

JOSÉ LUIS CORAGGIO\*

## **SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>**

### **A. Los cuatro momentos básicos de la elaboración de planes**

Dada la naturaleza de este seminario, parece apropiado partir de la práctica misma de los planificadores en los países capitalistas latinoamericanos antes que de esquemas teóricos. Sin embargo, no traeremos esa práctica bajo la forma de una casuística más o menos detallada, sino a través de una reconstrucción del esqueleto sobre el cual se organizan –con variantes- los denominados planes y estudios regionales y territoriales. Dicho esqueleto está constituido por cuatro elementos principales: **a)** La descripción de los fenómenos espaciales; **b)** Los juicios de valor que se realizan sobre las situaciones descritas; **c)** Las explicaciones que se proponen para dichos fenómenos; **d)** Las propuestas de acción (políticas) que se proponen para modificar las situaciones.

Es en la relación entre estos cuatro elementos donde se sitúa la clave que queremos utilizar para organizar la discusión posterior. Pasamos a fundamentar esta proposición ateniéndose a **la práctica dominante, sin aún efectuar una crítica de la misma.**

#### **a) La descripción de los fenómenos espaciales**

El procedimiento usualmente seguido puede desglosarse en tres decisiones principales: **i)** adoptar una partición del territorio nacional en un conjunto de regiones no yuxtapuestas; **ii)** seleccionar un vector de variables cuyo valor será medido o estimado para cada región; **iii)** seleccionar uno o más indicadores sintéticos de la desigualdad interregional para cada variable o conjunto de variables.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado en la “Reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanista en América Latina” organizada por UNESCO, en Cuzco, Perú, octubre 1978. Publicado en, Revista Interamericana de Planificación, Vol. XIII, N° 52, México, 1979

Un manipulador avezado de estos métodos, sabe que existe una “interacción” entre las decisiones **(i)** **(ii)**, en tanto, con distintas regionalizaciones, pueden tenerse caracterizaciones muy diversas del grado de desigualdad interregional para una variable. Por otra parte, una regionalización dada puede ser adecuada para describir la desigual distribución territorial de una variable pero inapropiada para otra. Sin embargo, en tanto las regiones son prácticamente consideradas como los “**sujetos**” entre los cuales debe constatarse una desigualdad, lo usual es sacrificar rigor en el análisis de la distribución espacial de cada variable, centrándose en cambio en lograr una caracterización de la posición relativa de cada **ente-región** para las distintas variables.

La cuestión de cómo se delimitan los “sujetos” –o “elementos del sistema espacial” como a veces se los denomina- suele estar contestada “exógenamente”, al adoptarse alguna regionalización ya existente. Por su parte, la selección de las variables cuya distribución se estudiará, suele tener un condicionante institucional aún más claro que en el caso de la regionalización. Normalmente se utiliza información secundaria, con lo que el espectro de posibles variables queda predeterminado por el sistema oficial de información estadística. **Los “datos disponibles” hacen las veces de “la realidad”**, y la determinación de las variables relevantes se convierte en una selección entre los mismos. Un método posible ante esta encrucijada es sencillamente no elegir, es decir, utilizar **todas** las variables disponibles, para tener un “panorama amplio” del espectro de desigualdades interregionales. Si este procedimiento se vuelve engorroso por la dificultad para interpretar tal masa de información, se suele utilizar un método de análisis de factores, a fin de condensar la misma (con una pérdida mínima de “variación”) en uno, dos o tres factores compuestos, formalmente interpretados con alguna denominación genérica, como “nivel de desarrollo”, “status socioeconómico”, etc. En cualquier caso, cada variable o factor adopta un valor numérico para cada región, constituyéndose en una caracterización parcial de la misma (caracterización **media** que, por lo tanto, supone homogeneidad intrarregional, o al menos una heterogeneidad no relevante). No corresponde reproducir aquí la lista más o menos conocida de las variables que suelen utilizarse (o, si se quiere, para las que suelen tenerse datos). Sin duda la más mencionada es el ingreso (a veces con el aditamento: “real”), pero también sin duda la menos medida efectivamente a nivel regional.<sup>2</sup>

El problema del tamaño diferente de las regiones utilizadas lleva, en muchos casos, a utilizar alguna magnitud base como elemento ponderador para facilitar la comparación (usualmente la población de cada región).

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo: D. Slater: “**Regional Inequality in a Dependent Socio-Economic System – The Peruvian Case, 1945-1966**”, **Progress in Planning**, Vol., 4 Pt. 2, 1975, quien tiene que utilizar en “representación” de la variable ingreso real la de “número de vehículos motorizados de propiedad privada”.

En la interpretación posterior de los indicadores, suele suponerse que cada variable toma valores a lo largo de un continuo unidireccional, donde una situación dada siempre puede compararse con otra como “mejor” o “peor”. Por ejemplo, un mayor porcentaje de ocupación en el sector industrial será siempre mejor que uno menor, etc. Así, se ubica en un ordenamiento pretendidamente inequívoco las regiones respecto a cada variable y, si hay una correlación satisfactoria, se llega a ubicarlas en un ordenamiento general para el conjunto de variables, utilizando diversas artimañas cuantitativas.

Nos interesa fundamentalmente destacar que esta “operación descripción” no es en rigor independiente ni efectivamente previa respecto a los juicios de valor que provoca la situación regional, ni a la concepción del tipo de explicación que espera proveerse, ni al tipo de posibles acciones que se tiene **in mente**. Por ejemplo, si se está pensando en términos de una “**explicación**” según los cánones de la estadística inferencial, sería un mal paso utilizar todas las variables disponibles para la descripción del fenómeno. Por el contrario, debería establecerse una distinción entre las variables que representan el fenómeno (dependientes) y las que hipotéticamente lo explicarían (independientes). Así, por ejemplo, pueden colocarse en el primer grupo variables asociadas a algo así como el bienestar del habitante medio, y en el segundo, otras asociadas a la “estructura de producción”. Lo que nos lleva a que, salvo en casos del empirismo más rampante (en rigor deberíamos llamarlo “datismo”), la determinación de las variables adecuadas para la descripción del fenómeno debería estar orientada desde cierta teoría o al menos “visión” acerca del fenómeno y de sus causas, es decir, de la interrelación entre las variables. En lo que hace a **los juicios de valor** anticipados, el que tengan que ver con consideraciones de equidad social, o en cambio, con cuestiones de eficiencia económica, orientará también la selección de los indicadores. Finalmente, en lo que hace a las acciones posibles, si por ejemplo se está pensando en promover una diferente distribución de las actividades industriales, de modo de lograr una “igualación interregional de oportunidades” (en cuanto a la probabilidad de que un habitante medio de una región tenga un empleo industrial), esto excluiría la utilización, como indicador de la desigualdad, el número de empleos industriales por kilómetro cuadrado, dado que la distribución de la población misma no es uniforme y esta sería nuestra variable básica de referencia en el planteamiento de las metas.

En versiones relativamente sofisticadas, la aserción final de que existen (o no) desigualdades inter-regionales relevantes, estaría fundamentada en el grado de significación obtenido según los “tests” estadísticos de uso corriente. Para individualizar las “regiones-problema”, se utilizarán asimismo métodos que permitan mantener la individualidad de la información de cada región **vis a vis** con el resto.

