

**TERRITORIOS  
EN TRANSICIÓN**  
CRÍTICA A LA PLANIFICACIÓN  
REGIONAL EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

**José Luis Coraggio**

---

<sup>1</sup> *Primera edición, 1987,*  
*Segunda edición, 1988,*  
*Tercera edición, 1994.*

Universidad Autónoma del Estado de México  
Instituto Literario No. 100 Ote. C.P. 50000  
Toluca, México



A Oriana y María Alejandra



## ÍNDICE

PRÓLOGO.....	13
--------------	----

### CAPITULO I

#### **SOBRE LA ESPACIALIDAD SOCIAL Y EL CONCEPTO DE REGIÓN**

1.	INTRODUCCIÓN	25
2.	EL ANÁLISIS CATEGORIAL	26
3.	LA CATEGORÍA ESPACIO	29
4.	LA ESPACIALIDAD EN EL ORDEN NATURAL	33
5.	LA ESPACIALIDAD EN EL ORDEN SOCIAL	36
5.1.	Las Diferencias Específicas De La Espacialidad Social	36
5.2.	El Carácter Indirecto De La Espacialidad Social	41
6.	LA RELACIÓN ENTRE FORMAS ESPACIALES Y ESTRUCTURAS SOCIALES	45
6.1.	Configuraciones Y Organización. Espacio Y Territorio	51
6.2.	Sobre La Relación Entre Formas Espaciales Y Procesos Sociales	53
6.2.L.	Los Órdenes Del Ser Y Su Articulación Histórica	53
6.2.2.	Los Distintos Tipos De Determinismo	57

7.	ESPACIALIDAD, REGIÓN Y REGIONALIZACIÓN	64
7.1.	Recapitulación De Algunas Cuestiones Básicas	64
7.2.	El Concepto De Región	69
7.3.	El Proceso Del Capital Y La Regionalización	75
8.	LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA	83

## **CAPITULO II**

### **LOS TÉRMINOS DE LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

1.	LA PROBLEMATIZACIÓN DE LO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA	87
2.	SOBRE LAS BASES METÓDICAS PARA UN REPLANTEAMIENTO CRÍTICO DE LA PROBLEMÁTICA	90
3.	LA CARACTERIZACIÓN DE LA CUESTIÓN REGIONAL	93
4.	SOBRE LA TÓPICA TEÓRICA	116
	4.1. La Apropiación De La Naturaleza	119
	4.2. La Movilidad De La Fuerza De Trabajo	120
	4.3. La Lucha De Clases	124
	4.4. A Modo De Conclusión	134
5.	LA CUESTIÓN REGIONAL EN LA TRANSICIÓN	137
6.	APÉNDICE: CONCLUSIONES DEL	

	SEMINARIO SOBRE LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA REALIZADO EN MÉXICO EN ABRIL	
DE 1978		142
6.1	Los Términos Básicos De La Cuestión Regional En América Latina	142
6.2.	Las Investigaciones Históricas Y La Cuestión Regional En América Latina	145
6.3	Las Determinaciones Contemporáneas De La Cuestión Regional En América Latina	151
6.4	La Ideología Dominante Acerca De Las Desigualdades Interregionales Y La Planificación Regional En América Latina	160
6.5	La Política, El Papel Del Estado Y Los Movimientos Sociales En Relación A La Cuestión Regional En América Latina	163
6.6.	Principales Conclusiones Con Referencia A Cuba	169

### **CAPITULO III**

#### **POSIBILIDADES DE UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA LA TRANSICIÓN EN AMÉRICA LATINA**

1.	ACERCA DE LA CUESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN POSIBLE	179
----	--	-----

2.	ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y DE LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA	184
3.	TRANSICIÓN ¿HACIA QUE?	190
4.	LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS SOCIEDADES CAPITALISTAS DE AMÉRICA LATINA	193
4. 1.	El Campo Teórico	193
4.2.	La Inscripción Social De La Planificación Crítica	195
5.	LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DEL PODER Y DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ESTADO	210
5. 1.	El Campo Teórico	210
5.2.	Reorganización Territorial Y Regionalización	214
6.	LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA FASE DE CONSTRUCCIÓN DE LAS BASES PARA UNA NUEVA SOCIEDAD	230
6.1.	El Campo Teórico	257
6.2.	Planificación Territorial Y Socialización	234

#### **CAPITULO IV**

#### **LAS BASES TEÓRICAS DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA (UN ENFOQUE CRITICO)**

1.	ACERCA DEL CONCEPTO DE ESTRATEGIA	245
----	-----------------------------------	-----

2.	ESTRATEGIA Y TEORÍA: LAS CONCEPCIONES DOMINANTES	248
2.1.	La Concepción Del Espacio	251
2.2.	La Concepción De Los Procesos Sociales	253
2.3.	Las Propositiones Teóricas Referidas A La Organización Territorial	260
2.4.	La Capacidad Analítica Y Como Guía Para La Acción De Estas Teorías	266
3.	LAS CONDICIONES DE UNA TEORÍA CIENTÍFICA DE LOS PROCESOS RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	279
3. 1.	Dos Concepciones En Pugna	279
3.2.	Algunos Ejemplos	329
4.	ESTRATEGIA ¿DE QUIEN Y CONTRA QUIEN	306
5.	LAS ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS EN EL CONTEXTO SOCIAL LATINOAMERICANO	310

## **CAPITULO V**

### **DIAGNOSTICO Y POLÍTICA EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL PARA LA TRANSICIÓN (ASPECTOS METODOLÓGICOS)**

1.	LOS DIAGNÓSTICOS Y EL FRACASO DE LA PLANIFICACIÓN	319
2.	LA CONCEPCIÓN FORMALISTA SOBRE LA FORMULACIÓN DE PLANES	319

3.	EL CONTENIDO SUSTANTIVO DE LAS TAREAS DE ELABORACIÓN DEL PLAN	324
3.1.	La Descripción	325
3.2.	El Planteamiento De Los Objetivos	341
3.3.	Los Elementos Explicativos Del Diagnóstico	389
3.4.	La Elaboración E Implementación De Las Propuestas De Acción (Las Políticas)	359
4.	EL CARÁCTER URBANO- RURAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL	365
5.	LA NECESIDAD DE MEDIACIONES OPERATIVAS ENTRE LO SOCIAL Y LO ESPACIAL	368
	EPILOGO	373

## PRÓLOGO

El pensamiento social que trasciende, es aquel que a lo largo del tiempo se mantiene como referencia histórica obligada para comprender fenómenos actuales, no obstante que ya no corresponda a la realidad presente; lo es también, y de forma más elocuente, aquel que a lo largo del tiempo mantiene su vigencia, por el nivel de profundidad alcanzado y sobre todo por la capacidad visionaria de sus autores.

Por encima del concepto fácilmente aceptado y digerido que abona al pensamiento dominante, de moda y actualidad, se encuentra la posición profunda que cuestiona, reflexiona y propone; que rebasa la coyuntura y se ubica en el horizonte de la historia y del porvenir; que crea escuela, orientación y corrientes de pensamiento que han sido y seguirán siendo el concepto de las dominaciones y el paradigma por el que hay que luchar hoy para construir el mañana.

Estos pensadores sociales, congruentes con su quehacer - el pensar, el escribir, el actuar- que no se doblegan ante la seguridad apabullante del otro pensar, siempre avalado por las estructuras dominantes, que los convierte en perseguidos y denostados, alcanzan el carácter de clásicos, como intelectuales vivos y comprometidos a los que siempre habrá que releer, porque no dejan de ofrecer nuevas ideas, conceptos y

formas de acción que nutren a aquellos que buscan hacer del conocimiento, un conocimiento para la acción.

América Latina o Indo-Hispano-Afro América, la nuestra, ha creado una pléyade de pensadores de los fenómenos sociales, que desde diferentes perspectivas y áreas de preocupación, nos han ofrecido y siguen ofreciendo una visión de nuestra realidad. La que está llena de injusticias, democracias a medias, autoritarismos, centralismos y todo tipo de excesos económicos, sociales, políticos y culturales, infringidos desde las estructuras dominantes autóctonas y externas.

Son ellos los que han despertado las mentes, los que han expuesto los porqués y los que han marcado caminos, no sólo para entender en su complejidad estos fenómenos, sino para abrir nuevas sendas para la acción social.

Es en este entorno que ubico el trabajo intelectual de José Luis Coraggio, a quien reconozco como maestro y como amigo, de quien recibí enseñanzas no sólo escolares en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la CEPAL hace cerca de veinte años, sino la comprensión de aquello que se ha denominado “práctica teórica” como la consecuencia en nuestro quehacer cotidiano como hombres y profesionales, de aquello en lo que creemos y para lo cual nos formamos como planificadores espaciales.

La congruencia entre el pensamiento y la acción social ya sea en Argentina, en Chile, en México, en Cuba, en Ecuador, en Nicaragua o en los Estados Unidos, entre otros muchos países del Continente Americano, ha sido

la característica del trabajo académico y de militancia social del autor de este libro.

Siempre crítico y en la vanguardia de las posiciones progresistas, nos ofrece una revisión de la planificación regional en América Latina fundamentada a nivel teórico y metodológico, planteando a la vez alternativas concretas de acción en este campo desde la perspectiva de la transición social.

Si intentáramos sintetizar las aportaciones que José Luis Coraggio nos ha entregado desde los setentas, podríamos resumirlas en tres grandes cuestiones:

- a.- La búsqueda de una conceptualización teórica e integral de lo espacial en general y lo regional en particular desde la problemática social. Si pudiéramos hablar de una teoría de lo socio-espacial y de la cuestión regional en América Latina, sin duda que uno de sus aportadores principales ha sido Coraggio.
- b.- La caracterización de una práctica crítica de la planificación dentro de una sociedad capitalista... “cuyo sentido está dado, no por la reproducción del sistema..., sino por esa sociedad futura cuya gestación necesariamente debe producirse desde el interior de los sistemas predominantes en el continente” (Coraggio, 1987, 13).
- c.- La formulación de una metodología rigurosa para el análisis de los fenómenos socio-espaciales, para el ejercicio de la planificación territorial y para la formación de los planificadores.

En este libro se evidencian dichas aportaciones, porque su contenido es en esencia un “reader” que integra trabajos realizados entre 1979 y 1982 y que fueran publicados como libro en dos ediciones auspiciadas por el centro de investigaciones CIUDAD de Quito, Ecuador, hace cinco años.

En cada uno de sus capítulos y en el trabajo como unidad, se aprecian con claridad estas aportaciones, las que en conjunto podríamos resumir como una defensa de la práctica crítica de la planificación regional en América Latina y una propuesta de superación de sus contradicciones históricas, a partir de una rigurosa conceptualización de lo social y lo espacial y del método de hacer planificación con la sociedad, a partir de un claro compromiso político que permita la transición hacia una sociedad más justa.

Ciertamente, estos trabajos se ubican en el inicio de la década anterior, cuando América Latina “descubrió” de la noche a la mañana que se encontraba en una profunda crisis de su economía, lo que para muchos analistas permitió reevaluar las posiciones progresistas mientras en el otro extremo detonó el surgimiento del neoliberalismo reaganiano.

A más de diez años de distancia, en un mundo muy distinto, sin Unión Soviética, sin el Sandinismo en el poder, con Cuba en el límite de la presión internacional, casi sin regímenes militares y con gobiernos civiles en América Latina volcados a la reestructuración de sus economías bajo la óptica del neoliberalismo, con la integración del bloque de libre comercio de América del Norte, con la desaparición del estado benefactor y

paternal y sobre todo con la profunda crisis de la planificación aseguramos que los conceptos y perspectivas que nos ofrece José Luis Coraggio, mantienen su validez y vigencia.

La realidad pareciera contradecirnos. En efecto, el autor asume desde el título de su obra un proyecto progresista de transición hacia una sociedad mejor y menciona en el epílogo del libro...

“Sin embargo, advertir y concretar programáticamente esta posibilidad requiere elevarse del todo caótico de las representaciones mediante la investigación orientada teóricamente. Esto requiere, desde un punto de vista científico, plantear una tónica filosófico-analítica sobre lo espacial, a fin de permitir las abstracciones que lo territorial impide y fundar las problemáticas específicas en una teoría de la sociedad que dé las claves principales sobre su funcionamiento y desarrollo. Requiere también una toma de posición política sobre la conflictualidad social, que priorice y dé sentido a las cuestiones que la investigación y la práctica de transformación deben encarar. Requiere, asimismo, revitalizar la teoría a través de la investigación empírica, planteando y respondiendo a nuevas preguntas, encontrando las mediaciones operativas que permitan poner a prueba los conceptos superando las tendencias especulativas.

Es necesario, también realizar *la crítica de la planificación regional en América Latina*, incluidos en ella. Cuba y Nicaragua. Esto implica comenzar por reubicar ideológica y prácticamente la práctica de la planificación regional o territorial, no sólo resaltando su crisis, certificando su ineffectividad histórica o señalando su Distancia de determinados modelos ideales, sino defendiendo sus posibilidades como práctica contradictoria dentro del mismo sistema cuya superación se propugna. Principal laboratorio de este campo, la planificación territorial debe ser vista como parte del complejo proceso de transición desde el interior de la sociedad que, a la vez que la propone como

alternativa de una racionalidad superior, la coopta para servir a los intereses dominantes” (ibid.)

La planificación que hoy vivimos, identificada con los valores de la acumulación, el economicismo, eficientismo y privatización, no ha hecho más que evidenciar, hacer explícito y aplicar, en algunos casos como el de México, de manera bastante congruente, muchos de los principios que han estado vigentes en América Latina en los últimos veinte años, y que los gobiernos habían ocultado detrás del gran discurso populista.

Las grandes novedades tienen poco que ver con nuevas concepciones del desarrollo y de la injusticia social. Se centran en la aplicación de los postulados del desarrollo económico que se plantearon en los Estados Unidos y en Gran Bretaña a principio de los ochentas, cuya característica más evidente es la crudeza, primero monetarista y después neoliberal.

Dejando atrás el discurso social-demócrata del estado benefactor, del compromiso con la distribución de la riqueza y de la intervención del estado en la economía, se asume sin ambages al mercado y sus reglas microeconómicas de operación como el único capaz de ordenar y sacar de sus crisis a las maltrechas economías de Latinoamérica.

Antes de los ochentas, sin embargo, la situación no era muy distinta de la de hoy, especialmente por sus productos en cuanto a distribución de los beneficios del desarrollo y presencia de los grupos sociales en las

determinaciones de las políticas nacionales, sólo que presentada con formas y discursos distintos.

La crisis de la planificación por su ineficacia histórica, a que hace referencia Coraggio, es producto de esta profunda contradicción entre el discurso populista, de socialización e incluso revolucionario, enfrentado a una realidad netamente capitalista, en la que las leyes del mercado han marcado el camino de las economías y en la que las intervenciones del estado, claramente profundizaron las brechas entre poseedores y desposeídos, entre modernización y tradición y entre privatización y socialización, con productos finales siempre favorables a los primeros.

No es entonces que hoy, con el neoliberalismo como bandera de las políticas nacionales, la planificación enfrente condiciones muy diferentes a las que ha enfrentado en las últimas décadas.

La realidad es que abandonado el discurso de la planificación para el cambio social y la justicia distributiva, se esfuman los foros públicos, académicos y sociales en donde esta actividad tuvo sus mejores éxitos.

En la realidad cotidiana de las decisiones sobre políticas públicas y privadas, las grandes orientaciones siguen siendo las mismas y los grandes actores también. Los problemas de pobreza extrema, deterioro de la economía popular, sacrificio del salario en favor de las utilidades empresariales, y todos aquellos fenómenos de hiperurbanización, deterioro del campo, explosión de la economía informal, entre otros, que han caracterizado a nuestros países, tampoco han variado, en todo caso, se

han agudizado, no obstante los éxitos de las políticas económicas.

Es por ello, que siguen vigentes los grandes postulados e ideas presentadas en este libro.

La realidad es que probablemente no hayamos alcanzado el nivel de comprensión de lo social y lo espacial desde una perspectiva crítica y progresista que, partiendo de las condiciones reales de nuestros países, sea capaz de proponer una planificación con la sociedad, fundada en un proyecto social viable.

Diez años de realismo neoliberal, han mostrado sus bondades en la ordenación de la economía pública y privada, en el crecimiento de las perspectivas en el comercio internacional y en el uso de discursos más congruentes y acordes con las acciones de los gobiernos, como también han mostrado su crudeza y su incapacidad estructural por distribuir de manera más justa la riqueza y por atender las necesidades de los pobres.

La visión de la economía sigue siendo esencialmente la misma y sigue prescindiendo desde sus postulados básicos hasta sus recomendaciones y prácticas, de la gran masa de pobres que habitan en América Latina y que no caben en sus estructuras de pensamiento.

Aquí radican el gran fracaso de esta economía y también de la planificación espacial, al no lograr un proyecto incluyente de todos los estratos sociales, en el que por primera ocasión no sean los que no caben y tengamos que crear “al margen” paliativos que, finalmente, han

demostrado ser adiciones heterodoxas y extrañas a las grandes concepciones de la economía dominante.

Las propuestas de José Luis Coraggio buscan desde la teoría, el método y la práctica socio-espacial y económica, abrir espacios conceptuales para un proyecto incluyente que reconoce la realidad de nuestros países y nos ofrece alternativas válidas para un desarrollo más justo y equilibrado.

Por eso mantiene su validez este libro y por esto debemos conocerlo, estudiarlo y analizarlo.

Alfonso X. Iracheta Cenecorta  
enero de 1994.



## **CAPÍTULO I**

### **SOBRE LA ESPACIALIDAD SOCIAL Y EL CONCEPTO DE REGIÓN**



## 1. INTRODUCCIÓN

El planteamiento de la cuestión regional en América Latina debe fundamentarse, indudablemente, en un conocimiento particularizado de la problemática específica de los diversos países latinoamericanos, ubicados histórica y geográficamente. Requiere, asimismo, de un sistema de conceptos ordenadores que permitan organizar las investigaciones empíricas, interpretar sus resultados y reinscribirlos en una continua revisión de las concepciones teóricas pertinentes. A nuestro juicio, tal sistema debe iniciarse con una discusión alrededor de la categoría espacio y su vigencia en relación a los procesos sociales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Un primer intento en tal sentido fue presentado en: José L. Coraggio: "Posibilidades y Dificultades de una Análisis Espacial Contestatario". **Demografía y Economía**, Vol. XI, No. 2, 1977. Allí se intentó demostrar, entre otros puntos: a) la imposibilidad de una teoría del "espacio general", y, por consiguiente, b) la necesidad de rechazar la hipótesis de que la geometría pueda constituirse en una "ciencia del espacio"; c) la necesidad de rechazar la hipótesis de que la espacialidad física se aplica directamente a los fenómenos sociales de que la espacialidad física se aplica directamente a los fenómenos sociales (gravitación, etc.); d) la necesidad de partir de una teoría de los procesos sociales para investigar la "espacialidad social". En dicho trabajo se utilizaron contribuciones de Nicolai Hartmann al análisis categorial del espacio, así como algunas proposiciones más generales relativas a la naturaleza estratificada del mundo real y a la relación de sobreconformación y sobre construcción categorial. En el mismo trabajo se aclaró que Hartmann no desarrolló el análisis de las categorías históricas, con lo cual su contribución se limita al método y análisis ontológico y no a la teoría social misma. Aun así, el escaso peso dado por Hartmann a las cuestiones de la génesis de las formas existentes y el análisis de las contradicciones reales demuestran algo que él mismo afirma: que el análisis categorial debe darse en el conocimiento científico (que, en el caso de ser social, está ausente de su discurso). Podrían también discutirse aspectos centrales de su concepción del mundo, como por ejemplo si existe un estrato psíquico relativamente independiente del estrato social, o si es válido postular la relativa autonomía de la esfera de los objetos ideales (entre otros, de los objetos geométricos), etc., pero entendemos que eso es pertinente cuando solamente queremos tomar ciertos elementos (separables) relativos al método categorial de análisis y más específicamente lo relativo al espacio como categoría natural-real por un lado, e ideal, por el otro. Para una evaluación no sectaria del pensamiento Hartmaniano, ver: Gyorgy Lukacs: *Ontología del I'sociale I*, Editorial

## 2. EL ANÁLISIS CATEGORIAL

Reservamos el término *categoría* para aquellas determinaciones de existencia constitutiva de un campo de fenómenos delimitado científica y no empíricamente<sup>3</sup>. El

---

Riuniti, 1976, en particular el capítulo II. Ver también Nicolai Hartmann, *Ontología*, Vol. 3 (1959), Vol. 4 (1960), México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>3</sup> Por lo tanto estamos evitando la utilización (más usual) del término 'categoría' como referido a ciertos conceptos fundamentales de un campo del saber. Una cosa es la categoría, en un sistema teórico. Esta cuestión puede parecer como arbitraria, sobre todo cuando, aún en el campo del marxismo parece haber predominado la segunda interpretación categoría = concepto fundamental). El mismo texto de Marx sobre el método (Introducción general a la crítica de la Economía Política, acápite 3: 'El Método de la economía política', Siglo XXI. Cuadernos de Pasado y Presente No. 1) puede parecer contradictorio. Mientras en algunas frases sugiere que las categorías son determinaciones reales de existencia constitutivas de la sociedad (por ejemplo, en las siguientes expresiones: '... existencia histórica o natural autónoma ... 1; Esta categoría (el dinero) ... aparece históricamente ... pero de ninguna manera impregna todas las relaciones económicas', '... aunque la categoría más simple haya podido existir históricamente antes que la más concreta ...'), en otros pasajes parece indicar expresamente lo contrario (por ejemplo: 'El trabajo se ha convertido entonces, no sólo en cuanto categoría sino también en la realidad.. y, como determinación, ha dejado de adherirse al individuo como una particularidad suya'; '...al observar el desarrollo de las categorías económicas hay que tener siempre en cuenta que el sujeto -la moderna sociedad burguesa en este caso- es algo dado tanto en la realidad como en la mente, y que las categorías expresan por lo tanto formas de ser determinaciones de existencia ... y que... su existencia de ningún modo comienza en el momento en que se comienza a hablar de ella como tal').

Más allá de la corrección de las traducciones, más allá de la condición inconclusa del texto citado, la cuestión no se resuelve optando por uno u otro concepto de categoría sino más bien advirtiendo que están operando dos conceptos bajo un mismo término. Es tan válido afirmar la existencia de ciertas determinaciones de lo real que, por su ubicación en la trama de determinaciones constituyen y diferencian estratos de lo real mismo, como afirmar que en el discurso teórico ciertos conceptos son fundamentales en tanto no pueden ser excluidos del proceso de reproducción de lo real en el orden del pensamiento.

análisis categorial de un complejo real existente implica: a) discriminar entre sus diversas modalidades de ser (por ejemplo: una mercancía-cosa es objeto físico, corpóreo extenso-temporal, con diversas cualidades para el uso, pero también es objeto social, valor de cambio); b) identificar las categorías propias de cada modalidad y c) establecer cuál es la articulación entre las diversas categorías así como el lugar que ocupan en la determinación del existente analizado.

