

4. ASPECTOS TERRITORIALES DEL PROCESO DE PLANIFICACION

El hecho de integrar la toma de decisiones de localización agroindustrial en un contexto de planificación se justifica por los objetivos del trabajo: la necesidad de que esta iniciativa sea de carácter público, con el fin de incluir objetivos de equidad, así como el requerimiento de estudiar las implantaciones agroindustriales en el ámbito de una estructura interdependiente entre las actividades sociales y económicas de la región.

Existen numerosas definiciones del concepto de planificación, pero prevalece en todas ellas un consenso generalizado de que supone un proceso de racionalidad en la toma de decisiones. En el ámbito de una problemática de desarrollo regional, se deduce la necesidad de efectuar un análisis previo de las condiciones socioeconómicas y territoriales, con el fin de obtener un diagnóstico espacial sobre los aspectos considerados. De este modo, estamos en condiciones de informar al decisor acerca de las posibles acciones futuras y de sus consecuencias potenciales sobre el ámbito geográfico en cuestión.

Consideraremos el proceso de planificación regional como el conjunto de actuaciones públicas destinadas a la corrección de los desequilibrios territoriales⁵, que en nuestro caso se concretan en una orientación espacial de las inversiones agroindustriales. Definiremos un número reducido de alternativas a implementar por la Administración Regional, con el fin de fomentar la localización agroindustrial en áreas concretas. Ha de cumplirse la condición de que existan posibilidades reales de que las ventajas otorgadas por los poderes públicos inclinen a la iniciativa privada a acceder al programa de ayudas económicas y de medidas infraestructurales y de apoyo.

⁵ Nuestro enfoque abordará la planificación regional fundamentalmente desde el punto de vista de los aspectos socioeconómicos, apartándonos de los estrictamente físicos o medioambientales, que merecen la consideración de una investigación específica. Sin embargo, no hay que olvidarse que ambos tipos de elementos presentan múltiples interrelaciones entre sí.

La literatura ha propuesto diferentes metodologías para delimitar las etapas del proceso de planificación, aunque existen ciertas semejanzas en sus respectivos hilos conductores⁶. Aplicamos en nuestro trabajo un esquema inspirado en los análisis de carácter sistémico. Simultáneamente a la definición de cada una de las fases, especificamos la organización del trabajo.

Nuestra investigación ha sido dividida en dos grandes bloques. La *primera parte* corresponde al marco conceptual y metodológico. Se efectúa un análisis crítico del estado de la cuestión sobre las distintas materias y las diferentes metodologías relacionadas con nuestro campo de investigación, lo que nos conduce a la exposición de nuestras aportaciones teórica y metodológica.

En el ámbito conceptual, realizamos una aproximación sucesiva al tema central del trabajo: la I.A.A. y el desarrollo regional (Capítulo I). Desde el punto de vista de la Economía Agroalimentaria, identificamos las principales transformaciones estructurales experimentadas por el sector agroindustrial en los países desarrollados. Desde el prisma del desarrollo regional, realizamos una introducción a la problemática de la industrialización rural. Ambos enfoques convergen en el análisis de la I.A.A. bajo la óptica de la Economía Regional⁷, que se concreta, por una parte, en el estudio de las teorías y los factores de localización y, por otra, en el papel de la I.A.A. tanto en el contexto de las teorías de crecimiento regional como en la industrialización rural y el desarrollo local.

A continuación, exponemos nuestra aportación metodológica sobre el análisis y la toma de decisiones de localización agroindustrial en un contexto de desarrollo regional. Tras la revisión de toda la gama existente de métodos de análisis y optimización locacional, definimos el enfoque utilizado, las características de nuestro modelo explicativo y de nuestro

⁶ Algunos trabajos consultados sobre la metodología de planificación y de proyectos aplicada al S.A.A. o al medio rural, son los siguientes: GÓMEZ OREA (1985-IV); TRUEBA y GÓMEZ OREA (1984-IV); TRUEBA y MARCO (1985 y 1986-IV).

⁷ En este caso no sólo se examina la literatura que hace referencia específicamente a la I.A.A., sino también aquella de carácter general sobre el conjunto del sector industrial, ya que se incluyen en esta última, bastante más prolífica que la primera, numerosos aspectos comunes a diferentes subsectores.

modelo decisional, así como la imbricación entre ambos y las técnicas empleadas (Capítulo II).

La segunda parte del trabajo corresponde a la especificación del proceso de planificación propiamente dicho, cuyas etapas se definen a continuación. Nos basamos en la aplicación de nuestra propuesta metodológica a un ámbito territorial concreto, que es en nuestro caso la Región de Murcia.