---

## b) Los juicios de valor sobre las situaciones descritas

Podríamos esquemáticamente afirmar que los juicios que suelen hacerse sobre las desigualdades interregionales están inspirados en uno de dos (o en ambos) criterios generales: el de **equidad social** y el de **eficiencia económica** (en términos de crecimiento). Según predomine uno u otro aspecto, cierta desigualdad interregional específica será o no un “problema”. Esta opción afecta inmediatamente la determinación de los “patrones de referencia”, es decir las distribuciones ideales que se adoptan como norma para cada variable y con las cuales se comparan las distribuciones efectivamente existentes a fin de constatar si la desviación de la norma es aceptable o no. Cuando predomina el criterio de equidad social, el patrón que suele utilizarse es precisamente el de igualdad (equidistribución) entre regiones, con las debidas ponderaciones.

Así, una situación hipotética de igual producto bruto **per-cápita** nos permite clasificar a las regiones en las que están por debajo de tal norma y las que la sobrepasan. En cambio, cuando predomina el criterio de eficiencia económica, difícilmente las normas propuestas serán las de una equidistribución. Aquí se hablará de **grados** de desigualdad, que pueden alejarse del óptimo por excesiva desigualdad o por excesiva igualdad. Un caso claro es el del conocido patrón provisto por la denominada “regla de rango-tamaño” para la distribución de la población urbana. Así, el problema estaría ahora dado por una **excesiva** concentración más que por el alejamiento de la equidistribución **per se**. Es evidente que aquí no se aplica el término “igualdad” que suele ser reemplazado por los consabidos términos: “armonía”, equilibrio”, etc.

Por otra parte, no hay que exagerar la dicotomía “eficientistas **versus** igualitaristas”, como si los primeros desecharan toda consideración congruente con la equidad,<sup>3</sup> cuando más bien el “eficientista” discriminaría entre desigualdades inevitables (o necesarias) y desigualdades corregibles (o innecesarias) e incluso nocivas desde el criterio que adopte.

De todas maneras, mientras el predominio del criterio de equidad orientaría a una descripción con base en indicadores relacionados con “el bienestar” de la población, el predominio del criterio de eficiencia orientaría más bien hacia indicadores relacionados con desfasajes en la combinación de los recursos (grado de explotación de recursos naturales escasos, o grado de utilización de la fuerza de trabajo o del aparato productivo existente, costos de abastecimiento de bienes y servicios, variaciones en la productividad, etc. etc.).

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, un igualitarista a ultranza propondría: “todo niño en edad escolar debe estar dentro del radio de acceso a una escuela”, mientras el eficientista diría “todo niño en edad escolar, ubicado en un área de tal densidad, debe estar dentro del radio de acceso a una escuela” (es decir, si es económicamente “viable”).

Así como el criterio normativo predominante interactúa con la elaboración de la descripción, también tiene claras relaciones con el momento de las propuestas. El criterio de equidad se basa en la equidistribución como norma y las propuestas en general serán de **redistribución** para paliar la “injusticia interregional”, pretendiendo, los más de los casos, actuar casi directamente sobre los efectos, modificando las dotaciones relativas a objetos materiales (si hay baja tasa de escolaridad: construir escuelas, etc.). El criterio de eficiencia se basa en patrones de referencia pensados a partir de modelos de asignación óptima de recursos,<sup>4</sup> y las propuestas apuntarán a la “racionalización” de las distribuciones espaciales.

Esta diferenciación entre criterios reguladores se hace menos nítida en algunos casos. Por ejemplo, cuando se utiliza la variable “tasa de crecimiento del producto regional” y se propone como norma: su igualación interregional. Sin embargo, aún en este caso, puede afirmarse que predomina el criterio de equidad, pues esta norma será vista por el “eficientista” como una restricción innecesaria al ritmo de crecimiento global.

### c) **La explicación de los fenómenos y las propuestas de acción**

Constatada la existencia de desigualdades significativas tanto en lo que hace a las condiciones medias de vida de la población de distintas regiones, como a los ritmos y patrones de crecimiento económico, y enjuiciadas las mismas como “injustas”, “ineficientes”, etc., vendría el momento del “¿qué hacer?”. Una alternativa es pasar, sin mediaciones, de la descripción del fenómeno y de su comparación con normas o “imágenes objetivo”, a armar propuestas de acción directa para modificar la desigualdad en los indicadores, según las prioridades que se establezcan. Sin embargo, se llega fácilmente a la conclusión de que entre los diversos aspectos del fenómeno de desigualdades interregionales existe una interdependencia muy marcada. Si a esto se agrega la consabida restricción de los recursos disponibles, no puede adoptarse un supuesto de aditividad e independencia de las diversas acciones propuestas. En tal sentido, se hace necesaria una jerarquización de dichos aspectos, en términos de proceso o al menos de su versión más simplista: la de mecanismo. Se requiere entonces una **concepción teórica sobre el proceso o mecanismo que**

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que, en rigor, dichos modelos suelen servir exclusivamente como “pantalla teórica”, pues difícilmente son implementados para efectivamente producir un patrón de distribución ideal óptimo para un caso específico. De ahí, por ejemplo, la tediosa y especulativa discusión que todavía se arrastra en los medios académicos y de planificación sobre si los rendimientos son crecientes o decrecientes en las grandes metrópolis actuales, o sobre los costos de oportunidad de invertir en zonas no desarrolladas, etc. El grado de sublimación de esta discusión llega hasta indicar que en definitiva se trata de un “conflicto entre el corto y el largo plazo”.

**genera esos efectos de desigualdad** o sobre la manera interdependiente en que las desigualdades se determinan unas a otras.

Tal como mencionáramos antes, una alternativa sería sencillamente postular que existe una **dependencia unilateral** de ciertas variables respecto a otras (en el sentido que la evolución de los valores de las segundas determina los de las primeras). Si esta hipótesis puede sustentarse estadísticamente, al comprobar una asociación significativa entre las variables de uno y otro grupo, tendríamos una “explicación” que a su vez nos indicaría con qué intensidad debemos actuar sobre las variables independientes para modificar en cierto grado las dependientes. Este tipo de enfoque está presente cuando, por ejemplo, se critica al “**asistencialismo**” como método de actuar directamente sobre las variables que indican una desigualdad interregional respecto a las condiciones de vida. La crítica se basa en que estas acciones dejarían inmodificada la situación de las variables que indican una desigualdad interregional en lo que hace a la estructura económica (composición de actividades, etc.), y que, dada la determinación (en el mecanismo hipotetizado) de las primeras por las segundas, los beneficios se extinguirían junto con la terminación de los programas de gasto, mientras que para lograr efectos duraderos (y “autosostenidos”) habría que trabajar sobre el segundo grupo de variables. “Comprobado” entonces, estadísticamente, que un mayor grado de urbanización, una mayor densidad de caminos por km<sup>2</sup>, un mayor porcentaje de empleos industriales, una mayor productividad media, etc., están asociados a mejores indicadores de bienestar de diverso tipo, se deberá actuar sobre los primeros, en la idea de que los mecanismos que produce la asociación general impulsarán el segundo grupo de variables en cada región en particular (este tipo de postulación es típico del denominado “**desarrollismo**” a nivel nacional).