Pero estas categorías de orden natural, que están presentes en formaciones de orden superior, sufren una variación entre estratos. Por ejemplo, el “trabajo” es una categoría histórica, cuyo carácter teleológico (orientado a un fin consciente) la diferencia de las categorías naturales. Sin embargo, no puede existir trabajo sin transformación de la materia natural (respondiendo a las leyes naturales, sobreconstruidas por las leyes que regulan socialmente la producción).<sup>2...</sup>

---

El problema se resuelve si existe justamente una correspondencia entre las determinaciones de existencia constitutivas de lo real y los conceptos fundamentales para su reconstrucción teórica. Creemos que la aparente ambigüedad de los textos citados se deriva de aplicar el término 'categoría' a ambos casos. Adoptamos aquí el criterio de reservar el término para las determinaciones de existencia, en la intención de poner énfasis en los postulados básicos de una epistemología materialista, que dé primacía al orden de lo real sobre el orden del pensamiento. Por otra parte, esto implica que, en la pugna entre 'ontologicistas' y 'gnoselagicistas' tampoco hay riesgo en reconocer que, aún partiendo del postulado materialista sobre la existencia objetiva, independiente de la conciencia, de lo real, el recurso del conocimiento y el cuestionamiento de la adecuación del conocimiento a lo real es vía para establecer si una categoría es tal o si simplemente se trata de un aspecto secundario de la realidad. Así, apoyaríamos la hipótesis de que cierta determinación de existencia de la realidad es efectivamente una categoría cuando la ausencia de su concepto en el discurso teórico impide acceder a su conocimiento eficaz y eventualmente a su transformación. Tal es el caso de, por ejemplo, las relaciones sociales de producción, ignoradas por la teoría neoclásica que pretende, sin embargo, dar cuenta de la dinámica social.

Por lo tanto, la categoría “*recambio orgánico*” o “*metabolismo*”, que liga los procesos sociales con los naturales, también es constitutiva del ser social. Igualmente ocurre con la categoría de reproducción (social) en tanto no puede concebirse la reproducción de relaciones sociales sin la condición de reproducción de la población que las sustenta (determinación en última instancia de lo económico).

En tal sentido, desde una tópica teórica social, no puede plantearse la relación naturaleza / sociedad como una interacción entre dos entidades independientes, puesto que la sociedad misma tiene condiciones naturales propias de su misma modalidad de ser, que operan en su interior como determinaciones de existencia.

Pero esto no implica que *todas* las categorías de los estratos naturales pasan a ser categorías del ser social. El criterio aquí no puede ser empiricista, de modo que todo lo que esté asociado a un cierto campo de fenómenos sea considerado categoría simplemente porque no hay casos donde se da el fenómeno sin esa determinación. Así, no sería válido el siguiente razonamiento: si la producción social es la articulación de trabajos privados; si el trabajo es realizado por hombres vivos; si para estar vivo un hombre debe respirar; entonces, la respiración es una categoría de la reproducción social.

Debe establecerse la diferencia entre *determinaciones constitutivas* de un campo y *factores* presentes en el mismo. Lo que es categoría en un campo puede ser reducido a mero factor en otro. La manera de aproximarse a esta discriminación es por la vía

gnoseológica: cuando una determinación es constitutiva, su exclusión nos impide aprehender por vía del conocimiento el fenómeno encarado en su naturaleza esencial. Así, excluir del análisis de una sociedad las relaciones sociales de producción impide comprender su dinámica. Sin embargo, para captar la misma dinámica podemos perfectamente prescindir del hecho, empíricamente innegable, de que los agentes capitalistas son bípedos de nacimiento. Por supuesto que el desarrollo de conocimientos científicos (no siempre lineal y progresivo) implica la posibilidad de redefinir los sistemas categoriales, pero, en un dado estadio del conocimiento, es necesario discriminar entre categorías y otras determinaciones no centrales, a fin de no caer en un analiticismo sin guía y sin fin.

### **3. LA CATEGORÍA ESPACIO**

Pasamos ahora a considerar la posición de la categoría “espacio”. Su análisis ha estado fundamentalmente basado en la problemática propia de la física y también de las matemáticas. En lo que hace a las ciencias sociales, el término “espacio” es utilizado algo descuidadamente, cuando simplemente se le agrega el adjetivo: “social” o, más específicamente: “económico”, “político”, etc., en muchos casos denotando meramente ciertos recortes territoriales de significación económica, política, etc. con esto, prácticamente no se diferencia entre “espacio” y “región”. Por lo demás, la determinación social, que establecería una diferencia con respecto a la natural, suele aparecer como un simple criterio *alternativo y paralelo* para recortar segmentos del territorio (oponiéndose las regiones naturales, las regiones económicas, etc.). El procedimiento correcto para un estudio riguroso sería:

comenzar con un análisis de la categoría espacio en relación a los procesos naturales; ver de qué forma esta categoría entra en los procesos sociales a través de la relación entre naturaleza y sociedad y, asimismo, ver cuál es su relación con el espacio ideal de las geometrías.

Sobre esta base, una vez esclarecida la relación entre formas espaciales y estructuras y procesos sociales y el carácter instrumental de la geometría, la elaboración del concepto de región sería tarea relativamente sencilla. Aquí nos limitaremos a delinear los rasgos principales de un análisis categorial como el indicado.

El espacio real de categoría (determinación constitutiva de los objetos físicos -donde el término “objeto” no se limita a designar las “cosas” sino asimismo las relaciones, los procesos físicos-. Esto se expresa gnoseológicamente en que no pueden elaborarse sistemas teóricos que den cuenta de los procesos físicos sin una conceptualización acerca de la espacialidad de estos fenómenos. El espacio no es algo que esté “al lado de otros” objetos físicos, sino que es condición de existencia de éstos. Quedan así descartadas las concepciones que *substancializan* el espacio y aún aquellas que los presentan como un *continente homogéneo*, en el cual están las cosas ocupando (o dejando vacío) el espacio mismo. De ser así, las formas espaciales, o las relaciones de posición o de movimiento, podrían existir también “fuera del espacio” y eventualmente ser introducidas en él. Esta imposibilidad de existencia sin el sustrato espacial es lo que queremos señalar al decir que el espacio es una determinación constitutiva (e inseparable) de las cosas y los procesos físicos mismos, o cuando

decimos que estos son “espaciales”. El espacio es, pues, la condición categorial de lo extenso, pero no es extenso en sí mismo. El espacio no existe por sí mismo. Como ocurre con el tiempo, su momento categorial fundamental es la dimensionalidad. Pero es imposible que las dimensiones existan más allá de aquello de lo cual son las dimensiones.

Mientras que el espacio no es una “propiedad” de los cuerpos, sí lo es la espacialidad (física). La espacialidad es el momento categorial fundamental de todo lo corpóreo real: es lo que abarca los momentos todos, de la extensión, la forma, la posición, la distancia, movimiento y la conexión espaciales”<sup>4</sup>. ¿Cómo incorporar esta dimensionalidad, estas determinaciones cuantitativas de los objetos reales (físicos), al orden del pensamiento? La *geometría* conforma un recurso forma abstracto axiomatizado, que, en la medida que sea isomórfica con la espacialidad de los objetos reales, permitirá tal incorporación. La adecuación de las elaboraciones geométricas con respecto a los fenómenos físicos, se establece mediante la corroboración por diversas prácticas de transformación material que utilizan tales elaboraciones -con lo cual asimismo queda establecido que las geometrías eficaces no son un puro producto de la conciencia. Por otro lado, el hecho de que se hayan elaborado diversas geometrías con algún grado de aplicación, implica que la espacialidad misma varía entre -distintos fenómenos-.

---

<sup>4</sup> Ver: Nicolai Hartmann: *Ontología*, Vol. 4 (1960), México, FCE. Es importante observar el sentido restringido del movimiento **espacial** Cuando hablamos de la circulación social de una mercancía (M-D-M) el concepto **de** movimiento así expresado no necesariamente incluye un movimiento espacial (circulación material).

Esta variación de la espacialidad (que no del espacio real mismo) entre fenómenos de diverso orden, debe ser analizada para llegar a la diferencia específica de la espacialidad de los procesos sociales. Así, cuando nos preguntamos por la espacialidad de formaciones reales concretas, tales como:

- a) Un sistema planetario;
- b) Un sistema orgánico, como el hombre;
- c) Un sistema de producción social de valores de uso.

nos estamos preguntando por *las configuraciones espaciales que adoptan los diversos elementos físicos de estos sistemas, por las posiciones relativas de unos respecto a otros, por sus movimientos, etc.* Pero nos preguntamos no sólo por las configuraciones espaciales relativamente estables existentes de estos sistemas, y por sus movimientos recurrentes, sino también por su génesis, por las razones de su estabilidad y por sus posibilidades de variación de transformación.

*La respuesta a estas preguntas no está contenida en una especulación a partir de los momentos más abstractos de la espacialidad, sino que debe construirse a partir de las leyes específicas de organización y reproducción de estos sistemas. La lógica de la espacialidad de procesos específicos sólo puede descifrarse a partir de las leyes que regulan dichos procesos.* Por otra parte, en tanto el mundo no está desgarrado en objetos de naturaleza diversa, unos puramente físicos, otros puramente orgánicos, otros puramente sociales, etc., existe asimismo una posible *articulación entre diversas espacialidades* en tanto una



formación real compleja está tramada por determinismo de diversos órdenes de lo real.

#### **4.LA ESPACIALIDAD EN EL ORDEN NATURAL**

Tomemos el primer sistema concreto enunciado más arriba, de orden físico. En primer lugar, la concepción e identificación de un *sistema* planetario no puede hacerse directamente a partir de las posiciones relativas observadas para un conjunto arbitrario de cuerpos celestes en un momento dado, sino, en todo caso, a partir de las relaciones de movimiento relativo para un conjunto sometido a interacciones recíprocas resultantes de las leyes de gravitación universal- (las cuales no pueden siquiera pensarse sin presuponer el espacio). Por lo demás, en este campo específico de fuerzas, cada fuerza es una relación de intensidad que supone el sustrato espacio-temporal, pero que no puede reducirse a él ni, a la inversa, puede confundirse el espacio con la fuerza misma.

El proceso de génesis de un sistema planetario concreto; la configuración espacial dinámica de sus componentes, vista como un sistema de órbitas que cristalizan el movimiento relativo recurrente; las relaciones de este sistema con respecto a otros sistemas planetarios; las posibilidades de estabilidad o las tendencias de transformación del sistema; e incluso las variaciones que las acciones humanas pueden producir en el mismo, son aspectos que sólo pueden ser aprendidos a partir de las leyes físicas generales a las cuales responden (aunque las configuraciones particulares observadas no pueden

ser deducidas estrictamente de las leyes generales, haciendo abstracción de las condiciones particulares en que tales leyes han operado).

Así, la espacialidad de un elemento del sistema planetario bajo análisis, como *espacialidad física* general concretizada en determinaciones específicas (su extensión, masa, forma, posición relativa, movimiento relativo, etc.) resulta de una trama de relaciones físicas que constituyen el sistema como tal. La lógica interna de la configuración espacial dinámica del sistema es una lógica física. Si en un sistema tal identificamos, por ejemplo, la existencia de ámbitos espaciales relativamente estables de las relaciones de gravitación, la explicación de tales ámbitos, de su extensión, de su articulación (que las órbitas de un campo alrededor de otro están determinadas también por la presencia de otros cuerpos fuera de la misma), deberá estar basada en las leyes físicas que regulan estos fenómenos. La conceptualización científica acerca de tales leyes será a su vez inseparable de un análisis de las categorías del mundo físico.

Si algunas transformaciones en las condiciones particulares de un sistema planetario se derivan de procesos de la sociedad (como el cambio en la temperatura de la tierra derivado de los experimentos atómicos o de la contaminación atmosférica; o como la puesta en órbita de satélites artificiales), esto aparece como *un cambio “exógeno al sistema físico, no en el sentido de que se hayan violado las leyes físicas, sino que la legalidad que regula el proceso que dio lugar al cambio no es ni única ni fundamentalmente física.*

Las sociedades humanas pueden cambiar la faz de la tierra, e incluso acabar con la vida de ella. Sin embargo, a nadie se le ocurriría pensar que el mundo físico está reglado por un conjunto de leyes que constituyen una especificación de leyes más generales de orden social, y en las que el elemento puramente social puede estar presente o ausente según el caso. Lamentablemente sí perduran concepciones en sentido inverso, para las cuales lo social no sería más que un caso particular de lo físico, como es el caso de la “física social”, que aplica modelos gravitatorios a fenómenos sociales (como la migración) en el afán de explicarlos. El hecho de que las categorías físicas son (hasta donde sabemos) universales, mientras que las sociales son de naturaleza históricamente determinada, ha dado pie para tal concepción de *inclusión de unas leyes en otras*.

Si pasamos ahora a examinar el segundo sistema enunciado, de naturaleza biológica, vemos que, sin dejar de estar sujetos a las leyes físicas, los fenómenos biológicos no se agotan en esa legalidad. En primer lugar, la determinación de un organismo como sistema, -relativamente autónomo de reproducción responde a criterios biológicos y no físicos. La espacialidad orgánica, es decir, la configuración espacial de un organismo y de sus diversos elementos, la extensión, forma y posición relativa de sus partes, el desplazamiento de fluidos entre los diversos órganos, sus posibilidades de movimiento como conjunto, etc., no están determinados exclusivamente por leyes físicas ni pueden sus condiciones de existencia reducirse a las categorías de lo físico. Nuevas categorías como las de evolución,

autoregulación, función, reproducción, homeostasis, etc., constituyen este campo de fenómenos que, a su vez, está condicionado, debido a su naturaleza estratificada, por categorías físicas.

La espacialidad orgánica sólo puede descifrarse a partir de las leyes biológicas que operan, obviamente, sobre un sustrato físico, pues la vida no existe sin condiciones físicas. Conocido el sentido de la circulación sanguínea para el proceso de reproducción de la vida, puede establecerse la funcionalidad de la configuración espacial del sistema de canales de circulación correspondiente. Sin duda que para explicar cómo fluye la sangre por ese sistema de canales se requerirá incorporar determinaciones físicas varias, pero de ninguna manera podrá reducirse la legalidad biológica a la legalidad física como sería el caso si se pretendiera que la circulación interna, o que la disposición relativa de los órganos de un ser vivo, están determinados exclusivamente por la ley de la gravitación universal. En lo que hace a los aspectos espaciales propiamente dichos, mientras que los fenómenos de un sistema planetario podrían ser aprehendidos mediante una geometría euclídeana o alguna variante de ésta, la espacialidad biológica seguramente requerirá de la topología como recurso formal más adecuado para su análisis.

## **5.LA ESPACIALIDAD EN EL ORDEN SOCIAL**

### **5.1. Las Diferencias Específicas de la Espacialidad Social**

Pasando ahora al tercer tipo de sistema enunciado, de naturaleza social, resulta que las categorías físicas y

biológicas no agotan las condiciones de existencia de estos fenómenos, y que aparecen categorías específicas de este orden del ser. Como en el caso anterior, en que las categorías físicas no desaparecían en las formaciones orgánicas, aquí -las categorías -del orden natural\_ no desaparecen para dejar lugar a las categorías-sociales,-- sino que muchas de ellas pasan -sufriendo variaciones resultantes de su articulación con las categorías sociales-, al estrato de lo social.

Como dijéramos al comienzo de este trabajo, la categoría de metabolismo permanece (con variaciones) como condición de existencia de la sociedad, aunque erróneo pretender que hay una *identidad* entre el proceso de asimilación que el organismo humano hace de los elementos naturales, y el proceso de producción, intercambio y consumo socialmente organizados. Aquí el metabolismo está mediado por relaciones sociales, y su organización responde básicamente a una lógica social, mientras que en el primer caso, si bien los alimentos u otras formas de insumos naturales pueden llegar al organismo mediados socialmente, el metabolismo es un proceso fisiológico y no social, y por lo tanto las leyes sociales no lo regulan como tal.

Del mismo modo, la categoría de reproducción aparece bajo la forma de la *reproducción social*, pero su proceso tiene ahora otras condiciones y categorías. Por ejemplo, la categoría de *dominación política*, o la de *ideología*, cuyo paralelo en los procesos biológicos es inútil buscar, son nuevas categorías de la reproducción -propias no sólo de la sociedad en general, sino de determinadas formas de sociedad. (Aquí surge una característica distintiva *de las categorías sociales: su carácter histórico, no universal*).



En lo que hace a la espacialidad de los objetos y procesos sociales, toma un cariz distinto: *el espacio como tal no es una categoría del orden social*. (En otros términos: en lo que el análisis categorial hace, el espacio no es constitutivo del orden social)<sup>5</sup>. Sin embargo, en tanto las relaciones y procesos sociales sólo se realizan por medio de entes que tienen un sustrato físico y biológico, cuando nos referimos a formaciones sociales concretas estamos refiriéndonos a complejos estratificados, de naturaleza social pero también natural. Desde este punto de vista podemos hablar de la *espacialidad* de los objetos de los procesos sociales. Espacialidad que es indirecta -en lo social propiamente- por vía de los soportes físicos correspondientes.

Pero, cabría preguntarse entonces: ¿no será que la espacialidad de lo social, se reduce a la espacialidad física de los soportes de que estábamos hablando? Puesto en esos términos, la respuesta es negativa. Sin embargo *la espacialidad física está jugando como base de la espacialidad social*. Veamos un ejemplo. Una mercancía-cosa es un objeto físico, en tanto tiene, corporeidad, con todas las determinaciones propias de tal forma del ser. Está sujeta a las leyes de la gravitación.

---

<sup>5</sup> **Gnoseológicamente**, esta aseveración implica que las **leyes estructurales** de una sociedad pueden aprehenderse haciendo abstracción de la espacialidad social en sus diversas formas. Sin embargo, cuando se trata de investigar **relaciones particulares** en una sociedad concreta, la incorporación de la espacialidad puede a veces resultar indispensable, y sería un error negar esta necesidad simplemente porque el espacio no sea categoría social en el sentido antedicho. También sería un error pretender que la categoría espacio es la 'dimensión olvidada' y ubicarla en una posición de pivote del sistema de categorías sociales. Ver por ejemplo, los trabajos de Ed. Soja, quien intenta fundar una suerte de materialismo geográfico: "Topian" Marxism and Spatial Praxis: a reconsideration of the political economy of space", ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación de Geógrafos Americanos. New Orleans, April 1978 (mimeo).

Si mediante una aplicación adecuada de energía la pusiéramos en órbita alrededor de la tierra y la dejáramos librada a sí misma, se “comportaría” como una masa sujeta a las leyes físicas, independientemente de su valor de uso y, por supuesto, de su valor de cambio. Los movimientos que describiría, la posible evolución de su órbita, etc., podrían predecirse exclusivamente en base a la especificación de leyes físicas. Si en cambio, quisiéramos transportarla como *mercancía* de un sitio a otro sobre la superficie terrestre, debido a su carácter de objeto físico, se requeriría también un gasto de energía para producir tal desplazamiento, gasto que dependería de sus determinaciones específicas como objeto físico (peso, volumen, etc.) y de la distancia a recorrer, así como de las condiciones topográficas del sendero que vincula origen y destino, etc., etc. Sin embargo, los movimientos posibles de la mercancía no podrían ser anticipados a partir de leyes físicas. Podrían, posiblemente, establecerse límites a tales movimientos, derivados de la naturaleza física del objeto (pericibilidad, etc.) y de los medios disponibles para su movilización, pero estos límites poco nos dirían sobre la configuración espacial de los movimientos efectivos de la mercancía. Por el contrario, la naturaleza social del objeto será la que, sobre la base del sustrato natural, determinará su espacialidad. El gasto requerido de energía se traducirá en costos y éstos, en un sistema mercantil, plantearán límites más o menos precisos al movimiento de la mercancía como tal. Asimismo, el sendero que finalmente recorra podrá explicarse a partir de una especificación de las leyes de la circulación mercantil y no de las leyes de la gravitación universal.

Sin duda que también habrá condicionantes físicos de ese movimiento, pero éstos serán justamente las condiciones sobre las cuales operan las leyes económicas. Por otra parte, aún los condicionantes físicos específicos estarán sometidos a transformaciones resultantes de procesos sociales, en tanto el sistema de canales y las localizaciones relativas de las diversas operaciones que conforman el metabolismo social son parte de lo que suele denominarse el “marco construido”, cuyas formas espaciales a su vez estarán también sometidas a leyes sociales.

Las relaciones sociales, -por ejemplo, las económicas- se realizan (se hacen efectivas) como relaciones particulares, vinculando agentes concretos del sistema social. Tales agentes, en tanto tienen un sustrato físico, tienen una espacialidad fundada sobre momentos de la espacialidad física, como la posición relativa, la dirección del movimiento, etc., pero cuya lógica es social y no física.

Por ejemplo, la relación de compra-venta, (en su forma más general) implica, para su realización, una circulación material de la mercancía comercializada, desde el lugar donde la tenía estacionada su poseedor-vendedor, hasta el lugar indicado por su comprador. En un sistema mercantil competitivo, la configuración territorial de los lugares de producción-almacenamiento, en lo que hace a su posición relativa entre sí y con respecto a los lugares de destino (mercado), así como la configuración territorial de los senderos recorridos por las mercancías en circulación material, y el hecho de que ciertos productores se vinculen con unos consumidores y no con otros, se explican no en base a leyes físicas sino a las

leyes de la circulación que operan en el sistema económico mencionado. Sobre esa base, otras determinaciones sociales pueden contribuir a conformar la espacialidad de la mercancía. Por ejemplo, si las relaciones jurídicas establecen que ciertas mercancías no pueden traspasar el ámbito territorial nacional, aunque las leyes del mercado llevarían el ámbito territorial nacional, aunque las leyes del mercado llevarían el ámbito de circulación más allá de las fronteras, tendremos una espacialidad determinada no sólo en términos económicos sino también jurídico-políticos. O pensemos en la configuración territorial de los mercados de fuerza de trabajo, donde determinaciones no sólo económicas y jurídico políticas sino también culturales estarán contribuyendo a definir una espacialidad propia - históricamente determinada- de la mercancía más peculiar del sistema capitalista. (Estas determinaciones *no se "suman"* sino que *se articulan* con posible sobreterminación económica).

## **5.2. El Carácter Indirecto de la Espacialidad Social**

La espacialidad no es espacio. Pero tampoco es configuración espacial, o forma espacial existente, sino que *hace referencia a las configuraciones espaciales posibles y muchas veces, a las más probables*. Pero si hablamos de regulación, si hablamos de *organización* y no meramente de configuración, estamos pensando en términos de recurrencia, de procesos, de estabilidad relativa, de estructuras. *Explicar una localización relativa o un movimiento no consiste en reconstruir una cadena de conexiones causales, de cualquier orden que sean, cuyo resultado sea dicha localización o*

*movimiento*. En primer lugar, porque al realizar esa reconstrucción se trata ahora de determinar la necesidad o *el sentido de las secuencias* o de remitir la explicación al sistema dentro del cual se produjeron, bajo un régimen regulado estructuralmente en cierto grado.

Por otro lado, ontológicamente debemos diferenciar, en una explicación, *los órdenes de legalidad involucrados*. *Lo que para un orden puede ser completamente explicable, para otro puede ser casual*. Muchos movimientos o localizaciones relativas pueden perfectamente ser considerados *casuales* para una explicación social, aunque puedan rastrearse paso por paso en términos de la secuencia específica de un proceso particular de otro orden. Por otra parte, pretender forzar la explicación de fenómenos concretos en base a la consideración exclusiva de cierto orden de determinaciones, implica (ontológicamente) suponer que puede reducirse el fenómeno a un solo orden de lo real, y (prácticamente) que la gran mayoría de los fenómenos específicos nos quedará sin explicar.

De lo que se trata es de efectivamente concebir *lo concreto como síntesis de múltiples determinaciones de diverso orden, entendiendo por síntesis no la mera sumatoria sino la articulación estructurado de las mismas*. Por lo tanto, si bien no reducimos la espacialidad social a una espacialidad física, tampoco pretendemos que es “puramente” social, sin vinculación con determinaciones naturales.

