la concepción global que corona el establecimiento de la problemática y la formulación del diagnóstico, y que está

destinada a regir la preparación concreta del plan de desarrollo. Desde este punto de vista, la estrategia se expresa en una serie de propuestas de decisión dirigidas a los organismos públicos. Una vez adoptadas las decisiones, éstas a su vez, crean el primer cuadro general de referencia y de información para la preparación de la acción del sector privado.

Es con la concepción estratégica que culmina un largo periodo de estudios, consultas y análisis; convierte todo este material en fundamento para las decisiones del sector público; rige la preparación concreta del plan, e inicia con ello realmente su periodo de ejecución (Cfr. Palerm, 1993:113).

**Fig. 16.7 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm. 1993.**



Fuente: elaboración propia.

## De la estrategia al plan regional

El siguiente paso identificado es la articulación del plan regional, el cual consiste de una serie de proyectos seleccionados de acuerdo con orden de prioridad y urgencia, siguiendo las guías fijadas por la concepción estratégica del desarrollo de la región, empezando por la de mayor impacto.

Dichos proyectos pueden haber sido elegidos entre los otros muchos ya existentes o bien preparados especialmente por los organismos de planificación y por otras insti-

tuciones públicas y privadas. El hecho importante, es que existen criterios específicos para la selección y preparación de los proyectos que integran el plan, y que estos criterios surgen de la concepción estratégica del desarrollo de la región.

En síntesis, el proceso que hemos tratado de identificar y describir en Palerm, va desde el establecimiento de la problemática a la formulación del diagnóstico y a la elaboración de la estrategia, y de ahí a la confección del plan como conjunto sin rígidos determinismos internos, donde se aprecia cada fase del proceso como un momento de profundización y extensión del conocimiento de la región, y como una coyuntura en la que se presentan una serie de opciones y alternativas entre las cuales hay que elegir y seleccionar.

De ninguna manera debe pensarse que la entrada en una nueva etapa elimina la necesidad de reconsiderar las anteriores, precisamente a la luz de los nuevos conocimientos y de las opciones que se han propuesto. Así, el producto final concreto, es decir, los proyectos englobados en el plan, contribuyen a darnos una visión nueva y reestructurada de la totalidad del proceso, cosa que con frecuencia nos obliga, a la vez, a modificar el contenido mismo del plan. Lo que el plan regional debe plantearse esencialmente, es el desarrollo de la región misma, y con él y por su medio, el crecimiento global de la nación.

El siguiente paso en Palerm, es que de acuerdo con este principio, es posible formular criterios generales para la adopción o rechazo prioritario de los proyectos. Uno de ellos es el determinado por la imperiosa y urgente necesidad de hacer el uso más completo y eficaz posible de los recursos naturales de la región, primordialmente del suelo. Para el caso mexicano, agrega Palerm las siguientes sugerencias:

**Tabla 16.4 Elaboración propia a partir de los datos de Palerm, 1993.**

<p>Primero, la agricultura debe recibir atención urgente y preferente, en términos particularmente de la intensificación de los cultivos por medio de mayores y mejores insumos de trabajo u otras medidas como tecnología y organización.</p>
<p>Un segundo criterio está dado por idéntica urgencia: la de emplear adecuadamente la capacidad productiva de la región. Dicho de otra manera, la subocupación agrícola debe ser eliminada y preparada la transferencia gradual de la fuerza de trabajo agrícola hacia otras actividades. Una manera importante de utilizar la capacidad de trabajo subempleada, se encuentra en los trabajos de tipo comunal y cooperativo, aunque naturalmente la solución final está en la intensificación de la agricultura y en la expansión de la industria y los servicios.</p>
<p>Un tercer criterio lo establece la necesidad de facilitar a la región, una mayor igualdad de oportunidades individuales con respecto al resto del país. Es decir, facilidades adecuadas de educación general, superior y técnica, servicios de bienestar social, vivienda, etc.</p>

Un cuarto criterio identificado lo consideramos dado por las potencialidades inéditas o susceptibles de expansión de la región que pueden tener mayor incidencia en el cuadro macroscópico de la nación. Es decir, sobre todo, nuevas materias primas y formas de utilizarlas; nuevos bienes de consumo; nuevos tipos y fuentes de energía. Se aspira a que la región ejerza un papel innovador, adquiriendo con ello las ventajas consiguientes.