Por supuesto que cabe la posición, más amplia (y ambigua) de considerar ambos grupos de variables como **interdependientes** (por ejemplo: adversas condiciones de vida en una región provocan la emigración de los mejores recursos humanos, lo que a su vez empeora las condiciones de producción, etc.). Esto puede aparecer como una “dinamización” del mismo mecanismo, donde ya no se trata de una asociación sincrónica de las variables, sino de su mutuo influenciamiento a lo largo del tiempo, lo cual, salvo ciertos desfases previsibles, llevaría de todos modos a producir esa asociación postulada anteriormente (sólo que sin suponer unilateralidad en la determinación). Consecuentemente, las propuestas implicarán trabajar simultáneamente, sobre todo el frente de variables. Al plantearse la hipótesis de un “proceso dinámico”, aparecen claramente dos corrientes de pensamiento en cuanto a las tendencias esperadas si se deja liberado el proceso a su propio accionar interno (obviamente se está hablando del mecanismo de mercado capitalista). La primera corriente apoya sus predicciones en las conclusiones generales de la

teoría neoclásica (y en sus supuestos). Tal como lo plantea Williamson: "...la movilidad interna de los factores debería tender a eliminar los diferenciales interregionales de ingreso **per-cápita**, el dualismo geográfico o la polarización espacial... la desigualdad espacial puede persistir sólo a través de retrasos en el ajuste dinámico". Y agrega: "de hecho, se podría apelar razonablemente al alto grado de segmentación, fragmentación y desintegración nacional general en la etapa juvenil del desarrollo nacional para predecir una creciente desigualdad durante esos primeros decenios".<sup>5</sup>

Se fundamenta así la conocida "U" de la evolución de la desigualdad interregional, según la cual todo país pasa primero por una etapa de creciente desigualdad, luego una de mantenimiento y finalmente una de disminución de la misma. Como consecuencia, si se quiere acelerar el proceso, lo que hay que hacer es **facilitar en lo posible la libre movilidad de los factores**. Esto tiene dimensiones físicas (desarrollar la red de medios de transporte, etc.), e institucionales (desarrollar el sistema financiero, la organización de las empresas y el sistema de información en general, etc.).<sup>6</sup> Esta problemática está marcada por las concepciones neoclásicas de los procesos sociales.

Sin salirse de la misma problemática, puede en cambio postularse un tipo de propuestas relativamente diferentes. Bastará con apoyarse ahora en la versión menos optimista, sobre la eficacia de los mecanismos de ajuste automático del sistema de mercado, que sostienen autores como Myrdal: la causación circular acumulativa, lejos de tender al equilibrio, aleja cada vez más de él. Cuando específicamente estamos centrados en las desigualdades interregionales como manifestaciones de desequilibrio, el núcleo del análisis sigue siendo el de la movilidad espacial de los recursos, sólo que, ante la nueva hipótesis de tendencia, las propuestas son diversas: deben canalizarse exógenamente al mecanismo del mercado ciertos flujos de recursos hasta que se logre el equilibrio buscado y entonces el mecanismo pueda funcionar sin problemas. Es decir, **deben crearse obstáculos artificiales temporarios** (que sin embargo respetarían las leyes de funcionamiento del mercado, de la misma manera que el hombre respeta y utiliza las leyes de la naturaleza en el proceso de trabajo). La primera causa de que un mecanismo "tan perfecto" haya dado lugar a estos problemas, se encontraría en los accidentes históricos y geográficos por los

---

<sup>5</sup> J. G. Williamson: "**Regional Inequality and the Process of National Development: A description of the Patterns**", Economic Development and Cultural Change, Vol. 13, 1965. (Aunque algo menos mecanicista, este tipo de etapas necesarias a la Rostow también podemos encontrarlas **en los primeros** trabajos de John Friedmann).

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo: S. Bosier: "**Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado**", EURE, Urban Studies, Vol. 6 N° 2, junio de 1969.

cuales todo comenzó ya fuera de la posición de equilibrio (y como éste es inestable...).<sup>7</sup>

## **B. La ineficacia de los planes**

Una razón que suele darse para explicar la ineficacia de la planificación territorial<sup>8</sup> es que se queda “al nivel de diagnóstico”. Si examinamos la mayoría de los diagnósticos realizados en regiones de América Latina podríamos decir, en términos de lo expuesto anteriormente, que tienen un fuerte componente descriptivo (muy atado a la información disponible), con una buena dosis de adjetivos sobre la situación y que las propuestas en muchos casos se reducen a un enunciado de las actividades que se “podrían” llevar a cabo utilizando los recursos disponibles en las regiones, o a “imágenes objetivo” de corte idealista. Generalmente están ausentes elementos importantes de explicación. Si lo que intentamos sustentar más arriba es correcto, es decir, que existe una interdependencia funcional entre los cuatro elementos de la elaboración de planes, **un diagnóstico técnicamente correcto debe contener o preanunciar la totalidad de los cuatro elementos**. En tal caso, no se trata de que ya se haya cubierto la etapa de los “diagnósticos” y ahora hay que concentrarse en armar proyectos “factibles”, sino que **la etapa de diagnóstico en rigor de verdad no ha sido cubierta, ni técnica ni científicamente** (si es que cabe la distinción).

Podemos, sin mayor riesgo, partir de que efectivamente existe acuerdo entre los observadores, de que la planificación regional, territorial, espacial, o como quiera llamársela, es en general ineficaz. Sin embargo, esta no es la cuestión. La cuestión es determinar por qué es así y qué pasos podrían darse para “remediar” esta situación. Podemos esquematizar algunas de las principales posiciones al respecto.

### **1. “Hay que llegar al nivel de proyecto”**

---

<sup>7</sup> La mejor exposición sobre esta concepción es la realizada por Carlos de Mattos: **“Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos. Bases para su discusión”**, Programa Nacional de Capacitación Tecnoeconómica, México, julio de 1975.

<sup>8</sup> Cuando hablamos de planificación territorial nos referimos a planes “integrales”, que pretenden atender a una problemática global, y no a planes estrictamente sectoriales, como los referidos a diseño y construcción de caminos, fuentes y redes de energía eléctrica, etc., donde es más dable encontrar niveles de “ejecutividad” importantes.



Este slogan, que expresa aparentemente una tendencia a “lo concreto”, va, en el contexto de un sistema capitalista, más allá de un mero realismo. Efectivamente implica suponer básicamente que, bajo el sistema capitalista, el que una región registre crecimiento (o no) depende de que existan proyectos de inversión a localizar en la misma con una rentabilidad atractiva para el capital. Asimismo, supone que un obstáculo importante a las corrientes de inversión hacia las regiones postergadas es la falta de información por parte de los capitalistas, lo que puede atribuirse, a su vez, a la misma falta de desarrollo del sistema capitalista nacional. Por tanto, hay que acelerar el proceso de difusión del capitalismo y de las inversiones en el territorio nacional, generando información, haciendo más “transparente” el mercado. Evidentemente, tal posición se apoya, explícita o implícitamente, en la versión más optimista sobre la eficacia de los mecanismos de mercado, y en una concepción idealista de lo que significa la inversión capitalista, al ignorar su naturaleza contradictoria, tanto por sus efectos de creación/destrucción, como por su tendencia global a producir un desarrollo desigual de las fuerzas productivas con su correspondiente contrapartida territorial. Dentro de esta concepción, el hecho de que se esté eventualmente haciendo referencia a proyectos del sector público no invalida la caracterización realizada, puesto que a lo sumo se complica su exposición al reconocer la mediación del Estado en el proceso de acumulación capitalista. En cualquier caso, reducir o concentrar una propuesta para hacer eficaz el sistema de planificación alrededor de este slogan implica suponer, o que toda la problemática regional se reduce a un problema de crecimiento vía inversiones, y/o que el sistema capitalista, en condiciones más favorables, podría efectivamente dar cuenta de los problemas sociales asociados a la cuestión regional.