Como se ve, *la cuestión de la espacialidad de los diversos fenómenos no puede elucidarse sin considerar la cuestión de la legalidad que las compete en cada caso*

*o, lo que es lo mismo, la cuestión de las órdenes del ser (físico, biológico, social..) involucrados, y de su articulación en la formación concreta bajo análisis. De allí la necesaria referencia a consideraciones ontológicas en el tratamiento de esta cuestión.*

De allí también que deba esperarse que distintas concepciones ontológico-teóricas, sobre un dado campo de fenómenos, impliquen diversas concepciones de la espacialidad correspondiente. Para una *visión fiscalista* de los fenómenos sociales, la espacialidad de éstos será idéntica a la de los fenómenos físicos, y se les aplicarán sin hesitar las categorías de gravitación, masa, campo de fuerza, e incluso hasta las relaciones cuantitativas exactas derivadas de las teorías físicas. Otro tanto ocurrirá con una *visión organicista* que, tarde o temprano, desembocará en una “patología de las formas espaciales”. (El denominado “determinismo geográfico” no corresponde en sentido estricto a una visión fiscalista u organicista, pues en realidad no se basa en leyes universales sino que más bien se queda atrapado en la cadena de relaciones “causales” específicas, asociadas con las condiciones particulares del territorio, cayendo en un particularismo a ultranza). Rechazar estas concepciones es relativamente fácil (aunque lamentablemente sigan teniendo formas sutiles de reaparición en este campo). La cuestión es no caer, por reacción, en un reduccionismo a determinaciones sociales supuestamente universales, como lo hace, por ejemplo, la teoría económica espacial de vertiente neoclásica que, además, reduce lo social a lo económico (y lo económico a las relaciones de circulación).

Nuestra propuesta se basa en admitir que, si bien el espacio de lo real es único, (no hay un espacio físico, otro espacio biológico, otro social, etc.) la espacialidad de los diversos fenómenos varía con la naturaleza diferencial de los mismos: que, en particular, la espacialidad de los fenómenos sociales es indirecta y está basada en la articulación entre naturaleza y sociedad, pero con las leyes sociales sobreconstruyendo a la legalidad natural. Implica, asimismo, ver la espacialidad social como históricamente determinada y no como de carácter universal<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En este sentido son altamente sugestivas (aunque no siempre muy claras) algunas proposiciones de Henri Lefevre. Por ejemplo cuando opone el 'espacio capitalista', que caracteriza como 'homogéneo', al 'espacio socialista', que sería "diferencial". Nuestra interpretación de esta proposición es la siguiente (a partir del concepto de entropía); el estado de máxima entropía, es decir, de más desorganización, es un estado indiferenciado y por tanto homogéneo. Por el contrario, la organización, que implica diferenciación, reduce la entropía de un sistema. Así, 'espacio homogéneo' lo entendemos como "espacialidad indiferenciado de una sociedad". Por ejemplo, en un ámbito urbano capitalista, la espacialidad propia del movimiento de los estudiantes primarios de sus domicilios a sus centros de estudio, la propia del transporte de la fuerza de trabajo desde sus centros de reproducción a sus lugares de trabajo; la propia del transporte de mercancías de los centros de producción a los de almacenamiento y de éstos a los de consumo, etc., están superpuestas, caóticamente coexistiendo en el tiempo y en el espacio. En una sociedad organizada con otra racionalidad, estas espacialidades específicas estarán orgánicamente articuladas en el espacio-tiempo y, así los escolares podrán desplazarse a sus centros de estudio a pie, sin recorrer grandes distancias y sin peligro de ser atropellados y, simultáneamente, los trabajadores se desplazarán a sus lugares de trabajo sin congestión, por una distribución racional de los lugares de vivienda y de trabajo así como por un uso racional de los horarios, etc. En este último caso, la espacialidad de los diversos procesos de reproducción de la sociedad estará diferenciada y organizada según sus propios requerimientos. Ver Henri Lefevre; 'Introduction a l'espace urbain', en *Metrópolis*, II, annee, No. 22, octubre 1976.

# 1. LA RELACIÓN ENTRE FORMAS ESPACIALES Y ESTRUCTURAS SOCIALES

## 6.1. Configuraciones y Organización. Espacio y Territorio

Hace ya algún tiempo propusimos que se evitara el uso de términos tales como los de “estructura espacial”, “sistema espacial”, “procesos espaciales”, “relaciones espaciales”, “interacción espacial”, por entender que contribuían a ocultar la naturaleza de la relación entre determinaciones espaciales y sistemas o estructuras sociales al *mezclar* en un sólo término lo propiamente espacial con lo social<sup>7</sup>. Habiendo aclarado ahora que la espacialidad de los fenómenos sociales es indirecta, es decir, derivada del hecho de las relaciones sociales requieren, para su realización, de soportes físicos (sean éstos los agentes mismos de las relaciones o los medios materiales involucrados en las mismas) que son constitutivamente espaciales, queda claro también que los conceptos de forma y de configuración espacial estarán referidos a dichos soportes y que su sentido será descifrado a partir del conocimiento de las leyes que regulan los fenómenos sociales correspondientes.

Para referirnos a las formas espaciales partiremos del concepto de CONFIGURACIÓN ESPACIAL. Entendemos por tal *la particular distribución de un conjunto de objetos físicos, proyectada sobre una cierta superficie continua y homogénea (generalmente plana o esférica) o con respecto a una dada red de nodos y arcos.*

---

<sup>7</sup> Ver. José L. Coraggio: 'Notas sobre Problemas del Análisis Espacial' mimeo, ILPES. 1973

En el caso de objetos no localizados de manera fija respecto a la superficie o red de referencia, el concepto de configuración se hace extensivo a los senderos descritos por su movimiento.

Hacemos aquí referencia a los sistemas geométricos más utilizados, que implican a su vez un conjunto de definiciones axiomatizadas respecto a las determinaciones espaciales del conjunto real bajo estudio, así como un dado método de proyección. Así, en una geometría Euclidiana, aplicaremos los conceptos usuales de distancia, extensión de superficie, densidad, concentración / dispersión, dirección de movimiento, etc., etc., pudiendo incluso utilizar, como forma de referencia, las figuras regulares (círculo, cuadrado, hexágono, etc.) o ciertas distribuciones regulares de puntos (lattice). Por otro lado, en caso de utilizar los recursos formales de la topología por considerarlos más adecuados para el tipo de proceso analizado, el concepto de distancia dará lugar al de geodésico y surgirán nuevos conceptos, tales como los de conectividad, sendero, árbol, circuito, contigüidad, arco dirigido, centralidad o perifericidad definidos en términos de la accesibilidad al resto de la red, etc., y los procedimientos de proyección se adecuarán a este sistema.

Si la proyección no se realiza respecto a un espacio ideal sino con respecto a una representación del territorio concreto, el concepto anterior da lugar al de CONFIGURACIÓN TERRITORIAL (donde entendemos por territorio la usual referencia geográfica a la superficie

terrestre, con todas sus rugosidades y especificidades incluidos sus elementos minerales, suelos, vida-vegetal y animal, clima,- topografía, etc.<sup>8</sup> Dado que tal superficie no está internamente -indiferenciada sino que está compuesta de las determinaciones específicas mencionadas, la posición relativa de los elementos, del conjunto real cuya configuración se estudia podrán ser referidos ahora a los diversos puntos o áreas diferenciados, así como a los demás componentes del conjunto. Al realizar la proyección, usualmente se considerará que la representación de la superficie geográfica estará a su vez “en” un espacio ideal, y por tanto se recurrirá a la geometría que le corresponda. Siempre es posible producir una proyección de configuraciones territoriales a superficies o redes donde se hace abstracción de las determinaciones diferenciales de la superficie terrestre, y viceversa.

Hasta aquí nos hemos preguntado por el origen o por el sentido de la configuración espacial o territorial, siéndonos indiferente que sea resultado, por ejemplo, de un plan orientado por la optimización de cierta variable objetivo o que, a nuestro nivel de análisis, sea “resultado del azar”. Cuando una configuración es sostenida por un proceso social que la refuerza y conserva o cuando es producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes, la denominaremos **ORGANIZACIÓN ESPACIAL**

---

<sup>8</sup> En trabajos anteriores no hacíamos esta distinción entre “espacial” y “territorial”, así como tampoco la distinción que se introduce más abajo entre “configuración” y “organización”.

(o TERRITORIAL)<sup>9</sup> Por lo tanto, detrás del concepto de *organización* espacial (o territorial), que se aplica a ciertas configuraciones espaciales (o territoriales) está la concepción de que los fenómenos sociales, a los cuales corresponden, tienen la característica de ser procesos.

Por PROCESO no estamos denotando cualquier secuencia de eventos, sino una secuencia que constituye un ciclo recurrente, o en otras palabras, tal que la fase final de la misma reproduzca las condiciones-cualitativas de la primera fase y que haya una conexión necesaria entre las fases consecutivas de cada ciclo. Procesos implica, entonces, repetición, autoregulación, permanencia de condiciones para un movimiento de ciclo y, por lo tanto estructura y posibilidad de dicha estructura. Diremos que un proceso tiene *sujeto consciente* cuando está regulado desde la perspectiva de un plan que anticipa resultados ya que implemente medios para reproducción (al menos mientras perdure el proceso) de la consecución de sus objetivos. Cuando en cambio se da la condición de recurrencia expuesta anteriormente pero no existe un

---

<sup>9</sup> Desde el punto de vista formal podríamos, asimismo, decir que una configuración territorial (por ejemplo la correspondiente a un sistema ecológico no mediado socialmente) puede ser resultado de un proceso natural y, por lo tanto, tratarse también de una organización (natural) territorial. A efectos de simplificar nuestra exposición estamos reservando el término “organización” para aquellas configuraciones mediadas socialmente. De todas maneras, como se aclara repetidamente en este trabajo, este carácter social no implica que no haya procesos naturales involucrados. Por otra parte el uso del término “organización” no apela al sentido opuesto de “desorganización”, o al paralelo par de términos “racional / irracional”, una “organización” en nuestro texto, puede ser un resultado caótico o irracional en muchos sentidos.

sujeto consciente que dirige el proceso, como es el caso del proceso global de acumulación capitalista (lo que ha sido a veces presentado figurativamente como si hubiera un sujeto denominado “la mano invisible”), decirnos que es un proceso sin sujeto consciente. En cualquiera de ambos casos cabe la posibilidad de establecer conexiones legales entre los procesos y las configuraciones espaciales (o territoriales) de sus soportes materiales.

Si no hay proceso en el sentido descrito, la explicación de las configuraciones territoriales no pueden remitirse a ningún sistema con relativa estabilidad y por lo tanto sólo puede referirse a su “proceso”, de génesis o a lo que algunos autores llaman su “genealogía”.<sup>10</sup> Pero como decíamos más arriba, una secuencia “histórica” de eventos (es decir, una secuencia real) no constituye una explicación científica en tanto no pueden descifrarse los determinismos que conectan *legalmente* tales eventos, lo que a su vez remite, en el caso de los fenómenos sociales, a la existencia de totalidades o estructuras dentro de las cuales tales secuencias toman forma. Por lo tanto, por proceso histórico entendemos no toda secuencia real, que necesariamente se da en el tiempo, sino un proceso *históricamente determinado* (no universal-no eterno).

Así, la secuencia de eventos que van resultando en una creciente aglomeración de población y actividades en una ciudad dada no puede entenderse sin referirla a procesos de diverso orden y a determinismos varios que se

---

<sup>10</sup> Ver: Alain Lipietz: *Le Capital et son Espace*, Maspero, 1977 (hay traducción al español editada por Siglo XXI).

dan dentro de un sistema históricamente determinado de relaciones sociales. Si nos quedamos al nivel aparental podremos simplemente afirmar que la aglomeración atrae a la población dispersa como las masas mayores atraen a las menores, y nos contentaremos con una pseudo-explicación fiscalista del fenómeno observado. Difícilmente se llegaría, por este camino, a la hipótesis de que en una dada fase del sistema capitalista, se registra una tendencia a la concentración de la fuerza de trabajo en grandes ciudades como condición general para la acumulación capitalista individual, y tampoco se anticiparía que en otras fases del desarrollo capitalista puede ocurrir que tal ley tendencias comience a revertirse (en lo que hace a la fuerza de trabajo, que no es lo mismo que la población)<sup>11</sup>.

Antes de proseguir propondremos un matiz en la terminología, diferenciando “configuración” y “organización”, de “*forma*”. El primer término alude a cualquier distribución, sea esta casual o legal, regular o irregular, expresable en términos de recursos formales abstractos o solamente en términos de sí misma (como en una fotografía). El término organización” está más determinado en tanto requiere la existencia de un *proceso* social al cual está asociada la configuración. Pero, un proceso puede generar una configuración (que llamaremos organización),

---

<sup>11</sup> Esta hipótesis de revisión de las tendencias, que nos parece innegable para ciertos procesos particulares de producción manufacturera en determinados países, la estamos proponiendo además como hipótesis más generalizada para la fuerza de trabajo industrial, en términos de la oposición área metropolitana al resto del país, intentando romper con la prognosis usual a partir del modelo de la causación circular acumulativa.

y ésta no ser “forma”, en el sentido que sigue. Proponemos reservar el término FORMA ESPACIAL para aquellas distribuciones que tengan; a) una lógica descifrable desde algún proceso real; b) regularidad identificable y recurrencia en la distribución.

Evidentemente se puede avanzar en el estudio de estas formas de muchas maneras. Una sería partiendo de configuraciones territoriales que han sido empíricamente detectadas como características, o repetitivas, procediendo, por un lado, a proyectarlas en un espacio geométrico adecuado y, por otro (complementariamente), a rastrear su lógica en relación a procesos reales de cuyos soportes físicos nos aparece como forma. Esta puede ser una vía de investigación si postulamos que la *casualidad* (vista como tal desde el orden social) no puede producir configuraciones recurrentes.

Una limitación de esa aproximación es que muchas formas espaciales sólo aparecen (en lo que hace al requisito b) como tales, recién cuando han sido proyectadas sus correspondientes configuraciones espaciales a partir del todo caótico de geografía banal (como sucedería con los famosos hexágonos de Christaller y Lösch). Por lo demás, el que una configuración espacial sea considerada “forma”, o no, dependerá entre otras cosas del tipo de geometría con que se le analice en sus aspectos puramente espaciales. Pero la selección de la geometría no puede hacerse independientemente de la conceptualización

del proceso correspondiente,<sup>12</sup> con lo que se evidencia el papel de la teoría y los límites del empirismo.

Obviamente, otra aproximación posible es la de *deducir*, a partir de un cuerpo de teoría social general, ciertas características e incluso formas espaciales de determinados fenómenos o procesos sociales. Un ejemplo conocido es el de las áreas de mercado hexagonales que caracterizarían un sistema de competencia espacial de actividades centrales, en condiciones de espacio-ideal.

Lamentablemente, estas teorías fueron leídas caprichosamente, y se multiplicaron los estudios “buscando los hexágonos” en el mundo real. Otras deducciones poco felices han implicado saltos en el razonamiento, como cuando se “dedujo” que dado que el modo capitalista tiende al monopolio y a la concentración del capital, entonces las formaciones sociales capitalistas debían caracterizarse por la concentración territorial, lo que nos deja sin explicación para la concentración bajo el socialismo.

---

<sup>12</sup> Esto ha sido claramente planteado por David Harvey en *Explanation In Geography*, Edward Arnold, 1976, especialmente en su capítulo 14 (aunque otros conceptos de este libro deban ser criticados, como el mismo Harvey lo hace actualmente), no debe arrojarse al bebé con el agua del baño y proceder a ignorar las cuestiones relativas a los recursos formales abstractos, cuyo papel en este campo es innegable

## 6.2. Sobre la Relación entre Formas Espaciales y Procesos Sociales

### 6.2.1 Los órdenes del ser y su articulación histórica

¿Qué relaciones determinísticas existen entre los procesos sociales y las formas espaciales? No hay una respuesta fácil para esta pregunta. En primer lugar, con respecto a los diversos órdenes de determinación, propugnaremos que es imposible dar una respuesta única y general, aplicable a todas las situaciones históricas. Partimos de la proposición, antes planteada, de que naturaleza y sociedad no son dos entidades reales que interactúan; sino que se articulan en un complejo social conformado no solamente por categorías propiamente sociales, sino asimismo por categorías naturales, que constituyen condiciones de existencia del todo social.

Por lo tanto, la historicidad de lo social no se limita a establecer que las categorías sociales tienen una vigencia que no es universal atemporal, que están sujetas a transformaciones e incluso a la posibilidad de desaparecer, en tanto las sociedades mismas se transforman estructuralmente<sup>13</sup>. *El carácter histórico de lo social está también*

---

<sup>13</sup> Así, es absurdo pretender generalizar la categoría ganancia, que es propia de un tipo específico de producción a cualquier forma social concreta de producción social o incluso aislada (Robinson Crusoe) o, más específicamente, intentar aplicar los 'principios' de la localización industrial como hace Hoover, que supone un comportamiento individual teológicamente orientado por la minimización de costos, en cualquier época de la producción, sin advertir que dicho comportamiento no es innato al hombre sino que está determinado estructuralmente por un sistema social cuya vigencia histórica tiene límites en el pasado (y en el futuro). Ver E.M. Hoover, **Location Theory and the shoe and Leather Industries**. Cambridge, Mass, 1937.

*dado porque la articulación entre los determinismos propiamente sociales y los naturales o, si se quiere, la relación entre las categorías sociales y las naturales, no está unívocamente establecida para toda forma de sociedad.*

Así, mientras podemos afirmar que para las sociedades desarrolladas contemporáneas los fenómenos sociales, resultado de complejas series de determinación natural y propiamente social, implican una relación de sobreconstrucción de las primeras por las segundas,<sup>14</sup> esto sería difícilmente sostenible para las formas más primitivas de organización colectiva (recolectora) de la reproducción humana, donde la naturaleza prácticamente no es transformada sino que es una mera colección de medios de vida.

Esto se manifiesta de muchas maneras: Mientras la reproducción de una colectividad humana está librada en alto porcentaje a la ocurrencia o no de una catástrofe natural en situaciones de casi nulo desarrollo social de las fuerzas productivas, con el desarrollo del control de los procesos naturales las catástrofes afectan marginalmente

las posibilidades de reproducción. También puede observarse cómo los ciclos económicos dependen cada

---

<sup>14</sup> “Las leyes naturales no se pueden suprimir. Lo que se puede cambiar en condiciones históricamente diversas es sólo la **forma** en que aquellas leyes se imponen”, Karl Marx, en carta de Kugelmann, del 11/7/1968, en Briefe and Kugelmann, p. 67, citado por Alfred Schmidt: **El concepto de Naturaleza en Marx**, Siglo XXI, 1976. Esta obra puede ser provechosamente leída para un tratamiento riguroso de la relación naturaleza / sociedad. A este respecto, la fórmula de que “lo social está mediado por lo natural, y lo natural por lo social”, nos parece insuficiente. Este carácter histórico de la relación misma no fue suficientemente explicitado en nuestro trabajo anterior (ver; Posibilidades..op. cit).

vez menos de los ciclos naturales y, cada vez más, de un determinismo estrictamente social. Asimismo, que la naturaleza se nos presente cada vez más como algo “reproducido” y no como algo “dado” es resultado del desarrollo histórico objetivo de la relación entre sociedad y naturaleza. Este mismo tipo de consideración diferencial puede hacerse en la comparación entre regiones de una misma sociedad.

Por otra parte, esta relación entre sociedad y naturaleza, no puede verse como lineal y universalmente orientada hacia una creciente disminución de la importancia de los determinismos originados en procesos naturales, pues la misma sociedad puede cambiar las condiciones específicas en que se desenvuelven las leyes naturales, detonando reversiones importantes en estas tendencias. Tal parece ser el caso de la catástrofe que se pronostica actualmente.

Vemos entonces que la posibilidad de establecer relaciones legales entre estructuras, procesos o relaciones sociales, por un lado, y formas espaciales, por el otro, está estrechamente ligada a la posibilidad de esclarecer la trama articulado de determinismo de diverso orden, que liga procesos sociales con organizaciones espaciales determinadas, diferenciales y recurrentes.

Se trata, efectivamente, de investigar las formas particulares que su *articulación asume en cada situación*. Si abocados a la investigación de los cambios de la configuración territorial en Guatemala, después del terremoto reciente, concluimos que “el terremoto ha causado la

aparición de barrios de vivienda popular en determinadas localizaciones”, estaremos prácticamente poniendo en un mismo plano los determinismos naturales y sociales y además reduciendo a una estrecha relación causal lo que en la realidad es una completa trama de determinación.<sup>15</sup> Si, en época reciente, encontramos que “una guerra de liberación trajo consigo la devastación imperialista de los bosques de la región y que, como consecuencia, esto provocó la erosión del territorio, que terminó convirtiéndose en desierto, es factible proponer que esta configuración territorial es resultado de un hecho social, pero difícilmente podríamos establecer una relación legal entre la “forma desierto” y el hecho social” “guerra de liberación”. En el primer caso podemos remitirnos a un hecho natural (terremoto) para rastrear la explicación de un fenómeno social (barrios populares nuevos), y en el segundo a un hecho social (Guerra de liberación) para explicar un fenómeno natural (desertificación). Pero en ninguno de los dos casos podremos hablar de *un proceso* que conecta ambos fenómenos como fases del mismo. Hay procesos involucrados que se articulan produciendo una serie particular de acontecimientos, pero eso es otra cuestión. No *hay proceso* y, por lo tanto, así planteado, no hablaríamos de *organización* sino de configuración.

---

<sup>15</sup> Tenemos aquí un caso en que un evento que tiene explicación (incluso de tipo causal, ver más abajo) en el orden natural, como es el caso del terremoto, es, sin embargo, casual desde el punto de vista social, aunque tenga aplicaciones sociales y, más aún, produzca resultados de orden social directos e indirectos, al desencadenar un subproceso social de reorganización territorial.

Pero distinto sería el caso en que la erosión del suelo resultara de la forma de división territorial del trabajo, derivado de la fase actual del desarrollo capitalista en relación al sector agropecuario, donde ciertos aspectos de los procesos ecológicos son despreciados en aras de la productividad inmediata; puesto que su consideración no es funcional en los plazos y ritmos que requiere el proceso de acumulación del capital. Aquí hay recurrencia, y hay posibilidad de pensar en términos de un proceso social que incorpora los procesos naturales como condición de existencia, resultando así un proceso históricamente determinado. que no es ni puramente social ni puramente natural<sup>16</sup>.

### 6.2.2 Los distintos tipos de determinismo

Una vez planteado el carácter histórico de la cuestión, es necesario, en segundo lugar, considerar que existen diversos tipos de determinismo, aún dentro de un mismo orden del ser. Partimos de que no existe una única forma de determinación de los fenómenos y, en particular, que la causalidad es un caso especial de determinismo. ¿Cuáles son los componentes comunes a todo tipo de determinismo?. ¿Habrá *determinismo* en un fenómeno cuando éste dependa de ciertas condiciones y sólo

---

<sup>16</sup> Dados los objetivos limitados de este trabajo, hemos estado haciendo referencia a "lo social" como a un orden internamente indiferenciado, pero esto es solamente a los efectos de simplificar nuestro análisis. En otro trabajo (ver J.L. Coraggio:

Posibilidades y Dificultades.. ya citado), hemos planteado la necesidad de considerar la sociedad como un complejo estructurado con determinaciones económicas, políticas, ideológicas, étnicas, etc., intentado subrayar la necesidad de incorporar estas cuestiones en la consideración investigativa y en la práctica de transformación asociada a la cuestión regional.

ocurra cuando se cumplan las mismas (condicionalidad)?. Adicionalmente, partiendo del principio materialista de que “nada sale de la nada ni se convierte en *nada*”, se restringe el principio de legalidad con la condición de una conexión genética o de *productividad*, para evitar caer en una reducción de la determinación a la mera coexistencia asociativo o a la sucesión en el tiempo, sin relación genética.