Finalmente, un quinto criterio está relacionado con las posibilidades de especialización funcional de la región dentro del país; es decir, dedicarse a aquello que la vocación de la región le permite hacer mejor que otras, sea por razones de sus recursos naturales y humanos, tradiciones culturales, tecnológicas u otras razones.

Fuente: elaboración propia.

En conclusión, para Palerm los criterios generales que guían la confección del plan de desarrollo a partir de la estrategia, deben basarse constantemente en la mejor utilización de los recursos naturales y humanos, en la aproximación a la igualdad de oportunidades, en el papel innovador que la región puede desempeñar y en sus posibilidades de especialización funcional. Es la selección de los proyectos que lleva al planificador regional a la última fase del trabajo previo a la ejecución misma del plan. O sea, a la coordinación e interrelación de los proyectos en términos de espacio y tiempo.

Dicho de otra manera, los proyectos deben ordenarse en una secuencia de realización y deben ubicarse en el marco físico de la región. A primera vista esto se nos aparece por un lado como un típico problema de ingeniería, y por otro, como una cuestión de análisis económico utilizando las técnicas usuales. Sin embargo, indica Palerm, que existen cuando menos cuatro enfoques principales, no excluyentes entre sí, para la coordinación interna del plan:

1. Los proyectos pueden distribuirse dentro de la región de acuerdo con las ventajas comparativas de su localización individual. Parece que este es un enfoque conveniente para regiones que han alcanzado un nivel relativamente elevado de desarrollo, y que en consecuencia requieren nuevos esfuerzos adicionales y complementarios para mantener y acelerar su ritmo de crecimiento. En otras palabras, se trata aquí de regiones que han roto ya su “equilibrio estático” que impedían su movimiento, y todo lo que necesitan es incrementar su dinamismo.
2. Los proyectos pueden organizarse y localizarse de acuerdo con proyecto principal que les sirva de eje. El enfoque responde, esencialmente, a las necesidades de una región cuya inercia hay que romper por medio de un esfuerzo muy enérgico y que, por otra parte, dispone de algún recurso de gran importancia

sin explotar o insuficientemente utilizado. En unos casos puede tratarse de un recurso hidráulico (riego, energía), como en el Tenesí, el Ródano y el Guadiana; en otros pueden ser depósitos minerales (hierro, carbón, gas natural, petróleo) u otros recursos. La concentración en un esfuerzo principal de “ruptura del equilibrio” resulta sumamente conveniente.

3. Los proyectos pueden organizarse en términos de varias subregiones, es decir, siguiendo la técnica de establecer diferentes áreas de concentración dentro de una misma región. Parece aconsejable hacerlo, cuando la región carece de un recurso abundante y poco explotado, y a la vez no ha conseguido todavía romper su inercia. En estos casos, y particularmente cuando existan problemas de migración, subocupación y desempleo, los proyectos deben seleccionarse y coordinarse en términos del establecimiento de complejos agro-industriales basados en la intensificación de la agricultura y en el aprovechamiento industrial de sus productos.
4. Los proyectos pueden organizarse y localizarse en términos de uno o varios polos de desarrollo y promoción. Se aplica así, en forma sistemática, la observación empírica de que el crecimiento nunca se efectúa de manera uniforme sobre toda una región. Sino que aparecen en ella, uno o varios puntos dinámicos desde los cuales se propaga el crecimiento. En otras palabras, el espacio económico resulta ser un espacio polarizado, cuyos puntos de crecimiento, están en tensión con el resto de la zona. Este enfoque trata de obtener la mayor utilidad posible de tres factores principales: a) el de las actividades económicas llamadas motrices, caracterizadas no sólo por su crecimiento individual, sino también por su capacidad de arrastrar en su expansión y de promover la aparición y desarrollo de otras actividades; b) el de las economías de aglomeración por medio de concentraciones juiciosas; y c) el de la intensa utilización de un recurso importante que se apreste a realizar una serie de actividades derivadas y complementarias.