## **2. “Hay que sistematizar los planes a partir del marco teórico de la economía espacial”**

Este slogan, que indica una tendencia a poner el conocimiento teórico como regulador de las actividades de planificación, en el contexto de un sistema capitalista, tiende a colocar en el lugar de tal conocimiento a las teorías de vertiente neoclásica y a lo sumo las derivadas de la macroeconomía keynesiana. En otros trabajos hemos expuesto más sistemáticamente los límites de estas teorías.<sup>9</sup> Aquí nos referimos a los aspectos más básicos de las teorías de vertiente neoclásica, que aún pretenden dominar el campo.

---

<sup>9</sup> Ver Coraggio, José Luis: **“Notas teórico-metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina”**, Revista de la SIAP 1974, y **“Hacia una revisión de la teoría de los Polos de Desarrollo”**, en Unikel y Necochea (Eds.): Desarrollo urbano y regional en América Latina, F.C.E., México, 1975.

Las relaciones consideradas por estas teorías están reducidas a relaciones económicas y más específicamente a las que se dan en la esfera de la circulación. Es decir que se aísla, mediante la abstracción, el "factor económico", del todo social, y no sólo eso sino que, en estas teorías, el factor económico aparece reducido a la esfera de la circulación. Así, la producción se nos presenta como un proceso puramente metabólico, donde se combinan y transforman elementos naturales según ciertos principios que, bajo el título de tecnología, se relegan a otros campos de estudio. Las relaciones sociales de producción son totalmente ajenas a este tipo de enfoque. Por otra parte, el comportamiento de los agentes de este sistema se supone determinado previamente al sistema mismo (es claro el esfuerzo de muchos de los autores clásicos en esta materia por presentar sus teorías de comportamiento como universales). Así, no se ve el comportamiento optimizador de los agentes del proceso económico como resultado de un sistema social, sino como "esencia" del individuo. Así, el sistema social resulta determinado por las características psicológicas de los miembros de la sociedad y no a la inversa.<sup>10</sup>

Tales conceptos teóricos implican un método de análisis de la realidad y una forma de producir conocimiento particularizado. Al realizar una investigación empírica se organizarán las preguntas y las elaboraciones de datos en función de estos conceptos, ignorando lo que se les escape. Por supuesto que siempre estará la elegante salida de mencionar otros "factores", como el político, etcétera.

Un efecto subjetivo que produce este tipo de teorías es que, al modelizarse e incluso computarizarse las variables y relaciones consideradas, al construirse complejos sistemas de ecuaciones o gráficos que postulan relaciones determinadas entre las variables, se da una imagen de exactitud y de cuantificabilidad que les brinda un manto de cientificidad. Como además estas estructuras formales, por el propio desarrollo relativamente autónomo del trabajo académico, se van haciendo más y más complejas, el efecto (y el respeto) se magnifica. Como usualmente no se dispone de datos para implementar estos modelos, se recurre a los juegos de simulación para reforzar la idea de que, después de todo, es viable aprehender la realidad con estas formas. Esto sienta bases para que cuando un planificador, formado en esta escuela, se enfrente a la situación de elaborar un plan, termine concluyendo que no es posible modificar la realidad por falta de datos. **Así la lucha por la equidad social o por el desarrollo de las fuerzas productivas de una sociedad puede trastocarse en la "lucha" por obtener fondos para recolectar o elaborar datos.**

---

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión ver: Karel Kosik. "**Dialéctica de lo Concreto**", Grijalbo, 1976

Vemos, por ejemplo, cómo una mente habituada a pensar en estos términos plantearía la cuestión de lograr el crecimiento de regiones postergadas. Se parte de que las actividades se localizan de acuerdo a los comportamientos de los agentes de producción (empresarios privados sin problemas de información), y de que éstos regulan sus decisiones según ciertas funciones-objetivo que tienen parámetros manipulables por el sector público. Entonces, si las localizaciones están dirigiéndose a zonas no deseadas según los objetivos que se impone el plan, y dejan postergadas zonas que se quiere desarrollar, habrá que cambiar los parámetros de los algoritmos privados. Esto se logrará mediante una adecuación política de precios, de construcción de obras públicas, etc., que induzcan a los empresarios a localizarse donde el plan se propone. Esto supone respetar la estructura económico-social vigente, y mantener intocado el sistema institucional. El principal problema que se presenta a la implementación de estas concepciones es que, para diseñar una política en tales términos que a su vez sea óptima (que logre los objetivos con el mínimo uso de recursos o instrumentos públicos), se requeriría una masa de información de la que no se dispone. No sólo no se conocen con exactitud los algoritmos con los cuales los empresarios toman sus decisiones (plazos, unidades de acumulación, determinantes de la rentabilidad, etc.), sino que ni siquiera se conocen los precios o los costos de los productos; otro tanto ocurre con las técnicas utilizadas o a utilizar en la producción futura. **Esta falta de información sobre el sector privado, resultado de la misma naturaleza del sistema social, se convierte en una restricción que, en la idea de que los modelos permitirán modificar la realidad al fundamentar políticas adecuadas, puede pasar a ocupar, en la mente de los planificadores, el lugar de obstáculo principal a una planificación efectiva.**

Para salir del paso, se recurre entonces al método de la planificación a ciegas: si no se sabe qué incentivos o acciones conducirían a una reorientación de actividades específicas a regiones determinadas, entonces bien vale usar todo el arsenal de instrumentos disponible para atraer cualquier tipo de actividad, pues en el peor de los casos, se estará incurriendo en algunos costos adicionales de la política. Cuando, aún adoptada esta actitud, se logran magros o nulos resultados o se termina por advertir que sólo se ha logrado incrementar los márgenes de beneficio de empresas que de todas maneras hubieran localizado su aparato productivo en tales regiones, la excusa de la falta de datos como causa de la ineffectividad de la planificación pierde aún más peso.

Si el énfasis se pone no tanto en la manipulación paramétrica como en la acción **directa** de aparatos del Estado supliendo a los agentes privados, sin por esto transformar la naturaleza del sistema (por ejemplo, cuando se organizan empresas públicas en sectores o regiones no atractivos para el capital privado), la restricción principal aparecerá como una incapacidad del sector público para

financiar tales aventuras con autonomía efectiva respecto a los requerimientos del proceso de acumulación de capital en general y, en particular, de ciertas fracciones del capital nacional o internacional. Así, se advierten las dificultades de que el Estado pueda desarrollar regiones atrasadas más allá de los dictados de la coyuntura del proceso de acumulación a escala mundial y nacional. De hecho, es importante recalcar que las teorías neoclásicas de la localización no incluyen un capítulo dedicado a categorizar el comportamiento del sector público, lo que puede interpretarse como coherente con una visión basada en el capitalismo competitivo, o simplemente, como derivado de concebir que –de una u otra manera- las acciones del sector público están dictadas por las mismas leyes que las del sector privado (a pesar de la cortina de humo que produce la continua discusión sobre “la perniciosa intervención del Estado con su ineficiencia”, etc., etc.).