Esta definición no reduce el determinismo al causal, que es sólo un caso especial caracterizado porque la determinación se realiza en forma unívoca por *condiciones externas eficientes (el modelo causa-efecto)*. Por otra parte, compartimos el criterio de que no puede establecerse una relación de uno a uno entre órdenes del ser y tipos de determinismo operantes, sino más bien que hay una relación articulado entre procesos con diverso tipo de determinismo, incluso dentro de un mismo orden del ser, siendo la tarea científica justamente la de establecer qué tipo de legalidades regulan cada campo de fenómenos concretos.

Para dar un ejemplo esquemático que ilustra la relevancia de esta cuestión para nuestro problema específico, tomemos el caso de la organización territorial de la población bajo la forma de aglomeraciones urbanas en un sistema capitalista. La aglomeración relativa creciente es un cambio en la configuración territorial de la población, que responde a *un proceso social de migración*. Este proceso tiene, en primera instancia y utilizando los

términos de Bunge<sup>17</sup>, un *determinismo estadístico*, en el sentido de que su ley puede ser expresada probabilísticamente en sus rasgos generales y para periodos relativamente cortos, sin por eso pasar a ser considerado como un fenómeno “indeterminado” o “sin legalidad”, puesto que los parámetros y relaciones que rigen cuantitativamente el fenómeno estarían bien establecidos.

Sin embargo, si nos quedáramos a este nivel como único nivel de la explicación (como por ejemplo cuando se plantean las cadenas de Markov como “teoría de las migraciones”) estaríamos lejos de haber aprehendido el fenómeno en su naturaleza real. Este determinismo estadístico es resultado de una serie de eventos individuales de migración, cuyo determinismo inmediato no puede ser considerado como estadístico, sino que es fundamentalmente de orden *teleológico*, donde se da una decisión orientada por fines-independientemente del grado de formalización y explicitación de dichos fines y de la adecuación eficiente de la acción a los mismos.

Nuevamente, si nos quedáramos exclusivamente a este segundo nivel (como por ejemplo, cuando se basa el análisis de las migraciones en el método de encuesta y de identificación de factores individuales independientes), no podríamos comprender las migraciones como parte de *un proceso* social, si bien este tipo de

---

<sup>17</sup> En este planteamiento sobre la cuestión de los determinismos nos apoyamos en la obra de Mario Bunge: *Causalidad*, Eudeba, Buenos Aires, 1961. Esto no implica que nos adscribamos al conjunto de sus proposiciones sobre estas cuestiones y sobre el método científico. Solamente estamos tomando un desarrollo analítico que nos parece correcto.

determinismo efectivamente opera en el seno de un sistema social. Para comenzar, los comportamientos, las actitudes individuales ante determinadas condiciones, no pueden verse como innatos o naturales del ser humano, sino que a su vez son resultado de una totalidad histórica en la cual están existiendo los individuos migrantes. El sistema social como totalidad está entonces en el génesis de la determinación teleológica, como *determinismo estructural*. Así, los trabajadores que sólo cuentan para su reproducción con los salarios recibidos a cambio de la venta de su fuerza de trabajo, tendrán un comportamiento migratorio que de ninguna manera puede pensarse que es innato al ser humano, puesto que es descifrable básicamente a partir de la determinación estructural que su posición de clase les impone<sup>18</sup>.

Por otra parte, las configuraciones concretas que adoptan los flujos migratorios no resultarán de estos comportamientos realizándose en un vacío, sino que serán condicionados por otros procesos donde operan *determinismos funcionales o de causación recíproca como, por ejemplo, cuando el desarrollo de las fuerzas productivas de la industria requiere de una transformación y adecuación de las formas de producción en ciertas regiones agrarias, o cuando por vía de los mecanismos de interacción competitiva en los mercados de fuerza de trabajo éstos se reorganizan territorialmente.*

---

<sup>18</sup> Ver Jean-Paul de Gaudemar: *Movilidad del trabajo y acumulación de capital* Ediciones Era, México, 1979.

Finalmente, estos procesos, constitutivos del proceso de reproducción del capital social son, obviamente, propios de una estructura social dominada por el modo de producción capitalista que, si bien tiene procesos de reproducción que le dan permanencia y viabilidad histórica, está interiormente conformada por un *determinismo* dialéctico derivado de su naturaleza contradictoria, sin cuya comprensión -particularmente de la articulación de sus contradicciones antagónicas con otras secundarias- no podría aprehenderse la dinámica social y por lo tanto, histórica<sup>19</sup>.

Si intentáramos señalar una de estas formas de determinismo (el determinismo estructural, o el dialéctico, etc.) como la única relevante, incurriríamos en un vicio reduccionista que impediría efectivamente construir una explicación científica del fenómeno objeto de estudio.

---

<sup>19</sup> Con este ejemplo hemos intentado meramente ilustrar la cuestión de los tipos de determinismo. Este planteo difiere, por ejemplo, del de la **pluricausalidad** que, en el caso de las migraciones, llegaría en el mejor de los casos a preguntarse por el peso relativo de las causas personales y las causas sociales de las migraciones. Creemos que este tema debe ser desarrollado in extenso pues no se limita obviamente a la problemática regional sino que hace a una concepción del determinismo en las Ciencias Sociales. Desde ya, los diversos tipos de determinismo no debe ser pensado como externo entre sí, o como articulados sólo a partir de relaciones entre procesos. Así, en el determinismo teológico, seguramente opera internamente un determinismo dialéctico, etc. etc. Por otra parte, esta no es una cuestión meramente académica, sino que tiene obvias consecuencias sobre la praxis. No puede negarse la importancia de tener claro, por ejemplo, cuál es la relación entre los determinismos teleológicos y los estructurales. El cambio estructural no es suficiente para modificar los comportamientos, en tanto la conciencia tiene cierta autonomía en la reproducción de pautas y actitudes aún cuando se den cambios estructurales y debe actuarse explícitamente a este nivel. Asimismo, una acción sobre la conciencia de los individuos, aún en el interior de estructuras que se desea transformar, es un requisito insoslayable, para gestar un cambio estructural desde el seno mismo de las estructuras cuyas contradicciones así lo permiten.

Postulamos en cambio que, en general, la determinación de los fenómenos sociales es de naturaleza compleja y que *no pueden darse saltos*, evitando establecer las necesarias mediaciones. Por ejemplo, el determinismo estructural y el dialéctico operan efectivamente por vía de mecanismos y comportamientos de instituciones y agentes sociales concretos. *En tal sentido y en lo que atañe a nuestra problemática específica, intentar establecer proposiciones sobre la relación entre modo de producción y formas espaciales será un ejercicio especulativo, si no se apoya en un trabajo analítico que establezca una aproximación, fundada empíricamente, a la trama de determinismo que media entre ambos términos de la supuesta relación.*

Creemos que, en lo que a esta problemática de la relación entre procesos sociales y formas espaciales se refiere, *no hay respuesta general que abarque todas las situaciones históricas y que, en cada caso, se trata de establecer los tipos y órdenes de determinismo pertinentes, lo que de ningún modo implica recaer en un particularismo que impida pensar en términos de legalidad.*

Sin embargo, es importante un desarrollo que, fundado en lo posible empíricamente, permita plantear ciertos marcos categoriales a esta relación, sobre todo para ejercer una “vigilancia epistemológica” sobre la investigación, al evitar caer en reduccionismos o en absurdas equiparaciones de determinaciones, que en la realidad están estructuradas diferencialmente. Como toda buena vigilancia epistemológica, -no se trata de que se constituya en una metaciencia, sino de que organice los aspectos más críticos de la problemática que nos ocupa y de que

se realmente y rectifique en base a las contribuciones que la investigación científica vaya produciendo. En algunos casos las demarcaciones que produzca el análisis categorial podrán resultar obvias, en otros permitirán un ajuste más riguroso del discurso científico y aún en otros evitarán encaminar el pensamiento (y la acción) por falsas vías.

En resumen, en lo que hace a la relación entre formas espaciales y estructuras sociales, proponemos lo siguiente: *concebidas las estructuras sociales de manera procesal y no estática, las relaciones entre los procesos sociales y las formas espaciales de sus soportes físicos que interesan a la ciencia (y a las prácticas), son las relaciones de conexión legal. Diremos que se ha establecido una conexión de tal tipo cuando una configuración territorial proyectada a un espacio geométrico -utilizando recursos formales isomórficos con el fenómeno social bajo estudio y en base a la teoría correspondiente a dicho fenómeno- resulta en formas espaciales (identificables, recurrentes al menos en una misma estructura social), cuyo sentido puede ser descifrado a partir de la lógica del proceso social correspondiente. Como condición para garantizarla corrección del procedimiento investigativo explicitamos que deben tenerse en cuenta: a) la compleja trama de determinismos de diverso tipo y de distinto orden involucrados; b) la articulación de las categorías sociales y las naturales; c) el carácter histórico (no universal) de tales articulaciones y consecuentemente de las conexiones establecidas.*

## 7. ESPACIALIDAD, REGIÓN Y REGIONALIZACIÓN

### 7.1 Recapitulación de Algunas Cuestiones Básicas

En base a los elementos adelantados en los acápites anteriores, podemos ahora aproximarnos a la conceptualización respecto a las denominadas “regiones”. Pero previamente es conveniente recapitular algunas cuestiones.

Hemos propuesto que todo *proceso* social diferenciado tiene una espacialidad propia, sobreconstruida sobre la base de la espacialidad física de los soportes naturales de tal proceso, a partir de las leyes sociales que le son inherentes. Tal espacialidad hace tanto a *las posibles configuraciones* espaciales de localizaciones y flujos materiales como a las configuraciones *más probables*, dada la naturaleza de los fenómenos estudiados.

Para que algunas de estas configuraciones sean consideradas como *formas espaciales*, cuya lógica pueda ser remitida a la legalidad social articulado con la legalidad de lo natural, deberá haber recurrencia, regularidad y, obviamente, posibilidad de identificar la configuración como tal.

Por lo tanto, si bien a priori podríamos afirmar que toda configuración espacial de los soportes físicos de los fenómenos sociales podrá remitirse en su génesis a algún tipo y grado de determinismo propiamente social y que, de una u otra manera, estará condicionando resultados

particulares de algunas relaciones sociales, no es de nuestro interés (ni sería científicamente aceptable) encontrar proposiciones generales que den cuenta de *todas* las posibles relaciones específicas entre fenómenos sociales y configuraciones territoriales.

En primer lugar, nos limitamos a aquellas configuraciones territoriales que, previa transformación a un espacio geométrico (o, incluso, “a simple vista”), presenten características de *regularidad* (en términos del sistema aromático geométrico correspondiente)<sup>20</sup>.

En segundo lugar, nos limitamos al análisis de tipos *recurrentes* de configuraciones. Esto quiere decir: que tales configuraciones espaciales regulares identificables aparezcan de manera repetida al menos en relación a un mismo tipo de formación social (la concentración metropolitana en países capitalistas, por ejemplo). Esta es una condición obvia para que se pueda plantear la posibilidad de establecer relaciones legales entre fenómenos y estructuras sociales por un lado, y configuraciones territoriales y espaciales por el otro. En tercer lugar, nos limitamos

---

<sup>20</sup> Como en otras instancias de la aplicación de recursos formales abstractos a las ciencias sociales, se podrán utilizar aquí recursos más o menos determinados. Por ejemplo, si nuestro análisis va a tener en consideración la particular disposición de puntos de una superficie continua, o, lo que es lo mismo, de sus límites, podríamos apelar: a) al criterio de convexidad de un conjunto, lo que no establecería diferencias entre una variedad de figuras geométricas, o b) más en detalle, establecer si se trata de figuras rectangulares, hexagonales, etc. Si se trata de establecer la mayor o menor concentración / dispersión de un conjunto de puntos discontinuos, un número limitado de parámetros (distancia promedio, distancia máxima, densidad, etc.) nos permitiría aproximarnos (en una geometría euclídeana) sin recurrir a patrones de referencia derivados de figuras “regulares”. Sin embargo, podrá haber regularidades identificables, como por ejemplo al determinar que los radios de circulación de diversas mercancías pueden ser característicos y recurrentes, etc., etc.

al análisis de configuraciones espaciales que correspondan a los soportes físicos de procesos sociales. Esto permite efectivamente la recurrencia, no sólo en el sentido de que configuraciones espaciales similares se produzcan en diversos lugares de una misma formación social, sino que haya condiciones de reproducción de tales configuraciones (no por sí mismas, sino por la naturaleza procesal de los fenómenos sociales). (Otra manera de plantear esta limitación es diciendo que restringimos nuestro análisis a las organizaciones espaciales)<sup>21</sup>.

Otra cuestión que intentamos plantear en las páginas anteriores, es la relativa al *tipo de conexión legal* que buscaríamos entre estructuras sociales y formas espaciales. Aquí se trata fundamentalmente de tener presente que existen diversos tipos de determinismo, cuya articulación es viable en situaciones concretas, si bien existe un principio de jerarquización (por ejemplo, el determinismo teleológico de los agentes de un sistema está sujeto a su vez a un determinismo estructural, pero no a la inversa).

---

<sup>21</sup> No estamos diciendo que ya está determinado de una vez y para siempre qué es posible de ser estudiado y qué no lo es. Esto no es así por la razón de que efectivamente podemos investigar aspectos de la realidad social sin hacerlo orientados por el "modelo" científico de legalidad (o, en otros términos, sin el presupuesto de que hay leyes regulando los fenómenos), como por ejemplo, cuando se efectúan tipologías y descripciones que no se organizan a partir de una teoría científica de los fenómenos bajo estudio. Por otra parte, lo que en el estado actual de conocimiento puede no parecer como ajustado al objeto de estudio enunciado más arriba, puede eventualmente entrar en el campo de investigación científica con otra definición específica de objeto, fundada en nuevas investigaciones empíricas o desarrollos teóricos.

Por lo tanto, *hay diversos tipos de leyes involucradas en la relación entre estructuras sociales y formas espaciales.*

Vinculada a esto, la cuestión de “*la dirección*” de la conexión (generalmente pensada en abstracto, como un determinismo indefinido o a veces pensado simplísticamente como causal) entre ambos términos ha sido bastante discutida en la literatura sobre el tema. ¿Son las configuraciones espaciales un producto (separable como resultado objetivado) de las relaciones sociales? ¿Son una “expresión de tales relaciones”? ¿Son un aspecto (inseparable) de las mismas? A su vez: ¿Existen relaciones genéticas entre formas espaciales y relaciones sociales (como por ejemplo cuando se plantea que una transformación en las configuraciones espaciales produciría efectos sociales tales o cuáles)? ¿Constituyen las configuraciones espaciales existentes un condicionante de las relaciones sociales, pudiendo favorecer un desarrollo social en uno u otro sentido?<sup>22</sup>. En esta misma línea se ubica la cuestión de si existen relaciones biunívocas entre estructuras sociales y formas espaciales, o al menos unívocas en el sentido de que -a cada estructura social le corresponde una dada forma espacial, aunque la inversa puede no cumplirse.

A este respecto, no debe confundirse el que, por un lado, estamos afirmando (ontológicamente) que el espacio

---

<sup>22</sup> Aquí estamos dejando de lado otra posibilidad, que parecería implícita en algunas proposiciones usuales en la literatura: la de que “lo espacial” tenga autonomía relativa y leyes propias, pudiéndose así pensar en términos de autoreproducción de las configuraciones espaciales (la concentración produce concentración, etc.).

no es categoría de lo social, es decir, que no es una determinación constitutiva de los fenómenos sociales y que (gnoseológicamente) puede hacerse abstracción de la espacialidad para aprehender las relaciones esenciales de lo social, y que, por el otro, analíticamente hagamos referencia a las formas espaciales como determinaciones sociales objetivadas. Esta doble proposición no equivale un absoluto a una posición cosificadora que sustente la existencia autónoma (respecto a lo social) de las formas espaciales, según la cual la relación (entre lo espacial y lo social) sería una de correspondencia o de causalidad entre objetos externos.

Por el contrario, a partir de la posición expresada más arriba con respecto a la relación más general entre naturaleza y sociedad, tendemos a rechazar toda postulación que cosifique o autonomice “el espacio” o las formas espaciales. En tanto las formas espaciales son formas de los soportes naturales de los procesos sociales, no pueden separarse *realmente* de éstos.

Por ejemplo, la proposición de que la aglomeración condiciona (o que permite, o incluso que “produce”) el desarrollo industrial nacional, o la otra proposición aún más específica de que la concentración de la población “produce” la concentración de las actividades industriales, etc., etc., son vistas aquí como una incorrecta expresión de la relación a la que apuntan. En esta concepción lo plantearíamos así: no es la aglomeración (forma espacial abstracta) lo que produce o condiciona el crecimiento industrial (proceso social), sino que el crecimiento industrial nacional (relación entre dos determinaciones sociales). Lo que ocurre es que la definición misma de

“mercado” para la industria implica, en las condiciones tecnológicas existentes de producción y transporte, una concentración territorial de las demandas individuales. No hay “mercado disperso” o “mercado concentrado” *strictu sensu*, sino que hay o no hay mercado. Pasando cierto umbral podremos hablar de grados de concentración territorial de los mercados, pero esto mismo será una determinación del tamaño económico del mercado<sup>23</sup>. Por lo tanto, no se trata de que una forma espacial *per se* condicione o induzca un fenómeno social, sino que un fenómeno social condiciona o induce a otro y, en tal sentido, las formas espaciales no están “fuera de” lo social.

## 7.2 El Concepto de Región

Para construir el concepto de región introduciremos previamente el concepto de “ámbito” de una relación. Entenderemos por *ámbito territorial de una relación social particularizada el segmento (convexo mínimo) de territorio que incluye la localización de los agentes y medios directamente acoplados por la relación así como los senderos de los flujos materiales que la realizan (cuando corresponda)*. Aplicando los conceptos desarrollados más arriba, un ámbito territorial puede ser transformado en

---

23 Nuestra postulación de que el espacio no es categoría de lo social y que, por ejemplo, el mercado sí lo es para un sistema mercantil, no implica que las formas espaciales sean separables y combinadas arbitrariamente con las estructuras sociales. Por el contrario, afirmamos que tienen con estas una relación legal sólo comprensible cuando la espacialidad se descubre y analiza en el interior mismo de las relaciones sociales, y no como algo exterior.

su correspondiente ámbito espacial<sup>24</sup>. Por extensión podemos pasar a los conceptos; ámbito de la relación en general (incluyendo todas las situaciones particularizadas), ámbito de *un proceso* social concreto, etc.

*La* delimitación de los ámbitos está operada en la realidad y nuestro análisis podrá identificarlos, combinarlos o separarlos conceptualmente en función del tipo de relaciones investigadas y del nivel al que las estemos estudiando. Así, podremos discernir, para una fracción dada del capital, entre su ámbito de explotación, su ámbito de acumulación, el ámbito de reproducción de la fuerza de trabajo que comanda, el ámbito de circulación de las mercancías cuya producción comanda, etc., y considerar el ámbito de su reproducción económica. Podremos diferenciar, para una dada fracción de la burguesía, entre su ámbito de explotación, su ámbito de acumulación y su ámbito de dominación política y establecer tendencias de evolución diferenciales y, eventualmente, identificar contradicciones entre estos ámbitos.

De igual manera, es posible determinar *áreas territoriales de homogeneidad relativa, ya sea de las relaciones entre agentes y medios o de ciertos atributos de los mismos*. Al aceptar la denominación usual de “áreas homogéneas” no afirmamos que las áreas como tales sean homogéneas, sino que constituyen segmentos

---

<sup>24</sup> Eventualmente, la aplicación del criterio de convexidad podría limitarse al ámbito espacial, pudiendo no satisfacer la proyección directa sobre la esfera terrestre de su ámbito territorial correspondiente.

continuos del territorio en los que se localizan, durante el periodo analizado, agentes o medios involucrados en un mismo tipo de relaciones (áreas de producción *campesina* ) o un mismo nivel o calidad de atributos (áreas ocupadas por ciertos grupos étnicos, áreas que contienen familias de un ingreso anual similar, áreas cuya producción dominante es la misma, etc.).

Denominaremos REGIONES a esos ámbitos *definidos a partir del dominio territorial* particular de una relación *de acoplamiento o de una relación de semejanza*. En el contexto global de nuestra concepción de lo espacial, la célebre controversia sobre si las regiones son “reales o pensadas” no tiene respuesta porque simplemente responde a una pregunta mal planteada. La disyuntiva es falsa. El procedimiento para identificar regiones contiene elementos subjetivos (como por ejemplo la selección de una u otra relación y su reconstrucción teórica como punto de partida), pero se concretiza sobre la base de las determinaciones objetivas que tiene tal relación en la situación real específicamente investigada. Para poder efectivamente identificar regiones, el fenómeno analizado deberá estar *objetivamente regionalizado*. En otras palabras, la organización espacial que le corresponde deberá estar conformada en forma de ámbitos particularizados de la relación o en áreas homogéneas diferenciables.

De por sí, el análisis de la REGIONALIZACIÓN de un fenómeno social contribuye al análisis integral de dicho fenómeno. Tal regionalización podrá ser visualizada como característica (y no meramente accidental) de la

organización, espacial correspondiente al fenómeno, en tanto pueda descifrarse su lógica a partir de las leyes que regulan el citado fenómeno. *La regionalización<sup>25</sup> es, pues, una forma espacial.*

Algunos autores han tenido -tal vez por reacción contra corrientes geográficas que enfatizan lo territorial *per se*- a aplicar el término “región” a subsistemas sociales, e incluso a hablar de “formaciones económico-sociales regionales” como término sustitutivo del término “región”. Pero de la misma manera que no debe confundirse una sociedad nacional con “su territorio”. no debe-asimilarse un subsistema social a “su territorio” (región), correspondiente. El concepto de región que utilizamos apela a segmentos del territorio como *locus*, sean estos subnacionales o supernacionales, y no a las relaciones de las cuales son ámbito, o a los agentes en ellos localizados, o a los flujos cuyos senderos incluye, o a los elementos naturales que contiene. *La región no existe más allá e independientemente de las relaciones y elementos de los cuales es región, pero tampoco se confunde con ellos<sup>26</sup>.*

---

<sup>25</sup> Cuando no aclaremos lo contrario, utilizamos el término “regionalización” para denotar la regionalización objetiva” de los procesos estudiados, a diferencia de la “regionalización subjetiva”, es decir, el establecimiento de procedimientos para la identificación de un conjunto de regiones a partir de ciertos criterios

<sup>26</sup> Para un punto de vista diferente, que a nuestro juicio confunde niveles de determinación, ver: Horacio A. Sormani: “Formación Social y formación espacial: hacia una dialéctica de los asentamientos humanos”, Estudios Sociales Centroamericanos. Mayo-agosto 1977, No. 17. Allí se afirma: “...la región es considerada una porción territorial de la sociedad y, por lo tanto, forma y contenido a la vez, mientras que la formación espacial sólo expresa una forma que debe, en todos los casos, asociarse a su correspondiente sustancia social”.



Si en lo que hace a la relación entre naturaleza y sociedad hubiéramos postulado que se trata de dos objetos separables, externos entre sí, que entran en relación de tal o cual tipo, podríamos ahora pasar a afirmar que, si bien en tanto *locus* la región no tiene en sí misma contenido, en una segunda instancia, vista como segmento del territorio concreto, tiene un contenido propio dado por su suelo, su topografía, su clima, sus recursos minerales, etc., y que debemos establecer las relaciones que se dan entre esta “región material” y los procesos de la sociedad que se ubican en ese *locus*. El hecho de que conceptualicemos la relación entre lo social y lo natural como órdenes diversos del ser, por un lado, pero que al referirnos a formaciones sociales concretas consideremos que lo natural no es algo que subyace “debajo” de lo social sino que está en el interior mismo de las estructuras y procesos sociales, nos lleva a considerar a la colectividad asentada en el ámbito definido como región como un *complejo social-natural*, donde no sólo hay agentes sociales y sus relaciones sino también elementos naturales, relacionados a través de procesos ecológicos y, asimismo, un sistema de relaciones sociales de apropiación de los elementos naturales por los elementos de la sociedad. Este complejo concreto tiene como *locus* una determinada región, cuya configuración, extensión, posición relativa, etc. son determinaciones espaciales cuya lógica debe descifrarse desde las leyes que regulan los procesos sociales.