## **Sobre el organismo regional de planificación**

Palerm deja para el final algunas condiciones sobre el Organismo Regional de Planificación, dando por supuesto que la necesidad de un organismo semejante está implícita en la misma idea de planificación regional. En este sentido, advierte que el Organismo de Planificación debe ser capaz no sólo de formular un plan, sino de reunir y coordinar para ello varios sectores de una obra común: 1.- el sector técnico encargado de la dirección de los estudios y de la preparación del plan; es decir, el

cuerpo propio del organismo de planeamiento. 2.- el sector público en sus tres niveles: el nacional, mediante sus agencias e instituciones en la región; el regional, o sea, los organismos propios del área; el local y subregional, por medio de los municipios y otras instituciones de base. 3.- el sector privado, representado asimismo en los tres niveles mencionados, por medio de las cámaras industriales y comerciales, bancos, sindicatos, asociaciones profesionales, ligas agrarias y universidades.

Por lo que respecta al primer sector, dice que sobre él descansa la responsabilidad principal de la tarea de planificar, las experiencias que ha observado le inducen a pensar que puede mantenerse dentro de límites modestos. El cuerpo técnico, aunque pequeño, opina que debe contar con un núcleo que asegure la unidad y la continuidad del trabajo a lo largo de todo el proceso, incluyendo el de supervisión y vigilancia de la ejecución del plan.

Sugiere que una gran parte de las investigaciones básicas puede ser realizada por las instituciones públicas y privadas de la región, dentro de términos de referencia precisos. Este procedimiento lo aconseja no sólo para evitar la hipertrofia del Organismo de Planificación, sino también para lograr la cooperación más amplia posible desde el comienzo mismo de las tareas. Por otra parte, recuerda que es posible con frecuencia obtener especialistas en “préstamo” de otros organismos e instituciones, lo que es conveniente en términos de las experiencias que pueden aportar como producto de su trabajo en otras regiones.

Advierte, sin embargo, que la composición profesional del Cuerpo Técnico no es un problema fácil de resolver, porque existe por un lado, la tendencia a recargarlo con especialistas en alguno de los campos; por otro lado, a reducirlo a un corto grupo de técnicos en una especialidad dominante (principalmente economía, ingeniería y agronomía). Así ocurre poniendo un ejemplo, que el plan de desarrollo de una cuenca hidrológica, ha pasado sucesivamente de la dirección de los ingenieros a la de los agrónomos y finalmente a la de los administradores. En la primera fase no existía preocupación sistemática y sistémica por los problemas de uso del suelo; en la segunda, por los aspectos económicos de los nuevos cultivos; en la tercera, por los problemas sociales del asentamiento de los colonos.

Para Palerm, semejantes cambios de foco son inevitables en la actividad planificadora y, en cierta forma, constituyen índices o demostraciones del progreso real del plan. Pero es claro que la composición del Cuerpo Técnico debe ser tal que pueda contrarrestar estas oscilaciones y mantener una visión equilibrada. En otras palabras, la integralidad de la planificación debe asegurarse mediante un enfoque multi e interdisciplinario, lo que requiere un espectro muy amplio de especializaciones profesionales.