Una característica notable de estos enfoques es que, si bien en sus orígenes las teorías económicas espaciales intentaban redefinir la problemática en términos contrarios a los de corrientes como la del determinismo geográfico o la del “accidente histórico”, en la idea de que hay leyes sociales que regulan la organización espacial que se da una sociedad, la reducción de esas leyes sociales a factores económicos (y más particularmente a una reducción de tales leyes a las propias de la circulación, pensadas para una economía de mercado en condiciones de atomización de los agentes) termina teniendo como efecto un regreso a las formas más pedestres de explicación de los fenómenos territoriales.

Supuesto un “medio ambiente” social homogéneo y sus correspondientes pautas de comportamiento como una condición natural de los procesos que regulan la organización territorial, los determinantes principales de ésta, terminan siendo las características ingenieriles de los procesos de producción y la misma configuración espacial preexistente. Con lo cual podría hablarse con propiedad de “procesos”, “estructuras” y “leyes” espaciales e incluso de la “autorreproducción” de las formas espaciales. Cuando se piensa que las formas espaciales que así van configurándose tienen efectos no deseados sobre ciertos indicadores sociales, el paso natural es que hay que ponerse al nivel de los procesos que se desea interferir. Así, “lo que hay que hacer” se presenta las más de las veces como una **manipulación espacial de objetos físicos**. Es decir, para transformar la organización territorial, para resolver los problemas llamados regionales, lo que hay que hacer es localizar ciertos objetos (plantas industriales, escuelas, caminos, diques, etc.), en lugares donde no tenderían “naturalmente” a ubicarse. Esto a su vez, al modificar el juego de fuerzas que ejercen las “masas” espacialmente configuradas, desatará reajustes que –si las decisiones de interferencia han sido correctas- amplificarán el efecto reorientando, ahora “estructuralmente”, las tendencias de localización.

---

La llamada estrategia de los polos de desarrollo, al menos en su versión más difundida en América Latina, es un claro ejemplo de este tipo de concepción fiscalista. Toda la tarea del planificador será casi reducida a encontrar aquellos lugares y actividades que corporizarían la inyección de nueva masa. Cuán banal suele ser la justificación de las decisiones y lo efímero de las propuestas, por más mapas, modelos de potencial, coeficientes de localización, reglas de rango tamaño y demás utensilios de la cocina regionalista que se utilicen, está bien a la vista en la experiencia de la planificación regional latinoamericana. Cuando, excepcionalmente, se produce un caso en que la aparente decisión de un Estado nacional de desarrollar zonas periféricas se cristaliza en impresionantes saltos en todos los indicadores, como es el caso de Ciudad Guayana en Venezuela, un análisis objetivo muestra, sin lugar a dudas, que una cosa es la apariencia y el discurso ideológico y otra los procesos que regulan la organización territorial de las fuerzas productivas, comandadas por el capital a escala mundial. No es sólo cuestión de ver que muchos indicadores sociales muestren que Ciudad Guayana es una de las ciudades peor colocadas respecto a las condiciones de vida de la población esperada, que la integración de la región está más orientada al mercado mundial que al nacional, etc., etc., sino de destacar cómo puede interpretarse falsamente el fenómeno del crecimiento de Ciudad Guayana si no se lo ve desde la perspectiva del proceso de acumulación a escala mundial. Ciudad Guayana surge de los requerimientos de materias primas localizadas por parte de ciertas fracciones del capital más concentrado a nivel mundial. El proyecto es comandado desde tales necesidades, incluso abiertamente a través del diseño inicial por parte de organismos de crédito internacional. La necesidad mencionada es tan grande, y la preponderancia de los intereses de las multinacionales sobre el interés nacional tan clara, que se establecen mecanismos ad-hoc por los cuales el proyecto puede ser manejado sin pasar por el control parlamentario (esto es visto por algunos planificadores, “frustrados” por la inacción de “los políticos”, como una virtud, pretendiendo extender este sistema de Corporaciones Regionales autónomas a otras regiones y países). De paso sea dicho, este caso ilustra sobre el error de extrapolar tendencias (a veces ni siquiera bien estudiadas), y afirmar, por ejemplo, que el capital internacional propendería a la concentración de actividades en las principales ciudades de América Latina, mientras que las burguesías nacionales tendrían intereses contrapuestos, puesto que el desarrollo del mercado nacional es de su interés. Es tan falso asociar mecánicamente desarrollo del mercado nacional con localización en las regiones periféricas, como suponer que el proceso de acumulación de capitales internacionales no puede interesarse en regiones agrícolas periféricas, o en depósitos de minerales localizados excéntricamente. En una coyuntura mundial

en que los mercados de materias primas están revolucionándose, seguir trabajando sobre estos supuestos es inaceptable.<sup>11</sup>

Por lo tanto, aún admitiendo el peso predominante que se le da a la falta de teoría como explicación de la ineficacia de la planificación, queda claro que en todo caso falta por dilucidar qué teoría se propone. Cabe asimismo señalar que el sentido ideológico o la eficacia específica de un cuerpo conceptual depende no sólo de su contenido intrínseco, sino del contexto histórico en el cual se inscribe. Mientras que las teorías de la localización espacial de vertiente neoclásica contribuyen a un discurso fundamentalmente ideológico en países capitalistas, los modelos de optimización asociados a las mismas bien **pueden** constituir **recursos formales** para el cálculo económico en sistemas sociales centralmente planificados (si bien la limpieza de todo rastro de ideología no está de suyo garantizada), o en el seno de las grandes corporaciones de nivel mundial.

### 3. “La planificación territorial en sus diversas variantes no es más que otra forma del discurso ideológico dominante”

Estamos acostumbrados a oír hablar del fracaso de las políticas urbanas o regionales aún cuando sus pretendidos objetivos hayan sido incorporados al folklore de la planificación. Muchas veces se afirma que en realidad no hay tal fracaso, pues el carácter de la planificación en nuestros países no es el de efectivamente “racionalizar” ciertos aspectos de la estructura económica, ni mucho menos regular las contradicciones existentes, sino que es un mero discurso ideológico. En consecuencia, podría concluirse que la cuestión de las desigualdades regionales ha aparecido a nivel de los aparatos del Estado por un puro desarrollo relativamente autónomo de la ideología de la planificación, impulsado desde medios académicos universitarios y desde la misma burocracia embarcada en dichas tareas.

Este tipo de proposición, obviamente orientado desde una perspectiva contestataria al sistema social dominante, conduce inevitablemente a una de dos vías: o requiere de quien lo sostiene auto excluirse de participar en tareas de planificación en el interior de los aparatos del Estado, y luchar “desde afuera” contra tal ideología, o lo lleva a disociar su “trabajo profesional” de eventuales tareas políticas o ideológicas de signo contrario al dominante. En ambos casos un supuesto implícito es que las diversas prácticas de un agente social son “puras”. En cambio, **si admitimos que no hay tal “pureza”, sino que aún una**

---

<sup>11</sup> Sobre el caso de Ciudad Guayana, ver: Thismon Mañe, Lizbeth: **La teoría de los polos de desarrollo y su relación con las políticas de desarrollo regional en Venezuela**. El caso de Ciudad Guayana, CEUR (Informe de tesis), 1975.