En consecuencia, estamos rechazando las concepciones que consideran la región como a) forma espacial más contenido natural; o b) forma espacial más contenido natural más contenido social, y adoptamos el criterio de

*que la región es forma espacial de un subconjunto social (complejo social-natural) o, en forma más amplia, que la regionalización es forma espacial de una sociedad*

En nuestra concepción, las configuraciones espaciales no se explican por la *sumatoria* de determinaciones derivadas de las estructuras sociales, por un lado, y de otras independientes derivadas de los complejos naturales concretos existentes, por el otro, según un esquema donde la configuración territorial de un fenómeno social (efecto) sería vista como resultado combinado de las estructuras sociales (causa uno) y de la configuración “natural” (causa dos) y donde en todo caso se trataría de determinar el peso relativo de una y otra<sup>27</sup>.

Por el contrario, el determinismo natural puede tener sentido desde la perspectiva de una estructura social concreta, con un dado grado y modalidad de desarrollo de las fuerzas productivas, de su sistema político, etc. Por lo tanto, dicho determinismo está inseparablemente articulado con (y sobreconstruido por) el determinismo social en sus varios tipos. *La configuración natural* aparece como factor que, en el seno de un dado proceso social, contribuye a especificar la configuración territorial concreta de los fenómenos sociales, pero que de ninguna manera la *produce*. *El determinismo natural* ya está incorporado (sin reduccionismo) en la regulación de los procesos sociales, como por ejemplo en las condiciones materiales para la reproducción social, y no se agrega externamente

---

<sup>27</sup> En un esquema así, una relativa uniformidad natural de; territorio reducirá el peso de la “causa dos” e incrementará el de la “causa uno”, etc.

al determinismo social. El hecho de que procesos naturales relativamente autónomos (un terremoto, el enfriamiento de la corteza terrestre) provoquen cambios en la configuración natural, que a su vez reorientan o cambian la funcionalidad -de las configuraciones de los fenómenos sociales- no contradice esta concepción, fundada en el análisis categorial esbozado más arriba.

### 7.3 El Proceso del Capital y la Regionalización

La división social del trabajo desarrollada por el sistema capitalista se apoya, indudablemente, sobre determinaciones diferenciales naturales del territorio (recursos naturales localizados, topografía, condiciones de accesibilidad, etc.) y de la misma población (etnia, sexo, edad). Sin embargo, no *es producida* por esta diferenciación de lo natural. Por lo pronto, aún cuando hubiera una gran uniformidad en estos elementos, la división social del trabajo se daría de todas maneras. En cambio, podemos decir que las determinaciones naturales específicas favorecen unas u otras formas concretas de la división social del trabajo y, visto desde la perspectiva de los recursos mismos, condicionan una u otra manera de inserción en el sistema de producción<sup>28</sup>.

Así, *la división territorial del trabajo*, es decir, la configuración de subconjuntos productivos relativamente

---

<sup>28</sup> El capitalismo ha demostrado una gran ingeniosidad para utilizar las diferencias naturales en la búsqueda de una máxima valorización. Esto no se limita a la especialización de los sistemas ecológicos, sino que incluye las diferencias ¿técnicas, de sexo, de edad, etc. de la población trabajadora.

especializados en áreas compactas diferenciables, como parte de un sistema orgánico de producción social, o, en otros términos, esta regionalización-especialización de la producción, *constituye una forma espacial propia de la producción social*. Que esta forma no es predominantemente natural sino social queda en evidencia cuando las modalidades concretas que adopta se modifican con los sistemas sociales o con el desarrollo de un mismo sistema. Las formas de inserción de los recursos naturales y de la población bajo un régimen de relaciones campesinas (aunque esté articulado a su sistema capitalista), difieren substancialmente de las de un sistema inmediatamente capitalista. El segundo exagera la especialización, con un objetivo productivista derivado de los imperativos de la acumulación del capital, lo que conduce en muchos casos a una degradación de los ecosistemas incorporados. En cambio, la producción predominantemente comunitaria campesina (en particular la de grupos indígenas) tiende a la preservación de los mismos. Por su parte, en un sistema socialista se proseguiría con el desarrollo de las fuerzas productivas sin dejar de considerar los procesos ecológicos en toda la complejidad que admite la ciencia, en base a una planificación que supere la anarquía del mercado y considere otros plazos.

Si la determinación fuera *básicamente* natural, la regionalización de la producción agraria seguiría los lineamientos de los aptitudes potenciales de los ecosistemas en términos energéticos. Sin embargo, al menos en lo que hace a la producción capitalista, esta regionalización está regulada desde los mecanismos de

apropiación de la renta agraria, que inducen una signación del suelo no necesariamente acorde con las aptitudes potenciales mencionadas. No escapan a esta regla de sobreconformación de lo natural las economías socialistas, sea porque distribuyen las funciones agrícolas según un plan orientado a satisfacer necesidades sociales, sea porque finalmente opera bajo otras formas el criterio de la renta.

Usualmente se considera como indicador de la regionalización del capital social, la localización del “capital fijo”. Bajo este título se suele incluir lo que en la problemática neoclásica se denomina “capital social básico”, o, en otros términos, la “infraestructura”, y el aparato productivo directo. Aún cuando hiciéramos una correcta discriminación entre las condiciones inmediatas y las generales de la producción, que aparezcan bajo la forma de elementos o procesos localizados, estaríamos lejos de haber captado la regionalización del capital social. De hecho, siendo el capital una relación social Y no meramente un objeto físico (maquinarias, edificios, etc.), su regionalización es, fundamentalmente, la regionalización de los agentes y elementos de producción que se acoplan a través de esta relación, así como la regionalización de la circulación de los capitales bajo sus diversas formas materiales. En otros términos, la relación del capital se particulariza por grupos colectivos diferenciados, lo que puede resultar en una correspondiente regionalización interna, en tanto el capital social global existe como trama de ciclos de capitales particulares (fracciones).

*El proceso de acumulación de capital* está objetivamente regionalizado, en tanto se organiza como trama de procesos particulares de acumulación que tiene ámbitos territoriales más o menos definidos. Y el desarrollo del proceso de acumulación puede ir acompañado de cambios en esta regionalización. *A nivel de los capitales individuales*, de una situación en que los ámbitos de explotación, de reproducción de la fuerza de trabajo, de circulación de las mercancías y de acumulación, tienen un radio relativamente restringido a límites locales, se dan extensiones que acompañan la concentración del capital. Aunque no hay una secuencia única, pueden identificarse algunos patrones de cambio, como el de iniciar la extensión en primer lugar por el ámbito de circulación de mercancías, luego por el ámbito de acumulación y simultáneamente o a continuación seguir con la extensión del ámbito de explotación mismo. Obviamente que la historia de capitales particulares puede desenvolverse en sentido contrario (contracción de ámbitos) o como una serie de extensiones y contracciones, no siendo posible establecer una ley tendencias para cada capital individual.

*A nivel del capital social en su conjunto*, opera en general una *tendencia* a que el ámbito de acumulación del mismo se extienda mediante la incorporación de regiones donde otros modos de producción predominaban, con la posibilidad de que se den ciertas secuencias características, como la de incorporar los productores y medios localizados al ámbito de circulación mercantil en primer lugar, para posteriormente incorporarlos como parte del ámbito de reproducción de la fuerza de trabajo y finalmente como parte del ámbito de explotación. Pero esta tendencia no opera efectivamente de manera directa

y lineal, ni sus manifestaciones particulares son fáciles de discernir, en tanto se trata de una ley de tendencia, sin

plazos definidos, resultante de una compleja trama de determinismos y posiblemente válida solamente para una época del desarrollo del capital.

Las relaciones sociales capitalistas, que tienen en un polo a los capitalistas y en otro a los trabajadores asalariados, pueden también analizarse, en lo que a su regionalización hace, a partir de la *organización territorial de la reproducción de la fuerza de trabajo*, condición de existencia del capital mismo. Por otra parte, un análisis tal nos permite establecer las conexiones fundamentales entre dicha organización y la *organización territorial de la población*, que incluye otros sectores que no pueden propiamente denominarse fuerza de trabajo, ya sea porque no realizan tareas productivas de valores de uso o porque lo hacen bajo otras relaciones de producción. Tanto a través del proceso de reproducción social de la fuerza del trabajo, como a través de las vías de articulación -de los ciclos el capital en sus diversas formas con ciclos de producción no capitalista- el análisis de la *regionalización de la reproducción del capital social* implica asimismo -en una sociedad dominada por el modo capitalista de producción- el análisis de la regionalización de otros procesos no estrictamente capitalistas (producción campesina, producción por parte del estado capitalista, etc.) que se constituyen, sin embargo, en condiciones generales para tal reproducción.

Pero al considerar al capital como una relación social, su reproducción no se reduce a la reproducción económica

de las condiciones para su renovada valorización, sino que incluye procesos de índole política e ideológica, necesarios para la reproducción de las relaciones sociales.

Así, cabe preguntarse por *la regionalización de los procesos políticos e ideológicos de dominación* en el entendimiento que no son “separables” y, por lo tanto, combinables exteriormente con los procesos de producción, sino que ya en el seno de las relaciones de producción están jugándose relaciones de dominación y procesos ideológicos. Numerosas cuestiones se abren a este respecto: ¿Existen ámbitos de dominación identificables, asociados a distintos mecanismos de integración / represión de las grandes mayorías por parte de las clases dominantes? ¿Cómo se articulan los mecanismos (y ámbitos) de los sistemas de compadrazgo y cacicazgo, y la dominación ejercida mediante los aparatos del Estado nacional o provincial? ¿Cómo se relacionan estos mecanismos (y ámbitos) con los procesos (y ámbitos) particulares de acumulación del capital de determinadas fracciones de la burguesía? ¿Puede reducirse el complejo reordenamiento territorial que acompaña el desarrollo capitalista, a una tendencia lineal de ampliación de los mercados y extensión de las relaciones capitalistas, denominándolo “tendencia de homogeneización monopolística del espacio económico”?<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Ver. Francisco de Oliveira: *Elegía para una Re(li)giao, Paz e Terra, 1977*, p. 26. Sin embargo, el análisis que Oliveira hace en su primer capítulo brinda los elementos para organizar el análisis bajo una visión mucho más compleja, cuando propone “un concepto de región que se fundamenta en la especificidad de la reproducción del capital, en las formas que asume el proceso de acumulación, la estructura de clase peculiar a esas formas y, por lo tanto, también en las formas de lucha de clases y del conflicto social en una escala más general”. (p. 27).

Como señalamos más arriba, este reordenamiento difícilmente será unidireccional y uniforme para todos los

procesos de la producción social. Por el contrario, debe esperarse que sea un proceso contradictorio, y que tales contradicciones se expresen incluso en términos de los ámbitos de las diferentes relaciones. El ámbito de dominación de una fracción localizada de la burguesía, mantenido en base a mecanismos de integración / represión locales, puede comenzar a perder consistencia cuando su correspondiente ámbito de explotación / acumulación comience a desdibujarse por la acción de capitales nacionales o internacionales en su proceso de expansión. O, a la inversa, su ámbito de explotación / acumulación, básicamente local, puede entrar en contradicción con la extensión de los mecanismos de integración / represión de nivel nacional que procuran liquidar los cacicazgos y constituir una nación “moderna”, conveniente a las fracciones hegemónicas. ¿Cómo se resolverán estas contradicciones, en qué sentido se redefinirán los ámbitos regionales? Difícilmente puede predecirse a partir de una ley de tendencia tan global hacia la homogenización como la citada<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Volvamos al texto citado de Oliveira: “La “clausura” de una región por sus clases dominantes requiere, exige y solamente se da, por lo tanto, en cuanto estas clases dominantes consiguen reproducir la relación social de dominación, o más claramente, las relaciones de producción. En esa reproducción, obstaculizan y bloquean la penetración de formas diferenciadas de generación de valor y de nuevas relaciones de producción. La “apertura” de la región y la consecuente “integración” nacional, en el largo camino hasta la disolución completa de las regiones, ocurre cuando la relación social no puede ser más reproducida y, por esa imposibilidad, se da una pérdida de hegemonía de las clases dominantes locales y su substitución por otras, de carácter nacional e internacional”. Detrás

En resumen, la regionalización objetiva de los procesos sociales, sujeta a una dinámica derivada de la propia de dichos procesos, debe ser analizada a partir de la tónica teórica de la reproducción social que, en una sociedad dominada por el modo de producción capitalista, es básicamente la reproducción del capital social, tanto en lo que hace a la reproducción de las condiciones controladas directamente por los capitales como a la de las condiciones generales de la producción, lo que incorpora el análisis de reproducción global de la fuerza de trabajo (y por tanto la organización familiar), otras modalidades de producción mercantil (campesina, artesanal, etc.) y la gestión (no en tanto capital) del Estado en lo que hace a la poca visión de tales condiciones generales. Por otra parte, más allá de los procesos económicos de reproducción, las relaciones político-ideológicas deberán ser expresamente consideradas y cabe también para ellas aplicar el concepto de regionalización. Por último, en sistemas nacionales de desarrollo incompleto, para los cuales las condiciones de la reproducción descansan en muchos casos en procesos externos, el análisis de la regionalización no podría efectuarse sin considerar las diversas modalidades de inserción en el sistema mundial.

---

de este sugestivo y rico párrafo nos parece advertir un inintencionado "ajuste", de los fenómenos reales previstos, a la ley tendencias enunciada más arriba, cuando tal vez los avances y retrocesos, las permanencias reacondicionadas de las clases dominantes, las nuevas articulaciones y refuncionalizaciones sean algo más que excepciones a la regla, y se deba (como el mismo Oliveira sugiere) un marco conceptual más complejo para abordar la comprensión de la cuestión regional en nuestros países.

## **8. LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

La cuestión regional en América Latina es, entonces, la cuestión de las formas espaciales contradictorias resultantes de la organización y reorganización territorial de los procesos sociales dominados por las relaciones capitalistas. Procesos de reproducción social que implican relaciones con otros sistemas de producción y dominación, cuyos ámbitos a su vez pueden entrar en contradicción con los requerimientos del desarrollo capitalista.

Es también la cuestión del desarrollo desigual de las fuerzas productivas y de las condiciones de reproducción de amplios sectores de la población, localizados en regiones periféricas al proceso de acumulación capitalista, pero posibles de violenta modificación por los requerimientos que les pone el sistema capitalista en su desarrollo, al integrarse a la reproducción ampliada de los medios de producción a la reproducción de la fuerza de trabajo misma, en condiciones de creciente movilidad.

Es, asimismo (y no como aspecto secundario), la cuestión de la apropiación del territorio, en lo que hace a la inserción en el proceso de reproducción capitalista, de las condiciones de la producción usualmente denominada “tierra” -con sus concomitantes procesos de “acumulación originaria”, mediante el despojo más o menos legalizado y la conversión de masas de producción independientes en asalariados o marginales”-, usualmente con una clara regionalización en cuanto a qué tierras se pretende incorporar y qué ámbitos propios, si algunos,

se les permite a los expropiados. En la misma línea, es la cuestión de la apropiación del territorio en tanto locus no reproducible, y por tanto vía de apropiación de rentas de posición.

Es, por otra parte, la cuestión de la constitución de ámbitos de dominación político-ideológica y por tanto de la regionalización de las luchas sociales, donde el “regionalismo” deberá ser visto en su aspecto de historia común, tradición y cultura diferenciadas, pero también como posible manipulación ideológica por parte de las fracciones dominantes en su lucha por la hegemonía, buscando consensos locales en sus conflictos con otras fracciones sociales, pero produciendo asimismo una fragmentación de las fuerzas populares.

*Cuestión de formas espaciales “o” cuestión de apropiación del territorio, cuestión de acumulación “o” cuestión de dominación, la cuestión regional es, sin duda, una cuestión social, y, como tal, debemos abordarla en el futuro, dejando de lado los esquemas que cosifican “el espacio” y buscando el sentido de la organización territorial en una teoría científica que dé cuenta del desarrollo histórico de nuestros países, sin dar saltos en el vacío, es decir, recorriendo analíticamente la compleja y nunca unívoca trama de determinismos que vinculan concretamente las estructuras sociales con las formas espaciales.*

## **CAPITULO II**

### **LOS TÉRMINOS DE LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**



## 1. LA PROBLEMATIZACIÓN DE LO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

¿Cómo ha aparecido problematizado lo regional en América Latina durante estas dos últimas décadas”@ Los temas recurrentes en los diversos países, con todas sus heterogeneidades, han sido los mismos, variación mas, variación menos: uno ha sido la “excesiva” concentración geográfica también denominada macrocefalia, diagnosticada mediante una norma porcentual prestada aplicada a masas muy diferentes de población, localizadas en países sumamente heterogéneos en cuanto a sus condiciones naturales, a su estructura productiva, a su historia, y a su extensión territorial. Las desigualdades “regionales”, tanto en términos de indicadores de productividad como de consumo, ha sido otro. El “centralismo” de la región capital, *vis a vis* las provincias, estados o departamentos y, por supuesto, los municipios, un tercero. El “dualismo geográfico”, como expresión de la diferenciación tradicional / moderno o de su paralelo rural / urbano, ha dejado también su huella en este campo. Las modas del “colonialismo interno” (aplicado por igual a Argentina o a Bolivia, a Brasil o a Chile), de la relación centro-periferia, de la dependencia o del intercambio desigual, por no mencionar a las economías (y las esperadas deseconomías) externas y la causación circular acumulativa, se han dejado sentir y su paso no queda desapercibido en tanto la jerga de los “regionalistas” se ha ido enriqueciendo.

Escapando del determinismo geográfico y del análisis del federalismo político, fuimos cayendo en el sociologismo y en el economicismo (ambos con diversos signos o corrientes ideológicas en su interior), confundiendo regiones con clases sociales, o procesos conflictivos con la economía del bienestar en abstracto. Así, no nos extrañábamos de encontrar al mismo contenido conceptual revestido del ropaje terminológico pseudomarxista o del funcionalista. Si un tema se identificaba como “neoclásico”, “funcionalista”, “estructuralista” o “*dependentista*”, era arrojado por la borda del barco como primer paso y, posiblemente, “rescatado” varias millas marinas (y años) después, no sin que, como decíamos más arriba, las jergas fueran entremezclándose y las citas mencionando (reconociendo / negando) los “factores” mencionados por el enemigo.

Que algunos se salvaran relativamente de esta evolución, no afecta la caracterización global. Algunos por concentrarse en la crítica continua y sistemática a una de las corrientes, otros por eludir toda consideración sobre el qué hacer hoy y aquí, otros por ambas razones, puede ser que haya algunos que llegaron “sanos y salvos” (o al menos “recuperables”) ¿a ... dónde?

La pregunta por el lugar es la pregunta por la “cuestión” Pregunta que debe ser contestada conceptual pero también prácticamente. Hay ciertas situaciones sociales en las cuales el estado de la problemática es compulsivamente revisado por los que tienen que “hacer” más que decir. Y el campo (y sus “especialistas”) es tensionado por la urgente necesidad de la transformación social desde aparatos del Estado. ¿Qué respondieron, colectivamente, los especialistas (los “regionalistas”) a la

Unidad Popular en Chile, al Velasquismo en el Perú, al Frente Sandinista en la Nicaragua actual (salvando las enormes diferencias entre estas situaciones)?

Del mismo modo, cabe que nos preguntemos por qué las organizaciones políticas, los movimientos sociales contestatarios, rara vez se (nos) plantean esa pregunta cuando están “en la Oposición” al orden capitalista.

Investigación posible, pero también problema personal para muchos de nosotros, la pregunta es crucial para encauzar la autocrítica colectiva que debemos hacer, si de sentar nuevas bases se trata. Por último, la decidibilidad, entre paradigmas en campos específicos, no puede resolverse apelando a la autoridad de paradigmas más abarcativos y/o a meros análisis de consistencia interna. Si nos limitamos a arañar la realidad manipulando dudosas series estadísticas, o si meramente combinamos ambas actividades, estamos aún lejos de haber contrastado nuestras ideas con la dura realidad, aprehensible no sólo por la vía del conocimiento, sino también de la transformación.

Hablamos, claro, del colectivo. No de individuos que pueden construir virtuosos trabajos sobre un concepto o un indicador, siempre recuperables por los transformadores orgánicos de la realidad. Hablamos del conjunto de los especialistas sobre “lo regional”. Dejamos fuera (perdón) a los que confunden la obtención de fondos para su subsistencia como investigadores, con el objetivo mismo de la investigación y que asimilan su coyuntura personal con la coyuntura del movimiento popular. Hablamos de los que, aún dentro de los límites existentes,

están comprometidos al menos con el conocimiento científico. Y esto todavía incluye representantes de muchas corrientes. Más aún, podemos dejar fuera de nuestra pregunta a los que son, consciente o inconscientemente, representantes de las ideologías dominantes. Nos quedamos con los investigadores serios que ejercen la crítica como su manera de acceder a la realidad. Y extendemos la pregunta, para no hablar sólo del pasado o de un presente demasiado(o mal) localizado para algunos: ¿Qué tenemos para proponer (hacer) respecto a la problemática regional en aras de una transformación social al servicio de las masas trabajadoras de América Latina? ¿Qué guías para la acción de los movimientos contestatarios, pueden surgir de nuestros análisis? ¿Qué objetivos concretos podemos poner en su mira? O, mucho más humildemente, ¿qué podemos proponer a los planificadores regionales contestatarios dentro del régimen capitalista?

## **2. SOBRE LAS BASES METÓDICAS PARA UN REPLANTEO CRÍTICO DE LA PROBLEMÁTICA** (\*ver final del capítulo)

Lo anteriormente expuesto no debe interpretarse como una propuesta de intentar el eclecticismo, tomando con amplitud todas las contribuciones a cada “tema” y componiendo un mosaico de aproximaciones, en lugar de elaborar una teoría basada en un paradigma social explícito. Por el contrario. Se trata de ubicarse, en el interior de un colectivo ideológico y teóricamente heterogéneo, con una firme posición teórico-metodológica y, *desde* allí, descodificar las aportaciones hechas desde otras

vertientes, criticar las supuestamente propias, recuperando su contenido de conocimiento objetivo si lo tuvieren. Se trata de aceptar abiertamente el reto que proponen otras concepciones, otros énfasis, a la vez que de asumir la propia crisis, sin recurrir ya a los libros sagrados como cobertura para el discurso teoricista especulativo. Tampoco puede interpretarse, entonces, como una propuesta de zambullirnos en el pragmatismo y de abandonar la teoría. Por el contrario, se trata de refundar la teoría crítica de lo regional.

Esto requiere elaborar analíticamente las determinaciones más simples y abstractas de la problemática que, a nuestro juicio, nos remiten a la relación entre espacio y sociedad. Inmediatamente debemos pasar a establecer algunas relaciones entre la espacialidad y los procesos propios de una sociedad históricamente determinada: la capitalista. Sin embargo, al nivel de la relación entre espacios y Modo Capitalista de Producción, sólo se pueden planear algunas hipótesis de tan elevado nivel de abstracción que pueden resultar obvias o incomprensibles. Es necesario acercarse más a lo real: del espacio al territorio, y del Modo de Producción Capitalista a la Formación Económico Social Capitalista, como tónica teórica que nos permitirá acceder al nivel de nuestro interés: territorios y sociedades capitalistas latinoamericanas en la época actual.