La colaboración con los distintos niveles del sector público y del privado puede organizarse sobre la base de Comités y Consejos Asesores y Deliberantes de carácter vertical y horizontal. Es decir, por medio de comisiones de ramas económicas, sociales, o de otro tipo (agricultura, artesanado, obras públicas, industria, educación, energía), y de comisiones de subregiones y localidades. Debe cuidarse especialmente la participación de aquellos grupos del sector privado que, por razones de debilidad económica a veces, y otras por falta de organización, no suelen estar presentes, como suele ser el caso de pequeños propietarios agrícolas, sindicatos, asociaciones profesionales. El interés de desarrollar esta cooperación al máximo es de doble importancia. Por una parte, el Cuerpo Técnico debe estar ansioso de poder utilizar la experiencia del sector público y del privado; por otra parte, esta colaboración es en sí una condición indispensable para la buena realización del plan. El plan no surge simplemente de la cabeza de un grupo de técnicos, sino que es el producto del trabajo en común de todos los grupos interesados en el progreso de la región.

En última instancia, la planificación integrada no consiste solamente en tomar en cuenta la totalidad de los problemas y ver la cuestión del desarrollo como una cuestión global, sino también en hacer del proceso de planificación una tarea de todos los grupos sociales y un instrumento para conseguir su propia integración por sus caminos propios a la nación.

## Consideraciones finales

El objetivo de este trabajo ha sido el de la revisión e identificación de las principales propuestas palermianas sobre los conceptos y herramientas de como llevar a cabo la planificación y el desarrollo, con el fin de presentarlos como una introducción y reflexión a la gestión integrada a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), y que para lograrlo, se analizó el material y los documentos reunidos y publicados de Ángel Palerm sobre el tema, que van desde 1950 hasta 1980 publicadas por Carmen Viqueira (Palerm, 1993), ordenando los casos, los conceptos, las herramientas y las formas metodológicas que desarrolló para la planificación, para finalmente, obtener las conclusiones y observaciones generales sobre el tema desprendidos de sus escritos.

Sin lugar a dudas, es en esta compilación de documentos y escritos y dictados por Ángel Palerm titulados *Planificación Regional y Reforma Agraria (1993)*, donde se haya una de las experiencias más valiosas para México sobre lo que hoy denominamos Gestión Integrada de los Recursos. Sin embargo, tal importancia de documentos no es equivalente a los estudios derivados de ellos; hasta hoy han pasado casi desapercibidos para los estudiosos, a pesar de haber sido publicados hace casi 20 años.

De su análisis hemos identificado técnicas y pasos metodológicos, conceptos analíticos y reflexiones valiosas sobre la planificación regional en México. Es allí donde radica su importancia como una excelente introducción y guía para la construcción de un proceso de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para el posgrado en Ciencias del Agua del Centro Interamericano en Recursos Hídricos de la UAEM. En este sentido, Palerm se descubre como un experto en el desarrollo y se rescata una de las experiencias más valiosas en materia de Planificación Integrada hecha por un estudioso mexicano.

Se identifican los aspectos de importancia para la planificación regional, partiendo de la definición de conceptos, destacando los siguientes: 1.- planeación; 2.- interdependencia y sistema; 3.- democracia y voluntariedad de la sociedad.

El primer concepto parte de identificar y definir qué se entiende y qué se quiere lograr con la planeación. Palerm indica con toda precisión, que los problemas de medición del desarrollo y subdesarrollo se basan en el hecho de que muchos técnicos han querido encajonar el modelo de desarrollo como un instrumento econométrico que sirve para evaluar a las sociedades con el fin de diagnosticar acciones de inversión.

De esta forma, Palerm se enfoca en la diferenciación entre planificar el desarrollo y el sujeto del desarrollo. Encuentra que los programas se contentan con generar proyectos de inversión que pongan énfasis en su programación (donde se agota el programa mismo), y se pierde de vista que ésta no es más que un simple instrumento que busca cambiar la sociedad, mejorar tal o cual sector, o generar recursos para un fin determinado. De allí que no se hable de un desarrollo que no sea creador, en sí mismo, de programas atados a modelos externos o a directrices establecidas fuera de la voluntad de los afectados, los cuales llevan el germen de su fracaso. Es decir, el desarrollo implica no sólo técnicas, sino también propósitos y medios de ejecución.