**práctica fundamentalmente técnica tiene dimensiones políticas e ideológicas, y que las prácticas predominantemente políticas o ideológicas no se efectúan en un vacío institucional, o “fuera del sistema”, sino que es desde su mismo interior contradictorio que se va gestando el cambio, la disyuntiva anterior nos aparece como falsa.** No se trata entonces de optar entre analizar, explicar y contribuir a pensar cómo morigerar las desigualdades interregionales teniendo cuidado de no traspasar los límites políticos e ideológicos del sistema imperante o, en cambio, “dedicarse a la política” (o hacer ambas cosas con distintos horarios), sino de **advertir que las desigualdades interregionales constituyen contradicciones secundarias de un sistema social tramado como una red de contradicciones articuladas.**

Si el análisis de las desigualdades regionales lleva a la conclusión de que el mismo sistema social las realimenta de modo que difícilmente puede esperarse un cambio “natural” importante, la cuestión sería encontrar el lugar que estas contradicciones ocupan en el conjunto de contradicciones articuladas, y en particular, qué relación tienen con la contradicción fundamental que hace al sistema de poder mismo, para formular programas de acción social en consecuencia.

En todo caso, el slogan que encabeza este acápite se nos aparece como simplista, aunque posiblemente apoyado en el hecho real de que, en los casi veinte años de planificación formal en este campo en Latinoamérica, se puede observar una efectiva disociación entre la confección de planes gubernamentales y los procesos de toma efectiva de decisiones (la política económico-social). Pero **la tendencia estructural que puede esperarse en las formaciones sociales capitalistas es la de ir incorporando los aparatos de planificación como instancias de regulación (que no de resolución) de conflictos de intereses entre fracciones de las clases dominantes y de regulación social de las clases dominadas. Sobre estas bases, el tipo de programa que se puede proponer para el campo de la planificación desde una posición contestataria debe ser diferente. Pero el camino para definirlo es arduo.**

En particular, para comprender la relación de las desigualdades regionales con las políticas del Estado, no pueden meramente superponerse, a los resultados de un análisis de la relación entre el proceso de acumulación capitalista y la organización espacial, una concepción general del Estado y de la planificación e intentar especificarla para el caso particular de estos “problemas”. Se sugiere que habría que partir directamente planteando, a través de un análisis histórico (obviamente regulado desde un marco categorial y

conceptual contestatario),<sup>12</sup> en qué situaciones particulares las contradicciones de diverso orden que atraviesan nuestras formaciones sociales han aparecido como contradicciones interregionales y bajo qué condiciones coyunturales han llegado a constituirse en “problemas” que requieran la expresa regulación del Estado. Esto lleva a superar una definición idealista de los “problemas” (como cuando se expresan como desviaciones de indicadores respecto a normas inspiradas en la justicia social) y comenzar a definirlos objetivamente desde la perspectiva de un programa de acción social. Un planteamiento adecuado de la cuestión regional, y por tanto, de las investigaciones destinadas a producir conocimiento particularizado y fundamentar vías de acción, no sólo no es independiente del marco teórico subyacente sino que, como está implícito en todo lo dicho, tampoco es independiente de los objetivos del analista o, si se quiere más claramente, de cuál es su “clientela”, puesto que no es lo mismo investigar una situación regional para paliar conflictos sociales por encargo del Estado capitalista que hacerlo para contribuir a la organización de movimientos sociales contestatarios de base regional. **Esto no quiere decir que, cualquiera que sea el ámbito de realización de los estudios o del diseño de acciones, no haya en general cierto margen de libertad que permita al menos empujar los límites de la problemática ayudando, a través del despliegue de las contradicciones y no de su ocultamiento, a crear condiciones favorables para un efectivo cambio social.**

### **C. Las contradicciones de la actividad de planificación en el capitalismo**

La contradicción más evidente en el campo de la planificación capitalista en general y regional en particular, es la que se da entre los objetivos usualmente declarados en los planes y las posibilidades reales de implementación de políticas conducentes a lograrlos por los organismos pertinentes. Esto suele presentarse como un problema de mala organización o administración, o como una oposición o falta de comunicación entre los “políticos” (tomadores de decisiones) y los “técnicos” (productores de planes de acción). Por ejemplo, bajo condiciones políticas correspondientes a sistemas que podríamos denominar “parlamentarios”, la necesidad de los sectores sociales que hegemonizan el estado, de lograr consenso político lleva a que los objetivos propuestos para una planificación de alcance global sean indicativos de tendencias de cambio “deseadas” de corte generalmente “progresista”. La justicia social, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de la sociedad en su conjunto, etc., etc., son objetivos recurrentes en planes producidos por agencias

---

<sup>12</sup> Sobre este tema ver: Coraggio, José Luis “**Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario**”, Demografía y Economía, Vol. XI, N° 2, 1977.



del Estado. Si estas declaraciones de objetivos aspiran a lograr un consenso generalizado, y si su especificación (metas concretas en cuanto a tiempo, lugar, valores cuantitativos deseados, etc.), implican propuestas que afectarían los intereses particulares de algunos grupos –generalmente con gran poder económico y político- entonces los planes serán formulados a un nivel de generalidad tal que la mayoría de los grupos involucrados no los vean como atentado contra sus intereses. Pero, sobre la base de objetivos tan generales, ¿cómo podría elaborarse (y evaluarse) un plan de acción que contenga medidas concretas, con una lógica que permita ligar metas e instrumentos propuestos? Sin especificación de objetivos es imposible lograr una racionalización aceptable de las políticas consideradas en el plan.

Un plan que busca consenso debe dar la impresión de al menos incorporar elementos de la realidad a la cual pretende aplicarse, para que sea mínimamente convincente. Si por “realidad” entendemos “información”, ¿qué mejor que desarrollar largos capítulos de información, organizada de cierta manera, para dar visos de realismo al plan? ¿Qué contiene usualmente un plan regional o territorial? Varios capítulos yuxtapuestos: condiciones geográficas naturales (recursos minerales, hídricos, forestales, suelos, topografía, etc., etc.); demografía; localización de actividades de producción clasificadas sectorialmente; niveles diferenciales de trabajo de dichas actividades (medidos a través de diversos indicadores económicos); dotación de infraestructura; caracterizaciones de áreas (regiones o ciudades) a partir de su particular combinación de actividades; evolución “dinámica” de las variables mencionadas a partir de información de censos recientes; etc., etc.<sup>13</sup> Cuando la mera compilación y organización en cuadros de la información parece decir poco acerca de la “realidad” y por otra parte se quiere sintetizar, se recurre a métodos relativamente sofisticados, como técnicas estadísticas de correlación o modelos de gravitación, etc., etc. Todo esto, apoyado con mapas y gráficos, contribuye a dar sensación de realidad y de poder analítico. Hasta puede llegar a obtenerse alguno que otro mapa de flujos, que incluso dé sensación de “movimiento”. Es decir, se describen parcialmente posiciones diferenciales de las regiones entre sí o con respecto a promedios nacionales, y a partir de ciertas normas se evalúa como deficitaria en algún sentido la situación de tal o cual región. El hecho de que se agreguen a estos contenidos consideraciones generales que den un cuadro algo más vívido de la situación, no modifica básicamente este panorama. Pero, ¿es esto un diagnóstico? ¿Es el único motivo de la ineffectividad de los planes el que una vez logrado el diagnóstico correcto, por razones de diversa índole (¿falta de “poder”, diríamos?) simplemente no se procede a hacer las propuestas concretas de acción, es decir, ¿no se llega al nivel de proyectos? ¿O será que el problema se reduce a

---

<sup>13</sup> Para un listado sistemático de la información que debería contener un “diagnóstico”, ver Boisier, Sergio: **Diseño de Planos Regionales**, ILPES, Doc. D/29, 1975.

la falta de fondos financieros? Si partimos de la base que las descripciones, los juicios de valor, las explicaciones y las propuestas de acción que conforman explícita o implícitamente un plan con cierta lógica interna, no son independientes ni unidireccionalmente vinculados, sino que se implican mutuamente al menos en un sentido amplio, y de que la implementación de un plan es parte de la planificación, no podemos quedarnos tranquilos con estas interpretaciones. No hay duda de que un plan regional puede ser ineficaz por la ausencia de un poder decisorio que lo implemente, pero esto no nos dispensa de **poner a crítica los planes mismos**, al menos desde el punto de vista de sus posibilidades para sustentar políticas efectivas conducentes a la obtención de los objetivos declarados, ni tampoco nos dispensa de **asumir la diferencia entre un planificador social y un “planeólogo”**.