Sin embargo, mientras no completemos la formalización y comencemos a recorrer el camino inverso con asiduidad, probando la eficacia de estos conceptos para producir conocimiento empírico y desde allí realimentar la

tópica más general, estaremos en los primeros pasos de una vía sólo presumiblemente correcta.

En todo caso, se trata de romper con una tradición que oscilaba entre el planteamiento de la problemática regional a su nivel más evidente (“muchas gente, mucho tránsito, pocas calles; luego: congestión urbana”) y el que se remitía inmediatamente a determinaciones fundamentales pero sin mediación de ningún tipo (“el imperialismo produce concentración territorial”). Todo indica que una de las claves para avanzar es darle a la Formación Económico-Social su verdadero carácter de “procesador” de las causas “externas” sobre la organización territorial nacional, para superar lo que Federico Sabaté caracteriza como el análisis de “repercusiones” (“Determinaciones contemporáneas y análisis histórico de la Cuestión Regional en América Latina”).

Sin embargo, aun cuando incorporemos a la Formación Económico Social como procesador de los efectos, el modelo causalista flaquea como vía explicativa. Según señala R. Moreira (**“Una política regional de industrialización. El Nordeste Brasileño”**) la sequía en el Nordeste Brasileño “produjo” presiones sociales que a su vez provocaron como respuesta por parte del Estado, la creación de SUDENE. Aquí, un hecho aparentemente externo (la sequía, fenómeno natural) es procesado por la formación social capitalista brasileña y da como resultado cierta acción regional, cierta reorganización de aparatos del Estado. Pero cabría preguntarse si esa sequía no era en realidad un hecho social, no sólo por sus

repercusiones, como diría Federico Sabaté, sino por ser constitutivamente resultante del subdesarrollo o la degradación de las fuerzas productivas en esa sociedad. Lo que Sjenovich y Sánchez nos plantean (**“Notas sobre Naturaleza-Sociedad y la cuestión regional en América Latina”**) impide ya pensar tan fácilmente que los fenómenos climáticos u otros fenómenos naturales son un puro acontecer de la naturaleza. Del mismo modo, podríamos vincular los movimientos étnicos y su desplazamiento hacia tierras marginales, no como conexión procesada por la “sociedad blanca” (Rodríguez y Soubie: “La problemática indígena contemporánea y la cuestión regional en América Latina”) sino como resultado del procesamiento particular que el capitalismo les da en sociedades latinoamericanas.

Con estos ejemplos queremos ilustrar que esa propuesta de ubicarnos en una posición teórico-metodológica firme requiere cuestionar la lógica misma de la explicación científica, tarea obviamente no reservada exclusivamente para nuestro campo, pero a cuyo desarrollo debemos estar muy alertas. En el pasado, nuestra disciplina (?) estuvo alejada de tal tipo de discusiones, reservadas para las “ciencias básicas”. La refundación del campo, el replanteo de la problemática específica exige, sin duda, realizar ese esfuerzo ahora, pues sin “ruptura epistemológica” difícilmente se daría un salto cualitativo.

### **3. LA CARACTERIZACIÓN DE LA CUESTIÓN REGIONAL**

Partimos de la base que al llegar al Seminario, los diversos ponentes tenían una concepción acerca de lo que podía entenderse como “la Cuestión Regional” y que la

misma presentación y discusión de los trabajos nos puede permitir un avance en la conceptualización de la misma. De hecho, un primer intento realizado sobre la marcha está contenido en las Conclusiones del seminario (“Conclusiones del Seminario sobre la cuestión Regional en América Latina “ver Apéndice).

Por lo pronto, si examinamos aquellas ponencias que más o menos explícitamente plantearon a qué se referían como “la cuestión regional”, encontramos posiciones muy diversas. Para Balán (**Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador**) que ha hecho un esfuerzo importante de explicitación, la cuestión regional se da cuando, “en las relaciones de conflicto entre grupos y clases sociales en sociedades nacionales ... los actores, sus intereses o lealtades están espacial y estructuralmente diferenciados”. Esta proposición pone cómo contexto mínimo referencias una sociedad nacional, es decir, un estado nacional. Por lo demás, en el caso que analiza, plantea como “cuestión regional” la derivada de la contradicción existente entre la base económica del Estado Nacional (concentrada en la región centro) y las bases políticas de dicho Estado, que en buena parte estaban localizadas en las Provincias del Interior. Esta contradicción permitía que las oligarquías del interior, pudieran plantear reivindicaciones a partir de sus intereses económicos particulares y forzaba una alianza con las mismas para garantizar la estabilidad política que el proceso requería. Esta visualización, que

nos parece pertinente, se diluye sin embargo, cuando Balán prácticamente identifica cuestión regional con “problema regional”, y entonces habrá tantas cuestiones regionales

como situaciones de conflicto con expresiones regionales haya. Sin embargo, al anticipar las tendencias, Balán<sup>31</sup> “ comparte la hipótesis de Francisco de Oliveira , según la cual el desarrollo del capitalismo produce una homogeneización de las estructuras económicas (difundiéndose precisamente las relaciones capitalistas de producción) y una unificación del sistema político, lo cual conduciría -sobre( todo en ausencia de grupos étnicos importantes localizados- a reducir la importancia de las “cuestiones regionales”. Aunque el “uso del espacio “siempre podría dar lugar a conflictos de clases y grupos, rara vez se convertir. a ya en la base de identidad de los mismos, como consecuencia de la gran movilidad de los factores.

Esta anticipación de tendencia parece contradecirse con la que podríamos deducir del trabajo de Sejenovich y Sánchez (*op. cit.*), quienes señalan que la característica fundamental del capitalismo, en lo referente al uso del territorio, es que provoca una exacerbación de la división territorial del trabajo, especializando los ecosistemas, es decir, diferenciándolos crecientemente. De aquí podríamos deducir que, aun cuando efectivamente hubiera una relativa homogeneización en términos de relaciones sociales, las bases de conflictos entre grupos regionales, alrededor de la política económica nacional o

---

<sup>31</sup> “Francisco de Oliveira: **Elegia para una re(li) giao**, Ed. Paz e Terra, San Pablo, 1979.

por la obtención de recursos productivos, no necesariamente disminuiría. Dada, entonces, la definición de “las cuestiones regionales” adoptada éstas podrían coyunturalmente e incluso tendencialmente, crecer en importancia

dentro de la problemática nacional. Tal vez esta paradoja podría resolverse si se establecieran bases analíticas más firmes *para jerarquizar los distintos tipos de conflictos (y sus contradicciones subyacentes) así como otras condiciones contextuales que hacen (o no) de los mismos una Cuestión Regional en la sociedad nacional.* Sobre esto volveremos más adelante.

Aunque Balán en su caracterización se centra en los conflictos de intereses y su expresión política, cabría repreguntar si la Cuestión Regional es siempre una cuestión económica o si puede ser étnica, cultural, etc., es decir basada en otras contradicciones propias de la sociedad civil.

Bengoá, por ejemplo (“Agricultura, acumulación capitalista y la cuestión regional”), define a la región como un subsistema de acumulación con sujetos sociales específicos capaces de encarnar un proyecto de desarrollo. Un problema central de la “cuestión regional” es el carácter incompleto de dicho subsistema, lo que atentaría contra su autonomía relativa como subsistema de reproducción de la base material y por lo tanto de las clases mismas. A nuestro juicio (**ver: Sobre la espacialidad ...**), esta definición confunde el proceso social (acumulación) con su ámbito territorial (región), y asimismo reduce el espectro de las regiones posibles a aquellas subsumidas realmente al capital (para esa definición no podría haber una región campesina, por

ejemplo). A tal punto es ese su planteo, que afirma que cuando se trata de “regiones de base agrícola de menor desarrollo relativo” y por lo tanto con escasa “capitalización” se sufre la tentación de “disolver el problema regional en el rural”. En este enfoque, la forma en que el proceso nacional o mundial de acumulación vaya incorporando los procesos de trabajo de las diversas áreas será el determinante fundamental de la constitución (o disolución) de regiones (capitalistas) y de sus correspondientes estructuras sociales. Aquí, en la reflexión sobre las tendencias, aparece una mención a la posibilidad de que este proceso desigual genere desequilibrios que se sugiere deben ser vinculados a la identificación y caracterización de movimientos sociales regionales. Aunque la riqueza del trabajo de Bengoa puede sugerir muchas interpretaciones alternativas, creemos que en su resumen su visión de la cuestión opta por cargar el peso en las determinaciones económicas.

Como posiblemente diría Juan Villareal (**Clases, regiones y política, con especial referencia a Argentina y América Latina**) el análisis de Bengoa permanece al nivel de la constitución regional de los conflictos de clase, sin penetrar en “las luchas entre gobernantes y gobernados”, en “los conflictos entre partidos políticos”, en “las disputas de tendencias ideológicas” ni en el desarrollo de movimientos de protesta social regionales, todos los cuales serían elementos necesarios para completar el planteo de la cuestión. Sin embargo, cuando a su vez Villarreal intenta definir región, la presenta como el “escenario” donde se desenvuelven las luchas, el “contexto cualitativamente diferenciado” que lejos de ser pasivo (como sugería el

término “escenario”) influye, por su misma diferenciación, en la formación y actuación de los partidos y la constitución particular de clases sociales asociadas a las estructuras productivas. Obviamente, aquí “la región” ya no es un escenario, sino la sociedad civil local misma, puesto que no puede pensarse separadamente la constitución de las clases y la constitución de la estructura económica, y por lo tanto queda *dentro del* proceso social (Villarreal intenta resolver esta dificultad aclarando que las estructuras productivas diferenciadas inciden, a su vez, en la constitución de “las regiones” de una formación social). Incluso, por momentos, en el discurso de Villarreal las regiones parecen convertirse prácticamente en sujetos sociales.

Un procedimiento similar al de Bengoa proponen Blas Real y Mario Lungo (**La problemática regional en Centro América**), aunque sin poner condiciones tan restrictivas a la definición de una región. Básicamente, efectúan el análisis desde la perspectiva de la división territorial del trabajo, pero no limitándose a los aspectos del proceso del trabajo, sino considerando las relaciones sociales de producción y las modalidades de inserción en el interior de la Formación Económico Social como criterios clasificatorios (y delimitadores). Así, las regiones quedarían nuevamente determinadas a partir de diferenciaciones en la sociedad civil, más concretamente, en las estructuras económicas, proponiéndose como tema adicional de investigación (tal como plantea Bengoa) las “manifestaciones de poder regional”, y su relación con el desarrollo de la estructura económica. Sin embargo, en el trabajo se resaltan las determinaciones económicas como componente explicativo.

Así, se plantea un modelo de evolución del desarrollo desigual de las regiones que es explícita o implícitamente utilizado por otros autores y que sin duda ha predominado en este campo en América Latina: nuestros países, insertos de manera dependiente en el sistema capitalista, sufren los impactos exógenos resultantes de los cambios en el mercado mundial y las consecuentes redefiniciones de la división internacional del trabajo. Así, nuevas demandas externas generan, en aquellas regiones ecológicamente aptas y provistas de la suficiente infraestructura por el Estado nacional, nuevas actividades productivas. Esto a su vez suele ir asociado con transformaciones en las relaciones sociales de producción y por tanto en la estructura de clases local, lo que a su vez, va contribuyendo a transformar la composición del Estado mismo. Todos estos procesos, a su vez, generan y/o posibilitan cambios en la configuración territorial de las actividades de exportación que inducen cambios en lo relativo a las actividades dirigidas al mercado interior. Se producen así los “ciclos” de la carne, del café, del algodón, de los cereales, del banano, etc., acompañados de reacomodamiento poblacional y de las grandes obras de infraestructura (ferrocarriles, caminos, represas, etc.) que ponen en condiciones de producción los recursos que exige el proceso de acumulación de capital a escala mundial. Si a esto le agregamos los procesos de formación del capital nacional, las interrelaciones y transformaciones de las formas del capital (comercial, bancario, agrario, financiero, etc) y la articulación del capital extranjero y su tecnología con el nacional, tendríamos una buena base para visualizar las transformaciones o refuncionalizaciones de las regiones y sus correspondientes estructuras de clase.

Adicionalmente, el componente étnico puede agregar una determinación importante en ciertas sociedades y épocas. El proceso de urbanización y el desarrollo del mercado interno que acompañan esta evolución van a su vez complejizando la problemática regional, en tanto, la contradicción campo ciudad o la diferenciación rural-urbana van tomando formas nuevas (así, en los pequeños países centroamericanos esta dicotomía tendería a diluirse rápidamente. Ver Real y Lungo, *op. cit.* y Richard Willig: **La cuestión regional en El Salvador**). La cuestión regional iría así autonomizándose relativamente de la cuestión agraria. (Nuevas bases para un enfoque superador al descrito son, a nuestro juicio, planteadas por Federico Sabaté en su trabajo citado).

La propuesta que generalmente se hace es agregar o superponer a este análisis, consideraciones sobre las “expresiones” políticas de estas transformaciones en la regionalización de la sociedad civil, e incluso sobre la potencialidad política de los conflictos de interés que se van generando sobre bases regionales diferentes. Cuando dichos conflictos son visualizados fundamentalmente como conflictos entre fracciones de la burguesía, prácticamente se nos propone hacer una historia de la constitución de la burguesía como clase nacional y las tensiones que sufre en su interior por los fraccionamientos “especialmente diferenciados” y su evolución.

A nuestro juicio este enfoque que da “personalidad” al planteamiento de la problemática regional en América Latina, y que no puede ocultar sus raíces Cepalinas, al limitarse a plantear lo político como “ex-presión” de la

base económica cae en un economicismo”<sup>32</sup>, que debe ser superado si de refundar el campo sobre bases científicas válidas se trata.

Y aquí surge entonces el otro posible sesgo: el “politicismo”, donde se brinda una exagerada autonomía relativa a las relaciones políticas. Adicionalmente, este nuevo tipo de enfoque encuentra dificultades mucho más serias para vincularse con la problemática regional (como creemos puede visualizarse en el trabajo de Villarreal, citado).

Retornando nuestro intento de revisar las formas en que en el seminario ha sido caracterizada la cuestión regional, ahora desde una perspectiva que da más peso a “lo político”, encontramos una fórmula recurrente en muchos autores: la vinculación de la problemática regional con el denominado “proyecto social hegemónico”. Así como en los enfoques que visualizan la cuestión regional como constituida al nivel de la sociedad civil, la misma podría por último reducirse a (confundirse con) la Cuestión Agraria, en este enfoque no es difícil ver como situación límite su confusión con la Cuestión Nacional, vista como cuestión de la constitución de una burguesía nacional y un Estado unificado.

Richard Willig (**op. cit.**) hace un planteo muy simple. Su hipótesis central es que el desarrollo regional responde a iniciativas directas de una fracción de la clase dominante, que para poder realizar su proyecto se enfrenta a otras

---

<sup>32</sup> Una de las expresiones de dicho economicismo es la conocida afirmación de que el proceso de centralización de capital conlleva un proceso de concentración territorial, sin que las mediaciones necesarias entre ambos procesos sean explicitadas. Para otra opinión en contrario, ver el trabajo de Wilson Cano: **La cuestión regional en el Brasil**.

fracciones o clases, movilizando apoyos para obtener el respaldo de las políticas gubernamentales.

Igualmente, Wilson Salinas (**La dialéctica de la política regional nacional. El caso del gobierno militar peruano**) presenta su caso como el de un modelo hegemónico que priorizaba la industrialización con consecuencias mínimas sobre la “cuestión regional”, al darse en un determinado contexto nacional (de reformismo) e internacional (de capitalismo dependiente). Como diría Villarreal, aquí prácticamente se confunden en lo económico con lo político. Barkin también afirma (**La cuestión regional en su contexto nacional**) con referencia al caso del NE en Brasil, que su no desarrollo se explicaría por no ser parte de un “proyecto nacional”. En la misma línea, Lavell, Pérez y Unikel (**La política regional en México: 1970-1976**), atribuyen la falta de una política regional coherente en México a la ausencia de un sector realmente interesado en una toma de posición frente a “la cuestión regional”, con peso suficiente para que el Estado le preste atención. Como se ve, aquí se exige una toma de posición directa sobre la problemática regional, mientras que, por ejemplo, Wilson Salinas lo plantearía más en términos de los efectos que una u otra política sectorial pueden tener sobre lo regional (sin duda que en México la política de la industrialización o la política agraria tienen aplicaciones casi inmediatas sobre la suerte a correr por unas u otras zonas del territorio, tal como los mismos autores implican en otras partes de su documento).

Geisse y Valdivia (**La cuestión urbana-regional en Chile**) hacen asimismo referencia a que los sectores medios y obreros urbanos apoyaron el proyecto industrialista

posterior a los treinta en Chile, posibilitando las condiciones políticas para la protección por parte del Estado, pasando el mercado interno a ser la base del crecimiento económico, pero en detrimento de los sectores de pequeños y medianos productores agrícolas y del campesinado, y asocian esta situación política con el tipo de configuración territorial (y sus contradicciones) resultante.

En todos estos planteos aparece más o menos explícito el operador teórico constituido por el concepto de proyecto social “hegemónico” o, en su versión más descamada, simplemente “impuesto” por los grupos en el poder. Pero el tal proyecto se identifica casi totalmente con su determinado proyecto de crecimiento económico sectorial y su correspondiente política económica, con lo cual nuestro despegue de las condicionantes de la cuestión regional ubicados en la sociedad civil sería incompleto, en tanto estaríamos efectivamente captando sólo las “expresiones” al nivel de las políticas del Estado, de los intereses de los grupos en el poder, siempre -por la misma naturaleza del operador teórico- parte de las clases dominantes.

Si revisamos ahora la forma en que Rofman lo teoriza (**Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina**), evidencia más la casi simbiosis de lo político y lo económico teorizado además al nivel de Modo de Producción, enfoque éste que ha ocupado un lugar importante en la evolución de las ideas sobre el tema en la última década. Para Rofman, “el proceso de toma de decisiones en cada coyuntura corresponde con los objetivos globales del desarrollo capitalista en cada país”, que

sería el verdadero punto de referencia para evaluar las experiencias de planificación, y no el discurso ideológico del plan. Los sectores que controlan el aparato del Estado impulsan una determinada estrategia de desarrollo nacional, que implica y enmarca a su vez a la planificación regional, por lo que, teniendo en cuenta la afirmación anterior, las tendencias del capital en general se estarían imponiendo en la organización territorial, directamente a través de sus representantes en la conducción del Estado capitalista. Esto supondría que el proyecto social hegemónico consistente en imponer las tendencias de desarrollo del capital en general, superando las contradicciones entre sus fracciones, lo cual no parece coincidir con la apreciación que otros autores tienen al respecto, privilegiando no tanto el análisis de las tendencias objetivas del capital en general como el de las contradicciones coyunturales entre fracciones de la burguesía.

A esta altura nos parece evidente que “lo político” como tal parece como subsidiario a lo económico y que, a pesar de que se utiliza el término “hegemonía”, uno de sus componentes principales queda marginado relativamente del análisis (el de la posibilidad de persuasión de las clases antagónicas), tal vez por tener un peso relativamente menor en los procesos de dominación que han predominado en América Latina.

En el trabajo de Martín del Campo (**La cuestión agraria y el desarrollo regional en México**), luego de establecer un nexo entre la cuestión agraria y la cuestión regional, se destaca un elemento directamente político con efectos posibles sobre la problemática regional en México,

conformado por “las modificaciones del modelo político en el campo, así como de las formas de participación y del control del campesinado por parte del Estado y las clases dominantes”. Por su parte, Moreno (**La coyuntura política argentina de 1966 a 1970 y los movimientos populares reivindicativos de carácter regional**), que se propone analizar la relación entre un “proyecto de desarrollo económico social hegemónico a nivel nacional” y los conflictos regionales que el mismo originó (refiriéndose al Cordobazo en Argentina) afirma, generalizando, que “las contradicciones territoriales son secundarias” y que, por lo tanto;” los conflictos políticos y sociales que en ellas se asientan tienen solución dentro de la propia lógica del sistema capitalista en su conjunto”, aunque, en determinadas situaciones de relación de fuerza, puede plantearse un “enfrentamiento significativo” respecto al mencionado proyecto. La proposición teórica básica de Moreno es que las estructuras económicas tienen efectos sobre la conformación territorial por medio de un proceso mediado por la actividad política del Estado y del sistema político, planteando así elementos para una posible visualización alternativa a la que concibe lo político como expresión de lo económico o a la que lo ve como autónomo. Asimismo, nos abre otra línea de reflexión al tomar en consideración no sólo el tipo sino la forma de resolución de los conflictos. En efecto, afirma que, debido a que la solución de los conflictos analizados fue “política en términos clasistas”, los mismos produjeron importantes efectos políticos pero muy pocos o ninguno sobre la estructura económica regional. Lo que coincidiría con la anticipación de Villarreal de que “... hay una considerable distancia analítica entre el pesado movimientos de las clases sociales y el fugaz

desplazamiento de los partidos políticos en su movimiento alrededor del poder”, tanto más en América Latina, donde la sociedad política no se habría desarrollado *pari passu* con un desarrollo complejo de la sociedad civil.

Un caso que parece ser aproximable a partir de la proposición básica de Moreno es posiblemente el de Venezuela, para el cual Negrón (**El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela**) nos entrega uno de los análisis más completos de caso nacional, aunque tal vez las determinaciones específicamente políticas no cobran toda la relevancia que podrían (posiblemente porque efectivamente la hipótesis de Moreno es particularmente válida en una sociedad marcada por la captación de la renta petrolera). En lo que hace a la conceptualización sobre la “cuestión regional”, Negrón afirma, refiriéndose a la época que se indica (en los años 20) que “el problema regional existía (si existía) apenas para círculos muy restringidos de las clases más acomodadas”. Estos nos trae a colación otro aspecto relativo *a la necesaria diferenciación como situación objetivamente determinada, por un lado, y la percepción de la misma, por el otro*. Haciendo un paralelo ¿valdría decir que cuando la clase trabajadora no percibe (por su grado de conciencia y organización) la cuestión del desarrollo de las fuerzas productivas como “su” problema, o como problema nacional, por eso deja de ser un aspecto constitutivo de su evolución? Volveremos sobre este tema.

Un intento de buscar en la práctica misma del análisis de la realidad una respuesta a la relación real -en la problemática regional- entre lo político (y lo ideológico)

y la sociedad civil (con sus determinantes de desarrollo desigual de las fuerzas productivas y de las clases sociales de articulación entre relaciones heterogéneas de producción de contradicciones étnicas, etc.), se encuentra en el trabajo de Federico (**Notas sobre la cuestión regional en Bolivia**) con su desarrollo posterior de contenido más teórico-metodológico en su otro trabajo anteriormente citado.

Intentando extraer el núcleo de las propuestas alternativas coexistentes en esta obra, podríamos decir que, para unos, la “cuestión” se localiza fundamentalmente a nivel de la sociedad civil, con “expresiones” correspondientes (bajo ciertas condiciones) en la sociedad política. Cuando, adicionalmente, la cuestión muestra una raíz común con la *cuestión agraria* como determinante fundamental, aparece como propuesta de resolución superadora la reforma agraria, es decir, una transformación en las relaciones sociales de producción. Para otros, la cuestión tiene raíces en la sociedad civil pero se localiza en la interfase entre ésta y la sociedad política, bajo el título de “proyecto social hegemónico”. Cuando, adicionalmente, la cuestión tiene alcances que la confunden prácticamente con la *cuestión nacional* -entendida como la relativa a la definición de la hegemonía de clase y la constitución del estado nacional- aparecería como propuesta de resolución superadora una transformación en las relaciones de poder.