El segundo concepto es el de interdependencia, el cual sirve para definir y unir el de sistema. Lo anterior para mostrar que los programas de desarrollo son interdependientes de muchos factores, es decir son multicausales. No existen causas únicas en el contexto social; si se afecta una variable las demás se ven afectadas, y si se quiere cambiar un aspecto habrá que tomar en cuenta el conjunto.

En este sentido, Palerm sostiene que en el desarrollo existe una multiplicidad de relaciones, no todas del mismo valor en el espacio y en el tiempo y que el gran problema del desarrollo es que ha estado en manos exclusivamente de técnicos que lo miden, fundamentalmente, desde el ángulo económico, lo que genera un monismo económico, tanto en la teoría que justifica los cambios, como en las acciones que se llevan a la práctica; debido a esto, se han pasado por alto evidentes problemas sociales, políticos y humanos, que se contraponen a un simple desarrollo económico (Cfr. Romero y Martínez, 1996). Aquí se descubre un Palerm como experimentador

social, es decir, no dejaba que las reglas de la economía y de la sociología tradicional empañara el interés de encontrar nuevas fórmulas de trabajo.

El siguiente es un requisito fundamental, que es el la existencia de la democracia, donde advierte que sin ella, es casi imposible llegar a buen fin cualquier proyecto de desarrollo. En este sentido, como buen conocedor del sistema político mexicano, advertía sobre los posibles fracasos continuos y del gran desperdicio de recursos, tanto humanos como económicos, si este punto no se llegara a resolver, por lo menos en lo básico.

Al anterior requisito lo une con el que se denominaría “voluntad social”, que es la libre determinación del pueblo a cambiar. Es decir, Palerm pone como punto inicial del desarrollo la “voluntad” de que suceda, o el interés personal de cambiar de situación. Así se inicia el desarrollo con una “visión hacia adentro”, o intimista y subjetiva del deseo de cambio, pero no se da sin esta apreciación por que no se cuenta con la voluntad de los sujetos. Insiste fuertemente, en que ninguna sociedad, institución o Estado, tiene derecho a entrometerse en la visión cultural y en la búsqueda del futuro de otra, porque cada sociedad tiene derecho a su propia cultura y a su desarrollo cultural, derecho logrado sólo en la capacidad de autodecisión.

El apoyo técnico y logístico es únicamente un instrumento liberador que facilitará esta decisión en los diversos mundos en que se dan las culturas. Pero señala, que si bien se requiere de un elemento subjetivo intimista para el desarrollo, es decir, que los sujetos mismos lo deseen, éste no basta, ya que ellos mismos muchas veces no pueden romper las sinergias del sistema mayor en que se encuentran, por lo que es necesario contar con una acción estatal, con un instrumento de cambio o con una política de desarrollo efectiva.

Por lo anterior, la antropología colabora en establecer en los planes de desarrollo, el respeto a la identidad cultural procurando que sean los mismos protagonistas los que tomen las decisiones para lograr los cambios requeridos para la sobrevivencia necesaria de la propia cultura donde los modelos de desarrollo no son más que facilitadores de ese proceso, y que sirven de catalizadores y promotores de cambio para que el grupo cultural específico tenga capacidad de autogestión y desarrollo autónomo. Tenemos aquí otro aporte fundamental de Palerm, que fue su visión de tomar a la gente en cuenta, ver que piensa, que quiere, y en que puede participar.

Lamentablemente después del Plan Marshall, pocas veces se logró que se aceptara el papel dinámico y autogestivo de los interesados en los criterios de evaluación utilizados por los directivos de las instancias de cambio. Los antropólogos insistieron en que se regresara a la capacidad de toma de decisiones para el cambio a los mismos interesados, pero la burocratización del personal y los intereses creados tanto en oficinas centrales como en gobiernos, generaron diversas prácticas de corrupción.