Para comenzar, está la cuestión de cómo se plantean los objetivos. En planes territoriales o regionales es común que se expresen los objetivos en términos espaciales (desconcentración; igualación de indicadores medidos regionalmente; reorganización de flujos; etc.) y otro tanto ocurre con las propuestas de acción, que suelen reducirse a la dotación de elementos físicos (caminos, escuelas, diques, etc., etc.) en determinados lugares. Visto así, evidentemente la disponibilidad de fondos para la construcción de obras aparece como un condicionante principal de la posibilidad de implementar políticas de transformación de las situaciones regionales.

**Si por un momento partiéramos de la base de que el sentido de un plan territorial de desarrollo es contribuir a un desarrollo globalmente racional de las fuerzas productivas de un país, minimizando los efectos de marginación de amplios sectores de la población respecto a los procesos de producción, distribución y consumo, evitando en lo posible la alienación y superexplotación de los sectores integrados a dichos procesos, y que no está pensado como una intervención “externa a los procesos sociales” sino como una organización y canalización de las fuerzas sociales al interior de dichos procesos, entonces el plan no puede estar expresado y fundamentado en términos espaciales, aún cuando lo espacial marque su especificidad respecto de otros niveles y enfoques de la planificación.**

Si los procesos sociales tienen una articulación con raíces fundadas en la producción social, tanto en lo que hace al desarrollo de las fuerzas productivas como a las condiciones sociales mismas de dicha producción, **no podrá haber plan efectivo que no tome como núcleo del análisis social las condiciones de la producción y los conflictos en su seno, ni podrá haber plan referido a dicha producción que no tenga un determinado contenido político.** Mucho menos podrá haber un plan integral efectivo que se limite a

consideraciones sobre los aspectos espaciales y tecnológicos de la organización social.

Todo plan implica una concepción sobre los “problemas” que intenta resolver. En particular, dos sesgos ya mencionados que suelen encontrarse son: 1) **el “asistencialismo”**, que pone énfasis en la constatación de desigualdades entre grupos de población (en este caso específico, “comunidades” zonales o regionales) y que, sin penetrar en las causas de dichas desigualdades intenta paliar los efectos observados a través de intervenciones –generalmente asociadas al gasto público- destinadas a variar la disparidad entre los indicadores que registran superficialmente la desigualdad social, y 2) **el “desarrollismo”**, que pone énfasis en el crecimiento económico y modernización de ciertos sectores considerados “claves”, en el supuesto de que las desigualdades sociales tenderán a desaparecer por sí solas en el mismo proceso de crecimiento.

Un plan potencialmente eficaz no sería el que proponga una cierta mezcla de las dos orientaciones mencionadas, sino el que, con plena conciencia del sentido social de las propuestas declaradas, **centre sus miras sobre las condiciones de la producción, no como combinación de factores, sino como proceso social básico de la sociedad.**

Un plan territorial potencialmente eficaz no sería tampoco uno que, en lugar de proponer una utópica dispersión espacial de la población y del aparato productivo, proponga “desconcentrar concentrando” en ciudades de tal o cual tamaño o ubicación, o lance la “batalla por las ciudades medias”, tomando las formas espaciales como base de la definición de los problemas, de los objetivos y de los medios, sino uno que **derive las formas espaciales apropiadas del plan social de producción, circulación y consumo.**<sup>14</sup>

Un plan potencialmente eficaz no es uno que aplica fórmulas pretendidamente universales (además con escaso o ningún resultado en otros países donde dichas ideas se han generado; ejemplo: el caso de la “metrópolis de equilibrio”, o de los “polos de desarrollo”), sino uno que **parte de un diagnóstico concreto de la realidad nacional y regional específica, aplicando las ponderaciones propias de dicha realidad a las propuestas que elabora, sin por eso reproducir o cristalizar los aspectos negativos de la misma.**

Un plan eficaz no sería uno que se limite a construir algún tipo de “imagen espacial-objetivo” y señale algunas acciones (generalmente gasto público) que

---

<sup>14</sup> En cuántos planes de este tipo habremos visto manipular poblaciones “reubicándolas” en ciudades del tamaño adecuado, etc., sin que siguiera se mencione qué estructura de actividades sustentaría tal distribución.

apunten en tal dirección, sino uno que, **partiendo de un diagnóstico correcto de la situación de fuerzas sociales, cree condiciones favorables para la puesta en marcha o aceleración de procesos conducentes a los objetivos planteados, estimulando y apoyando la organización de las fuerzas sociales en tal sentido.**

**Finalmente, si un plan se propone efectivamente lograr cambios sustanciales en las condiciones de vida de amplias masas postergadas de la población, y esto genera conflictos por la contraposición de intereses con grupos minoritarios pero con gran poder económico, aparece como necesario organizar fuerzas sociales concretas que involucren a los beneficiarios concretos del plan a fin de imponer en el cambio político las propuestas realizadas.**

Cuando los planificadores se han propuesto salir del ciclo: “elaboración de un plan-frustración-elaboración de otro plan, etc., etc.”, la respuesta anticipada, lamentablemente la más de las veces, ha sido que esta situación se resolvería contando con instrumental más sofisticado, con formalizaciones ajustadas, en suma, con modelos de cálculo que logren integrar las masas de información disponible con objetivos cuantificables de “algún tipo” y con variables instrumentales. Aún esta línea de razonamiento suele chocar, en una segunda instancia, con el hecho de que los modelos no pueden ni siquiera ser implementados académicamente por la falta de información adecuada. Otro obstáculo capital para este tipo de respuesta es que los modelos de cálculo óptimo usualmente no están ligados a una teoría que permita aprehender los procesos cuyos resultados se quiere controlar, con lo que el paso del modelo a la política de cambio puede implicar un salto en el vacío.