La primera vía de planteamiento corre el riesgo de caer en sesgos economicistas, como lo ilustra la diversidad de conceptos de reforma agraria que existen en esta misma

obra<sup>33</sup>, algunos de los cuales, al quedarse embarcadas en la sociedad civil, pueden incluso convertirse en mecanismos eficientes del desarrollo capitalista, sin ser necesariamente éste el objetivo propugnado. La segunda, a su vez, parece quedar entrampada en muchos casos en una historia de la burguesía y su proceso de constitución conjuntamente con el Estado, donde las clases dominadas y la lucha de clases como tal, aparece como “telón de fondo” del proceso interno a la misma. A estas dos alternativas, que dominan el campo (como núcleos no siempre expresos) podría agregarse una variante de la primera, que propondría para algunas sociedades una asimilación de la cuestión regional con la cuestión étnica, dando lugar a otra posible confusión con la cuestión nacional -entendida ahora como el problema de la pluriétnicidad y el Estado- (Rodríguez y Soubié, *op. cit.* y los trabajos de Federico también citados).

En todo caso, en ambas vertientes explicativas existe latente la concepción de que el “modelo regional” está determinado por el “modelo nacional” (y éste por el modelo internacional”), donde, “lo regional” y su resolución estarían totalmente subordinados al tratamiento que le dé la sociedad a la problemática nacional (sea ésta agraria, étnica, o política) que en sí

---

<sup>33</sup> En los trabajos de Federico Sabaté, Cano, Real y Lugo, Barkim, Willig, Bengoa, Archetti, Martín del Campo, se menciona, con sentidos no siempre idénticos, la reforma agraria. En cualquier caso, parece evidente que una política de reforma agraria es el instrumento de acción desde el Estado con mayor potencial de eficacia para producir transformaciones drásticas de la organización territorial en la mayoría de las sociedades latinoamericanas.

misma sería *aregional*, ¿Cabrá considerar la alternativa de que, al menos

*en ciertas épocas de ciertas sociedades, la cuestión regional sea algo más que una forma de aparición de cuestiones sociales cruciales para la estructuración sociopolítica de dichas sociedades? O, en otros términos ¿Cuándo es constitutiva ella misma de la problemática social global?*

La última pregunta que nos formulamos no nos parece, sin embargo, la crucial. Lo fundamental no es establecer la efectividad o la posibilidad de existencia de una Cuestión Regional como constitutiva de la problemática social global, “al lado de” cuestiones reconocidas tales como la cuestión agraria, la cuestión étnica, la cuestión del estado nacional, etc., sino de encontrar la articulación más eficaz entre la conflictualidad de base regional y las luchas sociales. Ubicarla como “Cuestión” es sólo una forma sintética de evaluar su potencialidad social. Como aquí no se trata de decidir por una u otra alternativa, sino más bien de plantear aperturas de la problemática para futuros desarrollos en este campo, podemos limitarnos a plantear algunas inquietudes adicionales, esperando que la crítica colectiva determine su posible validez.

Podemos partir, en primer lugar, de lo que casi constituye una constatación, pero que presentaremos como un postulado: *La cuestión regional (de existir como tal), tiene siempre bases materiales.* Esto implica que nunca sería, por ejemplo, puramente ideológica, sustentada por regionalismos desarraigados de la sociedad civil. Sin embargo, puede producirse un desplazamiento que la ubique a nivel económico como una cuestión

centralmente política. En segundo lugar, podemos postular que en toda sociedad hay contradicciones que se expresan

territorialmente pero que no en todos los casos constituyen una cuestión regional (del mismo modo que en toda sociedad hay actividad agraria, pero no en toda sociedad hay una cuestión agraria).

Para catalogarla como Cuestión Regional proponemos requerir que se constituya como una *cuestión de Estado*, es decir, como una cuestión que exige una resolución política<sup>34</sup>, porque su reproducción socava la hegemonía del bloque en el poder. Este tipo de situación puede estar enraizado en una contradicción entre fracciones de las clases dominantes<sup>35</sup> (terratenientes vs. burguesía productora; burguesía nacional vs. burguesía imperialista), o entre ciertas clases o etnias dominadas (campesinado, grupos étnicos indígenas) y dominantes<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Usando los términos de Moreno, esta respuesta puede ser o no una respuesta clasista, es decir, la respuesta de una clase a otra.

<sup>35</sup> Esto no debe entenderse en el sentido de “clase (o fracción) localizada en la región A “vs” clase (o fracción) localizada en la región B”. Dos clases o fracciones pueden tener “proyectos” muy diversos para una misma situación regionalizada y no estar localizados allí sus miembros ni siquiera sus propiedades (por ejemplo, sería el caso del qué hacer con la frontera agrícola desde la perspectiva de la burguesía ganadera y desde la propia de la burguesía industrial, o el qué hacer respecto al campesinado parcelario concentrado en determinada región, desde la perspectiva del capital agroindustrial y desde la perspectiva del proletariado industrial urbano).

<sup>36</sup> Si bien admitimos, como la realidad lo exige, la posibilidad de determinaciones étnicas irreductibles a las propias de las clases sociales, será oportuno advertir que la sociedad capitalista **tiende** a procesar los componentes étnicos como una cuestión de contradicciones entre sectores ubicados en posiciones contrapuestas en el proceso social de producción y reproducción, eventualmente portadores de proyectos sociales también contrapuestos al hegemónico (vg. la concepción de una sociedad plurinacional opuesta a la integración -“homogeneización” nacional). Por esta razón, creemos que sólo la acción organizada de los movimientos étnicos articulada con la lucha de clases podría sentar bases para transformaciones significativas.

*En principio, la denominada contradicción principal del Modo*

*Capitalista de Producción (proletariado vs. burguesía) no tendería a adoptar directamente la forma de una Cuestión Regional. Sin embargo, toda clase que aspire a la hegemonía nacional, sea ésta la burguesía o el proletariado, debe incorporar a su estrategia política el tratamiento de la Cuestión Regional, cuando ésta existe, aunque no le ataña de manera directa, ya sea que su existencia se basa en contradicciones que generan conflictos entre fracciones de otras clases o de la propia, o que se basa en contradicciones étnicas expresadas en proyectos nacionales diversos.*

La forma que adoptan y el potencial político de los problemas regionales, dependen no sólo de cuáles son las clases o fracciones involucradas y de la naturaleza de sus contradicciones; sino también de otros condicionantes contextuales que especifican su carácter como “cuestión” o no.

*Tales condicionantes contextuales, incluyen, entre otros: el carácter del Estado; el desarrollo alcanzado por la sociedad civil; la diferenciación étnica y cultural de la población; el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas y su carácter desigual; la existencia o no de un desarrollo combinado de formas heterogéneas de producción; la forma de inserción en el mercado y en el sistema político mundial; la relación población / recursos naturales; las bases naturales de la sociedad etc.*

(sobre “ esto, ver el primer trabajo citado de Federico Sabaté<sup>37</sup> .

En otras palabras, aún existiendo conflictos de base regional puede no existir una Cuestión Regional en una dada sociedad nacional. Por otra parte, existiendo en dos sociedades diversas en dos épocas de una misma sociedad, no será siempre de la misma naturaleza. Puede ser una cuestión centralmente económica (cuando, por ejemplo, bloquea el desarrollo de las fuerzas productivas y por tanto el desarrollo del capital) o centralmente política (cuando por ejemplo, se asocia a la lucha revolucionaria contra las clases dominantes).

Otra característica fundamental para que un “problema regional” conforme una Cuestión Regional sería su *carácter reproductivo*. En otros términos, se trataría de una contradicción que las estructuras de la sociedad procesan, reproduciéndola, sin poder resolverla dentro de sus propios límites estructurales. Resolver el tipo de “cuestiones regionales” que analiza Balán (*op. cit.*) implicó consolidar un nuevo Estado Nacional y, por tanto, una nueva etapa en la constitución de la burguesía argentina. Si bien dentro del mismo sistema social capitalista hubo un cambio estructural en su sistema político y, por tanto, en la forma en que se dirimirían ese

---

<sup>37</sup> Las condiciones contextuales pueden asimismo determinar la forma que adopta un problema y eventualmente una Cuestión Regional. Así, en las primeras etapas de la constitución de los estados nacionales en América Latina, cuando recién comenzaba a organizarse la separación institucional entre lo económico y lo político, característica del capitalismo, la problemática regional tenía un carácter diverso que cuando, en pleno desarrollo del Estado Nacional, se produce la transregionalización del capital, la articulación de las formas de producción, la conversión definitiva en “ciudadanos” y en trabajadores “libres” de los grupos étnicos (o, alternativamente, su eliminación). Los enfrentamientos donde los conflictos de intereses y las oposiciones políticas eran inseparables, dejan lugar a los conflictos de interés regulados dentro del sistema político unificado, etc.

tipo de conflictos en el futuro. Esto no implica que posteriormente no hubiera

momentos de enfrentamiento en la escena política por conflictos de intereses entre fracciones burguesas del interior y la burguesía del litoral. Se trata más bien de que dejó de plantearse recurrentemente y con efectividad un cuestionamiento del Estado, *a partir* de tal tipo de conflictos, que pasaron a resolverse dentro de los mecanismos de regulación que la burguesía en su conjunto se daba. Distinto sería el caso de sociedades donde, por ejemplo, el capitalismo no ha podido aún desarrollar una sociedad civil que genere las bases materiales de fuerzas sociales capaces de resolver la cuestión nacional misma, como podría ser el caso de la Bolivia actual, en los que la conflictualidad social toma la forma de una Cuestión Regional, sobredeterminada por la Cuestión Étnica y la Cuestión Campesina y por el conflicto entre dos fracciones de las clases dominantes, donde lo político toma incluso un aspecto geopolítico, pues efectivamente la Cuestión Nacional no estaría en ninguno de sus sentidos.

Podría desprenderse de lo dicho que finalmente coincidimos con la interpretación de Balán y de Oliveira (*op. cit.*) respecto a que el capitalismo tiende a homogeneizar las relaciones sociales y genera condiciones contextuales tales (unificación nacional)<sup>38</sup>, que prácticamente diluye la regionalización de los conflictos, que ahora se expresarían abiertamente como conflictos de clase o de fracciones de clase, sin la cobertura regional. Para esa

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, “liberando” al campesino de sus medios de producción y haciendo del “indio” un “ciudadano”, procesos éstos que incluso no requieren una resolución inmediata sino que el Capital puede realizar muy gradualmente.

concepción, la existencia de conflictos sociales o interétnicos importantes de base regional, serían “resabios” del pasado, o una muestra de que el capitalismo aún no se ha desarrollado suficientemente en esta formación social. A nuestro juicio, tal concepción es muy lineal, en tanto el mismo desarrollo de una sociedad en presencia del imperialismo puede, por su carácter intrínsecamente contradictorio, generar nuevos conflictos a partir de contradicciones latentes o de otras nuevas que, en determinadas coyunturas nacionales, pueden hacer surgir una cuestión social caracterizable como la Cuestión Regional<sup>39</sup> -hipótesis. Habría, . Pero ésto es sólo una contra por lo tanto, que intentar establecer -a través de una re- visión de los antecedentes históricos y de las determinaciones actuales y sus tendencias- las situaciones diferenciales de sociedades nacionales que: a) aún reproducen una cuestión regional no resuelta; b) actualmente no incluye en su problemática social algo que merezca el título de “la cuestión regional”, y c) que tendencialmente, y a partir de su situación estructural actual, puede desarrollar una nueva serie de cuestiones regionales, propias de esa fase del imperialismo y de sus

---

<sup>39</sup> Por ejemplo ¿no será éste el caso de la Costa Atlántica en Nicaragua? Bajo el Somocismo, el abandono de las comunidades de Sumos, Misquitos y Ramas en la zona atlántica permitía su reproducción prácticamente aislada sin que por ello surgiera en la escena política una “cuestión regional”, sobre todo en tanto el Somocismo manejaba la corrupción y degradación como instrumento de sometimiento. Al proponerse el proyecto revolucionario la integración de dichas comunidades a la sociedad nacional, incorporándolas a través de la campaña de alfabetización, de programas de salud, de proyectos de desarrollo de las fuerzas productivas, de una organización social y política y al comenzar simultáneamente a plantear funciones para dichas comunidades desde la perspectiva nacional, afloran las contradicciones latentes (que incluso habían tenido antecedentes reivindicativos durante el somocismo), y la problemática de esa región asume el carácter de una verdadera Cuestión Regional, a la que el Frente Sandinista debe dar una respuesta no sólo económica y social sino fundamentalmente política.

condiciones específicas de inserción en el sistema mundial.

Por el otro lado, en nuestra concepción, es inútil buscar la “cuestión regional” donde no la hay, fragmentando hasta el infinito las clases sociales (y también la población en abstracto) en grupos cuya diferenciación tenga bases territoriales, que podrían entrar actual o potencialmente en relaciones de oposición o de conflicto de algún tipo, efectuando así una pseudo fenomenología de la “cuestión regional”. Sólo *cuando se de un conflicto social (actual o potencial) de base territorial, reproducible, cuya resolución afecte la correlación de fuerzas en el orden nacional (directa o indirectamente), que tenga raíces profundas en las estructuras de la sociedad civil o en nacionalidades o grupos étnicos relativamente autónomos, estaríamos en presencia de una situación que, afectando a la sociedad en su conjunto (aunque con efectos diferenciales para sus diversas etnias, clases o fracciones) puede constituirse en una Cuestión Regional*<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Talvez podría encontrarse otra variante, a veces entremezclada con la que asocia la “cuestión” con “conflictos regionales” de todo tipo. Para esta variante la .cuestión regional” podría tomar una forma diversa de la sugerida hasta ahora (enfrentamientos sociales asociados al desarrollo de una o más regiones determinadas), asumiendo la forma más amplia del problema relativo al ordenamiento territorial de una sociedad. Si el capitalismo, al desarrollar las fuerzas productivas y las relaciones sociales de manera desigual y anárquica, genera en una Formación Social configuraciones territoriales que en determinada fase bloquean el desarrollo de las fuerzas productivas y del capital, cabría visualizarla como una cuestión que, afectando a la sociedad en su conjunto, requiere una respuesta de las clases que aspiran a la hegemonía.

Complementariamente, esta concepción vería como “cuestión regional” la existencia de “desigualdades interregionales” importantes. Sin duda que desigualdades sociales interregionales muy agudas, que afectan a grandes masas de la población, son potencialmente una Cuestión Regional, pero nos parece que el ingrediente de la sociedad civil es insuficiente. La organización político ideológica, sobre la base de esa diferenciación, es lo que **puede** convertirla en una cuestión social, que requiera como respuesta una readaptación del proyecto social hegemónico , o un recambio del bloque en el poder, si es que no una verdadera revolución social. También volveremos sobre esto.

#### **4. SOBRE LA TÓPICA TEÓRICA**

En el esfuerzo colectivo del replanteamiento de una problemática que para muchos estaba llegando a los límites de su fertilidad, se trata de abrir y no de cerrar la discusión sobre la Cuestión Regional en América Latina. De plantear nuevas y urticantes preguntas y no de simplemente rendir un estado de cuentas de lo realizado en veinte o treinta años. Difícil es la tarea, porque los que hemos estado inmersos en la práctica teórica o técnica relativa a los problemas territoriales o regionales hemos ido desarrollando una serie de lugares comunes, de “tics” que ni siquiera advertimos, que si bien dan la tranquilidad de la jerga común, operan como filtros a través de los cuales debe pasar cada nueva idea, cada nuevo dato, y ésto tiene un efecto anquilosante. Consideramos que la tarea en que debemos empeñarnos colectivamente tiene posibilidades de éxito si se cumplen ciertas condiciones: a) “provocar” una verdadera ruptura filosófica, mediante la explicitación y sistematización de las bases ontológicas y epistemológicas del campo; b) “provocar” una auténtica ruptura teórica, que inscriba la problemática regional en una tópica (sistema de lugares) teórica social, lo que implica una crítica de nuestros sistemas conceptuales e ideológicos, sacando a la problemática

regional de la pobreza a la que la condujo la sobreespecialización propia de la defensa profesional de una disciplina; c) evitar, mediante una autovigilancia continua, caer en dos de los más serios vicios que podrían darse en esta etapa: el especulativismo, que procura deducir nuevas teorías completas a partir de marcos teóricos más amplios, sin contrastación eficaz con la empiria, y el revestir los viejos slogans con nuevos ropajes terminológicos, adaptados o inventados; d) ligar los esfuerzos investigativos -teóricos y empíricos- con la práctica de *crítica real* a la realidad, es decir, de transformación, lo que implica romper con el academicismo y, necesariamente tomar opción respecto a qué sentido quiere darse a dicha transformación, y respecto a cuáles son las vías posibles de realizar en cada coyuntura social concreta. Por eso, este replanteamiento del campo no puede ir desvinculado de la crítica a la planificación y la política económica, no para demostrarla como funcional al sistema dominante -en el capitalismo-, ni para idealizarla como la superación del dominio de las leyes económicas y el reinado de la autoconciencia del pueblo sobre su destino -en las sociedades en transición-, sino para romper con su ropaje tecnocrático y destacar su naturaleza siempre política; e) simplemente, evitar el dogmatismo, no sólo referido a las doctrinas políticas y a los enfoques teóricos, sino también el propio del profesionalismo disciplinario. La economía primero, y la sociología después, han tenido un rol destacado en la construcción de las bases de esta “disciplina”.

Consideramos que las diversas rupturas que debemos realizar serían prácticamente imposibles si encerramos a los “especialistas” en el campo de lo regional en cónclave

para decidir los nuevos términos de la problemática. Necesitamos el aporte de antropólogos, historiadores, politicólogos, ecólogos y (ojalá consigamos algunos) “todólogos”, que nos ayuden a evitar recaer en la disección de la multidisciplina y nos permitan reconstruir el objeto con toda su concretez, intercomunicando, mediando, sintetizando.

En otras palabras, la tópica teórica, como tal, también está en continua construcción. Llegar a ella desde un campo específico, planteando nuevas preguntas concretas, producirá tantos silencios y respuestas incorrectas como orientaciones y claves decisivas para un avance firme en la tarea. En tal sentido es indispensable ser crítico también de la tópica que adoptemos, viéndola como punto de partida y nunca de llegada. Después de todo, si la teoría tuviera ya contenidas todas las respuestas que buscamos ¿Cuál sería la eficacia de nuestro trabajo?

Un avance ha sido dado en este seminario, y unas primeras hipótesis, presentadas como “conclusiones”, han sido apuradas en unas pocas horas de trabajo colectivo. Ocioso sería repetir aquí lo que ya ha sido planteado allí. Aquí quisiéramos solamente hacer algunas propuestas adicionales, sugeridas por la relectura de los materiales presentados, pero de exclusiva responsabilidad nuestra. Intentaremos ilustrar vías de ligar una tópica teórica adoptada -en nuestro caso la de la reproducción social- como “tema” de nuestro campo específico utilizando el concepto propuesto de espacialidad (ver: Coraggio op. cit.) como articulador. Daremos tres ejemplos.

#### 4.1 La Apropiación de la Naturaleza

Una variación esencial en la espacialidad social en América Latina está dada por el cambio -saltando siglos, pero también coexistiendo lo “moderno” con los “resabios localizados”- en la apropiación social de la naturaleza. En tanto la apropiación implica extracción, transformación, circulación material y consumo, su espacialidad está dada por las formas (configuraciones espaciales recurrentes actuales o posibles) asociadas a su realización. De la máxima autosuficiencia y diversificación posible en cada ecosistema y, por tanto, de flujos de productos limitados a una división natural del trabajo, aunque con variaciones entre el Imperio Azteca y el Incanato (ver el interesante trabajo de J.E. Hardoy: **La organización espacial durante el periodo precolombino**), pasamos a una exacerbación de la especialización, de la división territorial del trabajo, que simplifica los ecosistemas (por la concentración en ciertos cultivos pero también por la desaparición de todos ellos por la concentración urbana), disminuyendo su resiliencia (ver el trabajo citado de Sejenovich y Sánchez) posibilitando reacciones en cadena a nivel del globo terrestre, cuya complejidad e irreversibilidad y cuyas “repercusiones” sobre las estructuras sociales, estamos aún lejos de advertir y de incorporar eficazmente a nuestra problemática social. Los desequilibrios provocados por el intercambio desigual de energía, invisible para la visión cosificada o la monetarista de lo territorial, son parte, de esta nueva espacialidad del complejo socio-natural que llamamos sociedad.



Este “tema, podría ahora verse como un desarrollo lógico del análisis categorial ya contenido en la tópica adoptada: el proceso de trabajo, el metabolismo social, la apropiación de la naturaleza por el hombre organizado socialmente, son los conceptos esenciales para descifrar desde la base misma de las estructuras sociales muchos “problemas” urbanos, regionales, territoriales...

#### **4.2 La Movilidad de la Fuerza de Trabajo**

En general el Estado Azteca controlaba directamente al hombre, no a las tierras. El Capital controla los medios de producción e indirectamente al hombre, convertido en capacidad abstracta de trabajo y, de manera predominante, en fuerza de trabajo libre de dichos medios. Simultáneamente, controla por otras vías (predominantemente por las relaciones de circulación) a los productores independientes no capitalistas, ya sean las del mercado o por la acción misma del Estado Capitalista.

En consecuencia, la espacialidad de la población trabajadora ha cambiado sustancialmente (salvo resabios aislados de sujeción a la tierra). Los trabajadores proletarios tienen una espacialidad derivada de la espacialidad del capital. Los productores independientes (campesinos, artesanos) tienen una espacialidad determinada por su comportamiento adaptativo a las tendencias de desplazamiento-absorción de los medios de producción y de los mercados por el capital. La población “excedente” (sin medios de producción o subsistencia, sin posibilidad de un trabajo asalariado), tiene una espacialidad en parte derivada de las otras dos, en tanto

se “arriman” por los mecanismos de la familia o de la reciprocidad o por la vía del denominado “sector informal” a los trabajadores integrados al capital o a los subordinados a éste, y en parte determinada por su “estrategia” de supervivencia (con probabilidad al parecer mayores en las grandes ciudades que en el campo). La movilización de los trabajadores no reconoce fronteras nacionales así como no las reconoce el Capital (como lo atestiguan Colombia / Venezuela; México / Estados Unidos; en el pasado cercano Bolivia y Paraguay / Argentina, etc.).

Esta alta movilidad territorial (interregional e internacional) es, salvo casos excepcionales, condición para la explotación capitalista y es permitida y hasta equívocamente favorecida por los estados capitalistas de uno y otro lado.

Pero no todo son determinaciones económicas, a pesar de la mercantilización de la capacidad de trabajo. En algunos países centrales del sistema capitalista se menciona la posibilidad de una resistencia -por la vía de la inmovilidad territorial- de los trabajadores a los designios del capital<sup>41</sup>.

En nuestros países ese tipo de resistencia tiene un antecedente diverso: lo que Sempat (**La organización económica espacial del sistema colonial**) señala como la “resistencia del forastero (migrante) a la explotación”,

---

<sup>41</sup> Ver Gaudemar, J.P. **Movilidad del trabajo y acumulación del capital**, Ed. ERA, 1979. Allí se analiza la resistencia de los obreros y sus familias a la relocalización de grandes plantas de la periferia nacional.

justamente cuando la clase explotadora requería la fijación

territorial del hombre para controlar la reproducción. Ahora, que el capital requiere la movilidad del hombre, son los descendientes de aquellos forasteros, los grupos étnicos indígenas, los que resisten defendiendo su territorio “ o y negándose al continuo desplazamiento y atomización territorial a que quiere someterlos el capital.