Las experiencias exitosas y de fracaso en la reactivación económica generaron una ciencia basada en los modelos de desarrollo que marcó una época. Desde entonces, se ha procurado que cualquier experiencia de desarrollo tenga los contenidos esenciales que se aplicaron en el Plan Marshall. Así se convierte la experiencia de triunfos y fracasos, en una herramienta poderosa que forma parte de la misma planificación.

Palerm como antropólogo, destaca la relevancia de la generación de información de primera mano a través de la constante consulta a la población afectada, es decir, la importancia intransferible del trabajo de campo, tanto para la obtención de datos, como para la comunicación y seguimiento de los planes. De tal manera que el estudio e intervención de la antropología en los Planes de desarrollo, se ha vuelto requisito indispensable para la capacitación de los Planificadores y en la Gestión Integrada.

En este modelo de análisis, Palerm ubica el instrumento básico de trabajo y lo señala como “región”, que es el punto de partida para cualquier acción planificadora del desarrollo sin ella no se puede entender ninguna acción concreta que, según se espera, tenga un resultado positivo. Del diagnóstico pasa a la estrategia y de ella desprende el Plan regional, recalcando fuertemente que éste siempre debe estar articulado de alguna manera, con la nación, que es la que debe orientar la armonía, dirección o especialidad que debe tomar la región. Es decir, como se observa el mayor aporte que hace Palerm a la planificación, es su enfoque integrador. Por todo lo anterior, los autores de este trabajo reconocemos como una necesidad urgente, la preparación de cuadros académicos que sirvan para facilitar este enorme y complejo trabajo de planificación y gestión en nuestro país.

## Referencias

- Adizes, Ichak (1977). *Autogestión: la práctica yugoslava*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Cernea, Michael (1995). *Primero la gente. Variables sociológicas del desarrollo rural*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Díaz Delgado, C.; Esteller, M.V. ; Velasco Chilpa, A.; Martínez Vilchis, J.; Vilchis Francés, A.Y.; Manzano Solís, L.R.; Colín Mercado, M.; Miranda Juárez, S.; Uribe Caballero, M.L.W.; Hinojosa Peña, A.; (2009). *Guía de planeación estratégica participativa para la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. UAEM, México.
- Díaz-Delgado, Carlos; Esteller Alberich, Ma. Vicenta; Velasco Chilpa, Alejandro (2011) “Formación de capital humano y gestión integrada de recursos hídricos”. En: *Ideas en ciencia*. No. 35. Facultad de Ingeniería, UAEM. Pp. 12-19.

- Fábregas Puig, Andrés (1997). *Ángel Palerm Vich*. El Colegio de Jalisco. México.
- Gardner, Katy; Lewis, David (2003). *Antropología, desarrollo y el desafío postmoderno*. El Colegio Mexiquense.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1988). *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México rural*. El Colegio de México, México.
- Martínez Saldaña, Tomás (2001). “Modelos de desarrollo rural. Una visión utópica de Ángel Palerm Vich”. En: *Historia de la ciencia en México: La antropología*. A. Tonatiuh Romero Contreras (Compilador). Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Palerm, Ángel (1993). *Planificación regional y reforma agraria*. Viqueira Landa -m n Compilador). Universidad Iberoamericana. Editorial Gernika, México.
- Romero Contreras, A. Tonatiuh; Martínez Saldaña, Tomás. (1996). “La enseñanza y la investigación antropológica en el Colegio de Postgraduados”. En: *La historia de la antropología en México*. Plaza y Valdés. México. Pp. 185-200.
- Shain, Martin A. (2001). *The Marshall Plan: fifty years after*. Palgrave, U.S.A.
- Viqueira Landa, Carmen. (2001). *El enfoque regional en antropología*. Universidad Iberoamericana. México.