En las condiciones actuales de la planificación en América Latina (con la excepción de Cuba), -dada la evidencia palpable de los problemas sociales en general y regionales en particular- pretender que la falta de información o de modelos que den coherencia global a objetivos e instrumentos cuantificados, o, por último, que la falta de fondos financieros para construcciones de todo tipo, constituyen los obstáculos que explican la falla de los planes, es una argumentación falaz. Muchos problemas sociales podrían comenzar a atacarse a través de la organización social de los grupos afectados, o mediante la transformación de instituciones o de relaciones sociales que reproducen tales problemas, y esto no necesariamente requiere sumas exorbitantes de dinero. Por otra parte, **la magnitud de los problemas es tal, que pretender postergar su resolución porque aún no se ha logrado afinar la medición de las variables involucradas, linda con el cinismo.**

---

Admitidas, como lo son, las dificultades para producir el cambio desde el interior mismo de instituciones que tienden a reproducir las situaciones que se desea modificar, esto no implica que debamos propugnar el acomodamiento mental a esta contradicción tan flagrante de la planificación entre objetivos declarados y políticas propugnadas efectivamente. Esta contradicción que es conflicto interno de los profesionales de la planificación, podría por extensión asimilarse a la contradicción del obrero que cuanto “mejor” trabaja, más contribuye a desarrollar la fuerza que lo subyuga. Sin embargo, no es válida tal analogía, puesto que, en la **medida en que objetivamente las metas declaradas por los planes estén en buena parte determinadas por las necesidades de lograr una imagen de Estado benefactor, la acción del “buen planificador”, en el sentido de especificar, fundamentar en base al conocimiento científico la realidad y hacer coherente un sistema de objetivos, por un lado, y de intentar implementar las propuestas correspondientes mediante la necesaria movilización de fuerzas sociales, por el otro, podrá –dependiendo de la coyuntura en cada caso- empujar efectivamente tales logros y/o desplegar la contradicción rompiendo con el manto ideológico que recubre la planificación en nuestros países.**

Para apoyar este cometido, la formación profesional de los planificadores debe basarse no en el manejo de técnicas sofisticadas de última moda sino en el manejo de categorías que permitan una cabal comprensión de los procesos que producen las condiciones a las cuales pretendidamente se dirige la planificación, así como de las condiciones bajo las cuales esta se desenvuelve. Como lógico complemento, la práctica de la planificación debe pasar más por la relación directa (teórica y políticamente orientada) con los procesos y agentes sociales que por el manejo de las computadoras.

Tal vez quepa hacer la advertencia de que no se trata tampoco de “crear” críticos sociales expertos en el manejo conceptual de estructuras vacías, capaces de generar un discurso contestatario aplicable con una breve sustitución de términos empíricos a cualquier realidad, sino de ayudar a formar agentes sociales plenamente capacitados para la acción efectiva referida a realidades concretas.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Con referencia al problema de los planificadores, procede hacer una revisión crítica de los programas que han sido desarrollados en los últimos años en cursos especialmente destinados a su formación y proponer lineamientos que permitan corregir algunos de sus vicios. Creemos que en el desarrollo de este trabajo están suficientemente explícitos los criterios propuestos para efectuar tal revisión. Para reforzar esta posición se transcribe a continuación un fragmento de las conclusiones a las cuales se llegó en el Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, realizado en México el pasado mes de abril. Dice así: “Los términos básicos de la cuestión regional en América Latina: La cuestión regional se refiere al desarrollo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de sectores sociales y de grupos étnicos localizados. Es, por tanto, una cuestión social,

---

referida a la situación de grandes masas de los pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades y muy en especial, a la cuestión nacional misma.

En tanto cuestión social, su análisis objetivo no puede realizarse sin partir de las características especiales de las sociedades en las cuales se da, tanto en lo que hace a las tendencias estructurales como a las condiciones históricas particulares de las mismas. Esto implica evitar la utilización de marcos conceptuales de tipo apologético, que nieguen la naturaleza histórica y contradictoria de cada sociedad. Se entiende por tanto, que una posición crítica es condición necesaria para un análisis científico de la cuestión regional en América Latina.

En lo que hace a su especificidad dentro de la amplia gama de cuestiones sociales, esta está dada por su inserción en la problemática de la organización espacial, es decir, de las determinaciones espaciales de las estructuras y procesos históricos de una sociedad, lo que incluye dos grandes capítulos:

1) Las premisas (¿??) , y los mecanismos jurídico-políticos y económicos contemporáneos por los cuales se da la apropiación del territorio, como recurso natural (constituyendo ecosistemas) y como "locus" de la producción, la circulación y el consumo.

Las formas de esta apropiación, hacen no sólo a las posibilidades de inserción de las masas populares en los procesos de producción y consumo, sino que sienta bases —en algunos casos muy fundamentales— de la estructura social misma.

2) La génesis y desarrollo de las formas espaciales de los sistemas de producción, circulación y consumo y de la población históricamente determinada y sus efectos condicionantes específicos sobre los procesos históricos.

Las teorías y métodos hasta ahora dominantes en este campo han tendido, por sus propias limitaciones, a ocultar aspectos fundamentales de la cuestión regional. Desarrollados en centros académicos de los países centrales, no explican ni siquiera sus propias realidades y, sin embargo, se pretende adaptarlas a la situación latinoamericana.

Es, por lo tanto, necesario efectuar una ruptura filosófica y teórica con la problemática tradicional.

En lo que hace a la ruptura filosófica, se requiere romper con toda idea de autonomía de los fenómenos espaciales, (vicio denominado "espacialismo") estableciendo la necesaria relación entre formas espaciales, apropiación del territorio y sociedad, e historizando el análisis espacial.

En lo referente a la ruptura teórica, implica partir de un sistema teórico sobre las sociedades latinoamericanas, donde se destaque como núcleo ineludible (pero no exclusivo) del análisis, el relativo a los procesos de acumulación y reproducción social. Sobre la base de dicho núcleo deberán incorporarse articuladamente las diversas determinaciones que hacen a una situación social concreta, manteniendo presente que tal articulación no es similar en todos los casos.

Sobre la base de esta doble ruptura se abren posibilidades de investigaciones empíricas significativas sobre la cuestión regional, que a su vez se constituyan en el elemento guardián frente a los peligros siempre presentes del reduccionismo y la especulación.

En particular, para quienes realizan su práctica de investigación en una sociedad de clases, atravesada por conflictos sociales, donde a menudo se quiere hacer aparecer como problemática regional de "interés social" lo que efectivamente es problema de conflicto entre fracciones de las clases dominantes, y de donde simultáneamente se advierte que la cuestión social que implica la cuestión regional es fundamentalmente una de exclusión y explotación de las grandes masas de trabajadores latinoamericanos, es válido preguntarse hasta dónde podría llegar un análisis regional crítico, que no tomara conciencia de esta realidad como contexto determinante y que no denunciara tales prácticas ideológicas.

El estudio de la cuestión regional en América Latina presenta particularidades, como campo de investigación científica, que permiten superar con creces el mero objetivo de dar cuenta de la espacialidad de los procesos sociales. Así, puede contribuir poderosamente a la generación de un conocimiento adecuado sobre procesos concretos y diferenciados, y en tal sentido contribuir

Por último, aún cuando las condiciones coyunturales actuales en varios países de América Latina puedan verse como particularmente difíciles para sostener la perspectiva propuesta, no parece justificable programar la formación de planificadores en función de esas coyunturas, so pena de incurrir en el error de reducirla a una práctica **supuestamente** técnica, y de implícitamente absolutizar coyunturas particulares en el tiempo y en el espacio. Antes bien, deberemos buscar los límites de lo posible en cada caso particular, en el acuerdo de que respetando sus especificidades, esta práctica también está inscrita en un proceso de lucha social.

---

a historizar efectivamente el análisis de la problemática social en América Latina, así como el análisis de coyuntura de los procesos sociales.  
La existencia en el continente de importantes conflictos y luchas sociales ligadas a aspectos de la cuestión regional dan urgencia a un esfuerzo por avanzar en este sentido. **Seminario sobre la cuestión Regional en América Latina. Conclusiones generales**, SIAP-CLACSO, México, Abril 1978.