Estudios previos

Su finalidad es conocer las coordenadas de referencia de la I.A.A. y del desarrollo regional murcianos. Sus conclusiones son necesarias como información previa para la etapa de “análisis y diagnóstico” y para las fases posteriores. Por lo tanto, se exponen las principales características generales del proceso evolutivo de desarrollo, de la estructura económica de la I.A.A. y del sector de primera transformación, así como las grandes tendencias de correlación espacial entre la distribución comarcal de la I.A.A. (1ª) y la correspondiente a toda una serie de fenómenos socioeconómicos y territoriales (Capítulo III).

Análisis y diagnóstico

Se parte de la recogida y elaboración de la información necesaria para comprender la estructura y el funcionamiento del sistema objeto de estudio que, una vez analizada e interpretada, es empleada para realizar un diagnóstico, es decir, para explicar la realidad actual.

En el caso de nuestro trabajo, esta etapa consiste en el examen de las interrelaciones entre la estructura territorial de la I.A.A. (1ª) y el proceso de desarrollo regional. En lo que respecta a la fase de “análisis”, damos paso al examen específico de las disparidades intrarregionales a nivel municipal. Se estudian por separado los tres ejes conceptuales siguientes, referentes a la I.A.A. (1ª) de Murcia: localización y estructura territorial, factores de localización y relaciones con la tipología del desarrollo regional (apartados 4.2 a 4.4 del Capítulo IV).

La etapa más específica de “diagnóstico” consiste en un estudio integrado de los resultados parciales precedentes. Se obtiene una evaluación global de todas las interrelaciones espaciales examinadas y se lleva a cabo una delimitación de síntesis de zonas homogéneas de ordenación agroindustrial (apartado 4.5 del Capítulo IV).

Definición de alternativas estratégicas, objetivos y condicionantes

Partiendo del diagnóstico de la situación, se trata de diseñar un conjunto estructurado y racional de objetivos y de restricciones, al que hay que tender tanto a corto como a medio y largo plazo. Este proceso confluye en la determinación de una serie de propuestas que satisfagan, por una parte, los objetivos y los condicionantes detectados y, por otra, los medios financieros, humanos y de acompañamiento disponibles.

En primer lugar, exponemos los antecedentes y las directrices de política locacional en Murcia. Añadimos a esta información los criterios de valor de los diferentes agentes que intervienen en el desarrollo agroindustrial y regional. A partir de ahí, definimos los objetivos del programa que tienden a satisfacer los principios de eficiencia y equidad, así como una serie de restricciones técnicas y económicas, delimitando así el campo de acción del modelo de toma de decisiones (apartado 5.1 del Capítulo V).

Elaboración del programa: elección de alternativas

Esta fase está orientada a la selección de una o de un conjunto restringido de alternativas específicas, a elegir entre las opciones definidas en la etapa precedente. Se sientan las bases para la definición de un sistema de proyectos y de medidas de acompañamiento concretos, que eventualmente ha de ejecutar la Administración Regional.

En nuestro trabajo, se desarrolla un modelo de toma de decisiones de localización agroindustrial (apartado 5.2 del Capítulo V). A partir de la expresión matemática de los objeti-

vos y de las restricciones, se emplean técnicas cuantitativas para obtener un número reducido de soluciones satisfactorias. Se determinan así la potencialidad de las diferentes zonas murcianas para la acogida de nuevos proyectos agroindustriales y los elementos necesarios para que los decisores políticos elijan, entre un reducido espectro de soluciones, el montante de inversiones a destinar en cada uno de los municipios.

Hasta aquí llega nuestro esquema metodológico, aunque existen otras etapas posteriores en el proceso de planificación, que hay que implementar tras conocer la decisión final de la Administración. La “evaluación del programa” consiste en traducir en términos cuantitativos y cualitativos los flujos de resultados económicos y sociales que generan el sistema de proyectos y el conjunto de medidas de acompañamiento; en ese momento, los responsables públicos estarán en condiciones de abordar la aprobación definitiva del programa. Tras conocer la respuesta de la iniciativa privada a las medidas de fomento espacial de inversiones, la fase de “ejecución y control” se lleva a cabo una vez efectuada la puesta en práctica del programa: tiene el fin de verificar el grado de cumplimiento de sus resultados y objetivos, con el propósito de poder modificar sobre la marcha algunas de las medidas aplicadas⁸.

De este modo, habríamos finalizado la secuencia completa del proceso de planificación. Sin embargo, es preciso advertir que únicamente se han abordado los aspectos territoriales de una política de ordenación agroindustrial a escala regional, que globalmente comprendería otras facetas de carácter subsectorial, tecnológico o técnico-económico.

⁸ El programa es uno de los instrumentos resultantes del proceso de planificación, que a su vez puede dar lugar a un sistema de proyectos. En función de las decisiones obtenidas a partir de nuestro trabajo, es preciso incluir también en el programa definitivo una estrategia de coordinación de inversiones y otra serie de decisiones en materia de desarrollo. Véase a este respecto: TRUEBA y GÓMEZ OREA (1984-IV).

PRIMERA PARTE

**MARCO CONCEPTUAL
Y METODOLOGICO**