La migración -como fenómeno masivo- es una manifestación territorial de la ductilidad de la capacidad de trabajo requerida por el capital. Sólo que éste, contradictoriamente, resuelve un problema y se crea otros muchos en las áreas urbanas. La migración rural-rural (asociada por ejemplo a la extensión de la frontera agrícola), parecerá ser mucho más claramente funcional *al capital en general* que la migración rural-urbana, en tanto la primera, si excesiva (respecto a las posibilidades de sobrevivencia) genera otra oleada de migración, ampliando adicionalmente la frontera (mientras haya margen para ello)<sup>42</sup> pero la migración rural-urbana excedente, en cambio, como demuestra la historia contemporánea, se va acumulando en las grandes metrópolis (o incluso en centros de otro orden)<sup>43</sup>, generando una Cuestión Urbana peculiar en estos países.

---

<sup>42</sup> Desde este punto de vista, el momento de agotamiento (social) de la frontera agrícola nacional es un hito importante en la serie de transformaciones de la espacialidad de la fuerza de trabajo. Por otro lado, aún habiendo margen, esta funcionalidad a corto plazo para el capital puede revertirse, bajo ciertas condiciones, como un desastre ecológico, al depreciarse la naturaleza y precipitar así procesos irreversibles de degradación de los ecosistemas.

<sup>43</sup> Ver. M.C.D Incac, 0 Boia Fria, Ed. Vozes, Petrópolis, 1979

Estos fenómenos, descritos y pobremente analizados por la sociología funcionalista, han estado lamentablemente ausentes de la mayoría de los análisis presentados e incluso de las conclusiones del seminario<sup>44</sup>. Sin embargo, la tónica teórica (en construcción) que a partir del Seminario se plantea, lo ubica como un tema de máxima relevancia, no sólo por la magnitud del fenómeno, sino principalmente por el carácter del operador categorial que está en su base, que sería clave para desde allí comenzar a desentramar las determinaciones de la espacialidad social bajo el capitalismo.

Así, como en el caso anterior, este tema podría verse ahora como un desarrollo lógico a partir de la tónica adoptada: si la característica fundamental del sistema capitalista es que “el trabajo también es una mercancía”, entonces en la espacialidad de la fuerza de trabajo deben encontrarse claves esenciales para aprehender la

nueva articulación categorial del espacio en esta sociedad  
...<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Sin embargo, habíamos programado que el tema estuviera cubierto. Lucio Geller presentó unas interesantes notas sobre el tema - “Leyes de Población, migraciones campo-ciudad y distribución espacial de la fuerza de trabajo en América Latina”, que lamentablemente no pudo desarrollar.

<sup>45</sup> Curiosamente éste era el punto de partida de Alfred Weber en su *industrielle Standortstheorie: Allgemeine und Kapitalistische Theorie des Standortes* (*Grundrisse der Sozialökonomik*; Parte IV, 1923). “ausencia de una tónica teórica adecuada le impidió romper efectivamente con el esquema de los “factores de localización”, lo que comprueba una vez más la pobreza de recurrir a proposiciones

---

sintéticas (por válidas que estas sean) como germen para generar cuerpos conceptuales completos.

### 4.3 La Lucha de Clases

En el acápite anterior, al revisar los planteamientos sobre la Cuestión Regional respetamos la separación relativa siempre presente entre los autores (a veces por no considerar el otro aspecto, a veces explícitamente) entre política y economía. Sin embargo, llegamos a la proposición de que, teniendo necesariamente bases materiales, la Cuestión Regional se constituía como tal sólo en tanto se ubicara en una coyuntura que exigiera una respuesta política a la misma. Por otro lado, hemos revisado la recurrente utilización del concepto “Proyecto Social Hegemónico” para plantear la ubicación de la Cuestión Regional en la conflictualidad social. Si bien dicha concepción supera ampliamente la que ve al Estado como el agente directo (a nivel operativo) de las clases dominantes o a la que lo ve como representante necesario del *capital en general*, nos parece que en muchos casos ha sido utilizada tomando el término pero no necesariamente el concepto.

Si bien el concepto de hegemonía implica tanto un aspecto de dominación por represión e imposición, como un aspecto de persuasión de las clases dominadas, ha primado el primer aspecto. De lo contrario, un análisis de los mecanismos del consenso y de las condiciones de su posibilidad, así como de los límites que le impone el grado y forma de desarrollo de la lucha de clases, hubiera sido integrado como “contexto” al análisis del tratamiento, en el Proyecto Social Hegemónico de la Cuestión Regional. En algunos autores, incluso, parecería que la lucha de clases queda totalmente eliminada del campo de los determinismos sociales de la cuestión



regional, quedando en todo caso abiertos ciertos mecanismos (no explicitados) de alternancia interburguesa de proyectos hegemónicos. En otros, en cambio, se hace referencia a la lucha de clases, pero parece quedar como telón de fondo al drama que desarrollan las fracciones de la burguesía, representadas por sus respectivos proyectos para conquistar la hegemonía. Nos parece más feliz la pasajera expresión de Slater **imperialismo y desarrollo capitalista en la periferia: tendencias en la época actual** cuando atribuye la determinación de la configuración territorial al “*conjunto de fuerzas de clase*”. En otros términos, consideramos que, aún cuando la dominación sea ejercida, durante un largo periodo de la historia de nuestra sociedades, por las mismas clases, con meras alternancias de fracciones en el poder, la respuesta a la Cuestión Regional no es un resultado lineal del Proyecto Social Hegemónico de turno. Dicho proyecto se asocia a fuerzas que no operan en un vacío, sino que son contrariadas por otras fuerzas sociales que a su vez pueden tener un proyecto social (dependiendo de su grado de organización) que está continuamente planteando *una alternativa*, tanto más eficaz para incidir en el desarrollo social cuanto más respaldada esté por fuerzas sociales de peso, o cuanto más organizados estén sus militantes. Aún permaneciendo al nivel de análisis del “proyecto hegemónico”, las “transacciones” que deben realizar los sostenedores del mismo para mantener su hegemonía, no pueden determinarse sin considerar la totalidad de las fuerzas operando en la escena política, el nivel y carácter de sus contradicciones básicas y las formas de luchas adoptadas, así como el contenido de

los proyectos planteados como alternativa por las clases antagónicas.

Consideramos, entonces, que la lucha de clases debe ser vista como un determinante *directo* del carácter de la cuestión regional en una formación social y de las respuestas que el Estado les da<sup>46</sup>. Por otro lado, cabe preguntarse qué clases (o fracciones) pueden incorporar la

Cuestión Regional (cuando ésta existe efectivamente como tal) en su táctica y estrategia política<sup>47</sup>.

Sin duda, “lo regional” es tema que los representantes del pensamiento burgués han tomado y desarrollado como propio. La problemática del ordenamiento territorial en relación al “desarrollo económico” (es decir, al desarrollo del capital) o la de las desigualdades interregionales en relación a consideraciones de equidad, son claros ejemplos de ello. La planificación regional, por su parte, es presentada como la forma en que el Estado resolvería estos problemas. Este no es el lugar para insistir en la desmitificación de la planificación regional capitalista ni de demostrar cómo, inadvertidamente, muchos profesionales de la investigación o la planificación, en

---

<sup>46</sup> De la misma manera consideramos absurdo el planteo de que como los capitalistas toman las decisiones de localización de sus plantas, la configuración territorial de la industria estará determinada por la burguesía (y por tanto las investigaciones deberán concentrarse en su comportamiento, tomando lo demás como meros “factores de localización”), cuando un análisis objetivo de su comportamiento demuestra que las decisiones están efectivamente codeterminadas por las luchas obreras.

<sup>47</sup> Sobre el concepto de estrategia que estamos utilizando, ver **Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina** (incluido en este volumen).

aras de una supuesta neutralidad, caen en la reproducción de la problemática de las clases dominantes. Pero ¿Cuál es la alternativa? ¿Abandonar el campo? Tanto en aras del desarrollo de un conocimiento científico objetivo de “lo regional” como de la búsqueda de la necesaria relación entre teoría y práctica, debemos preguntarnos en qué medida (y por qué) las organizaciones (y los intelectuales orgánicos) del proletariado urbano y del rural, del campesinado, de los movimientos étnicos, pueden sustraer la problemática regional del monopolio que ha ejercido virtualmente el pensamiento de las clases dominantes. Cabe, por supuesto, plantear la hipótesis de que es una problemática (y eventualmente una cuestión) objetivamente “interna” a las clases dominantes. La historia de nuestras formaciones sociales en algo más de un siglo muestra que, en ocasiones, los conflictos entre fracciones de la burguesía han tomado la forma aparente de “conflictos entre regiones”, y que ésto ha sido procesado por el Estado, tanto en lo que hace al sistema político y los mecanismos de regulación de estas - contradicciones como en lo que hace al discurso ideológico, que invariablemente presenta estos conflictos como enfrentando sociedades locales entre sí o con respecto al Estado nacional. Las relaciones interfacciones de las clases dominantes parecen así una base apropiada para la generación de una Cuestión Regional.

En cambio, como diría Villarreal, la explotación del trabajo asalariado por el capital ocurre en el “escenario” de “la región”, por lo que, en un principio, los conflictos entre trabajadores y capitalistas o terratenientes rentistas (o sus representantes) están “localizados” en el ámbito de

la misma. La generación de plusvalía aparece en principio como un fenómeno que toma formas concretas en los diversos procesos de trabajo, y enfrenta en general a trabajadores y representantes del capital también localizados. Por el contrario, las transferencias de plusvalía “entre regiones” -que suelen también ser consideradas como una relación de “explotación” (al tomar sólo los aspectos formales de dicha relación)-entran principalmente en la problemática intraburguesa. En parte, tales transferencias se basan en los mecanismos de la renta capitalista y, por tanto, incorporan la cuestión de la apropiación del territorio como núcleo categorial de la problemática regional. En parte, se derivan de las condiciones diferenciales de explotación del trabajo entre sectores y regiones, resultantes tanto del desarrollo desigual del capital y de sus fuerzas productivas como de los “contextos” sociales regionales diversos (grado y modalidades de organización de los trabajadores, modalidades locales de las relaciones políticas, etc.).

Por momentos, las organizaciones obreras incorporan esta problemática a su discurso, pero sin romper con los términos que a la misma le imprimen los ideólogos de la burguesía<sup>48</sup>. Sin embargo, parecería que la consolidación de la clase obrera como clase “nacional” es una condición necesaria (pero no suficiente) para que pueda hacer suya la problemática regional, aunque sea en términos compatibles con los de la ideología dominante, si bien, claro está, propondrá eventualmente objetivos diversos

---

<sup>48</sup> Efectivamente, se reclaman sólo más “puestos de trabajo”, más servicios, mejores abastecimientos, en determinadas zonas del país... son, por lo menos, los términos de los ideólogos “reformistas” de la burguesía.

para la acción del Estado. Pero, en general, cuando las organizaciones locales de la clase obrera realizan demandas al Estado nacional, lo hacen en términos inicialmente compatibles con demandas que a su vez realizan sectores de la burguesía local, lo que produce un efecto de “sociedad” regional *vis a vis* Estado Nacional, que facilita alianzas circunstanciales en momentos determinados, también generalmente, por los apremios de las burguesías locales<sup>49</sup>. Esta apreciación, que debe ser tomada como hipótesis, debería ser investigada para comprobar, mediante una revisión sistemática de un amplio periodo, si esta caracterización es correcta aun cuando se limite al orden aparential.

Esta verdadera *regionalización de una parte significativa de las luchas obreras* no puede ser vista como negativa en sí misma en tanto fuente adicional (o expresión) de alienación. Por el contrario, en oportunidades en que las organizaciones obreras locales son llevadas a percibir al enemigo como un sujeto difuso colocado “afuera” de su ámbito inmediato de percepción cotidiana (como es el caso del planteo contra la ciudad-Capital, recurrente en nuestros países), más bien se alejan que se acercan a una correcta apreciación de la verdadera estructura que los sujeta. En todo caso, una apreciación seria del sentido de una u otra posición sólo puede hacerse en relación a una coyuntura concreta, con una historia y unas posibilidades también concretas.

---

<sup>49</sup> Desde esta perspectiva podemos leer las peculiaridades del “cordobazo” analizado por Oscar Moreno (*op. cit.*).

Otra manera de aproximarse a esta cuestión es advertir que prácticamente no existen regiones estrictamente proletarias (en el capitalismo), en tanto la división social del trabajo y la necesidad de asegurar socialmente la reproducción de la fuerza de trabajo aseguran siempre una estructura social cualitativa y cuantitativamente compleja.

La situación del campesinado (étnicamente diferenciado o no) o al menos de ciertas capas mayoritarias de él, no es similar a la del proletariado. Se dan así amplias zonas ocupadas por campesinos parcelarios, que predominan cuantitativamente en la sociedad local, con escaso desarrollo de actividades mercantilizadas de reproducción social, donde se da una expoliación por medio de relaciones de circulación o incluso mediante una subsunción real parcial (cuando paquetes tecnológicos y nuevas líneas de producción son paulatinamente impuestas por el capital comercial o el bancario).

Si a esto agregamos que el campesino en su lucha le disputa al capital la propiedad de medios de producción - como es el caso de la tierra- y no se limita a reivindicaciones de precios o salarios, lo cual conlleva la posibilidad de una represión violenta sistemática y continuada, podríamos plantear la hipótesis de que existen bases objetivas para que el campesinado pueda incorporar la cuestión Regional a su técnica y estrategia políticas. Pero aquí el problema es otro, como puede advertirse en la discusión sobre la cuestión campesina: ¿puede el campesinado constituirse como clase para sí, organizándose y planteando una lucha por la hegemonía

(es decir, superando el nivel de las reivindicaciones) o en las formaciones sociales latinoamericanas? ¿O su papel será más bien el de ser la base social de una lucha armada “venida desde las ciudades” -donde el planteamiento de la Cuestión Regional, tal como la hemos definido, se convierte en un mero antecedente- o bien el de ser un aliado -crucial, sin duda- en una alianza antioligárquica o incluso anticapitalista?

La duda acerca de la posibilidad del campesinado, -que justamente tendría bases objetivas favorables para *incorporar directamente* como propia la Cuestión Regional de constituirse en clase hegemónica, se basa en la contradicción entre la conservación de las modalidades campesinas de producción (y por tanto de la clase en sí) y el desarrollo de las fuerzas productivas; desarrollo que, hasta donde se advertía en la historia contemporánea -al menos la previa a la Revolución Sandinista- sería condición necesaria, en presencia del imperialismo para llevar adelante cualquier proceso de consolidación revolucionaria.

En lo que hace a los movimientos basados en minorías étnicas, por su misma ideología autonomista se excluyen de toda posibilidad hegemónica.

Si esto es así, debemos necesariamente retornar al punto de partida para encontrar respuesta a nuestra pregunta inicial. El proletariado, es decir, la clase que siendo antagónica al capital tiene menos indicaciones inmediatas de que la Cuestión Regional puede ser su cuestión - aunque efectivamente lo sea como *aspecto* de su enfrentamiento al capital bajo determinadas circunstancias- es, sin embargo, la clase que *necesitaría*

incorporar la cuestión Regional a su movimiento táctico y a su estrategia, en tanto su desarrollo como clase haya llegado al punto de plantearse la posibilidad de una hegemonía apoyada en alianzas con otras clases y movimientos. Todo esto suponiendo que nos referimos a una formación social donde la Cuestión Regional efectivamente tiene vigencia o es potencialmente parte relevante de la conflictualidad social, como forma de aparición de la Cuestión Campesina o de la cuestión Nacional (tanto con referencia a grupos étnicos como a fracciones subordinadas de la burguesía)<sup>50</sup>.

Incorporar esta cuestión al movimiento obrero y a sus organizaciones implica no sólo realizar análisis categoriales o fenomenológicos de la Cuestión Regional y ponerlos al servicio de las mismas, sino buscar las formas eficaces de articular la lucha de clases con tensiones tales como el sentimiento anti ciudad-capital o anti región-centro, que existe indudablemente en el interior de nuestros países, o la aversión del campesinado en general, y la del campesinado indígena en particular, al Estado a secas; o las ideologías regionalistas. También implica hallar las formas de actuar coherentes pero diferencialmente ante coyunturas locales estructuralmente diversas (en cuanto a la estructura de clases, la trama de intereses particulares, la correlación de fuerzas, etc.). Aquí y ahora, no tenemos las respuestas elaboradas pero creemos que debe darse a este tema el lugar privilegiado

---

<sup>50</sup> Así, creemos que el proletariado difícilmente podría plantear un proyecto social hegemónico con posibilidades, si no incorpora una comprensión -científicamente fundada- de la problemática del altiplano en Bolivia, de la Sierra en el Perú, del Nordeste en el Brasil, para dar tres ejemplos.

que merece en futuras investigaciones (y prácticas políticas).

Posiblemente un análisis histórico de la lucha de clases muestre que su espacialidad ha sufrido cambios en nuestras formaciones, manifestados, por ejemplo, en el paso de la fragmentación de las luchas obreras localizadas a nivel de fábrica, a la constitución de clases antagónicas organizadas a nivel urbano, regional y nacional, donde finalmente la ubicación de un conflicto no guarda relación necesaria con la localización de la respuesta de clase<sup>51</sup>. Asimismo, la extensión de las luchas reivindicativas al entorno social inmediato, involucrando movimientos policlasistas, a nivel urbano sobre todo, va condicionando el tipo de respuestas que el Estado da a los conflictos sociales<sup>52</sup>. Otra variación importante en los últimos años ha sido el renacimiento de los movimientos étnicos (generalmente localizados) lo que exige una respuesta novedosa de las clases hegemónicas<sup>53</sup>. Otro tanto ocurre con la evidente redefinición, por parte de la burguesía, del papel del campesinado en la sociedad capitalista, lo que sin duda afecta el tratamiento político de la cuestión agraria y, por

---

<sup>51</sup> A esto ha contribuido, sin duda, la consolidación de la propia burguesía como clase nacional y la presencia del imperialismo bajo modalidades industriales que trastocan violentamente coyunturas locales en la periferia.

<sup>52</sup> Ver, a tal respecto, la obra de Manuel Castells y la de sus seguidores e impugnadores sobre la cuestión Urbana.

<sup>53</sup> Ver Alberto M. Federico Sabaté, "La etnicidad dominada, notas sobre su organización regional", *Antropología Americana*, No. 5 y 6, 1982.

esa vía, de la cuestión Regional, especialmente cuando se complica con grupos etnoculturales.

Una vez más, podríamos encontrar en la tópica teórica propuesta los conceptos categoriales (la lucha de clases como motor de la historia), desde los cuales puede armarse una cadena de mediaciones hasta reconstruir, al menos parcialmente, las relaciones entre lucha de clases, Cuestión Regional y respuesta del Estado...

#### **4.4. A Modo de Conclusión**

Del esbozo de análisis con que quisimos ilustrar nuestra proposición inicial, surgen tres conclusiones. Sobre el método, en primer lugar. En los tres casos parece que el movimiento de ida y vuelta -de los marcos teórico-críticos a la investigación empírica y de regreso a la tópica teórica será el camino correcto.

Pero reencontrar el germen temático-categorial en la tópica, lo que implica en principio corroborarla, es sólo un paso intermedio. Se trata de enriquecerla, de complejizarla, de reordenarla, de desarrollarla al reconstruir analíticamente, con todo el apoyo de la investigación empírica, las categorías sobre las cuales teoriza. En este proceso, sin duda, la tópica teórica sufrirá cambios, algunos menores, otros más drásticos, y eventualmente verdaderas revoluciones (sobre si confluyen cuestionamientos de diversos campos específicos), en tanto se le exilia correspondencia con la “dureza de los hechos” y eficacia como guía para la práctica social. Por el contrario, partir de la tópica ya dada y por deducción ir abriendo nuevos campos, para construir “modelos de la realidad” es camino que conduce al infinito combina-

torio para regresar tautológicamente al punto de partida. Reclamamos (y nos reclamamos) investigación empírica y práctica de transformación de la realidad como condición para la ruptura buscada. Dichas investigaciones deben, eso sí, necesariamente apoyarse en la tópica general, aprovechando al mismo tiempo todos los desarrollos metodológicos producidos en campos conexos. El problema del Estado, el de las migraciones, o el ecológico, no son realmente títulos temáticos nuevos. La posible novedad está en encontrar, dentro de una tópica de la sociedad, su correcta ubicación y proceder a articularlos orgánicamente con la problemática de la reproducción (y la revolución) social.

En tal sentido, desde vertientes diversas, pero con una misma preocupación (construir una problemática, superando los lugares comunes de la ideología dominante), los trabajos que están produciéndose recientemente en América Latina, permiten abrir nuevas brechas de la única forma teórica que tiene el hombre de avanzar en el conocimiento; planteando nuevas preguntas, negando metódicamente la cristalización del conocimiento, sea éste paradigmáticamente reconocido por algunas “comunidades científicas o no.

En segundo lugar, sobre la relevancia. En los tres casos revisados, la respuesta que el capital da a las condiciones de su propia reproducción ampliada generan contradicciones cuya resolución llega a convertirse en una presionante demanda de “la humanidad”. Así, la desocupación creciente en las grandes metrópolis del mundo o sea la “ocupación” de las mismas por las masas marginadas del desarrollo capitalista y de medios elementales de sobrevivencia la lucha de clases, cada vez

más planteada en términos de violencia o de lucha por la hegemonía con una continua desestabilización de los sistemas políticos burgueses como condición ya estructural de los mismos, y la explosión de los sistemas ecológicos a nivel del globo terrestre, muestran que no se trata de tres temas marginales en la problemática social contemporánea.

Por último, sobre los sujetos. Parecería que, en los tres casos, la redefinición de la espacialidad de la capacidad de trabajo, de la apropiación de la naturaleza y de la lucha de clases y sus posibles alianzas (incluso en situaciones de transición) convergen para destacar la importancia -relativamente olvidada- del papel del campesinado, de los grupos étnicos y de los “marginales” en los procesos correspondientes, lo cual implica que éstos deben ser considerados en cualquier estrategia política que aspire a lograr la hegemonía para una de las clases antagónicas de esta sociedad; y eso incluye al proletariado con sus organizaciones, que necesita incorporar estas consideraciones en su pensamiento táctico y estratégico, cuando la Cuestión Regional tiene vigencia real.

Sin embargo, no se trata solamente de que la incorporación de la Cuestión Regional a las consideraciones táctico-estratégicas de los trabajadores les permitirá una mayor eficacia en la lucha contra la opresión del capital. Se trata *también* de que una práctica que incorpore esta problemática conscientemente y sobre bases científicas, tenga mayores probabilidades de zanjar los conflictos y tensiones derivados de contradicciones secundarias “en

el seno del pueblo”<sup>54</sup>. Asimismo, esta práctica permitirá adelantar los gérmenes del tratamiento que necesariamente deberá darse en futuras etapas a una Cuestión Regional que no desaparece automáticamente y que incluso puede reavivarse en un proceso de transición. Finalmente, la cuestión Regional, si bien tiene bases materiales, es una cuestión política que hace también a las formas organizativas democráticas y a la forma en que se resuelven las tendencias al centralismo burocrático, para algunos mal necesario, para otros obstáculo estructural que tiende a reproducirse y al cual deben oponerse fuerzas conscientemente organizadas. En tal sentido, las luchas populares en torno a esta Cuestión deberán prefigurar las respuestas a estos problemas, creando condiciones subjetivas favorables para una más rápida concreción de una democracia sustantiva, donde se rompa definitivamente con la división entre gobernantes y gobernados.

## **5. LA CUESTIÓN REGIONAL EN LA TRANSICIÓN**

Teniendo en cuenta la realidad predominante en nuestros países, nos hemos concentrado en la problemática correspondiente a las formaciones sociales capitalistas de América Latina. En su trabajo ya citado David Barkin ha presentado el caso cubano como “la alternativa”. (Teniendo en cuenta que el Seminario se realizó en 1978, se entiende de la ausencia de análisis sobre la situación nicaragüense).

---

<sup>54</sup> Esta idea fue sugerida por Alberto M., Federico Sabaté, a quien agradecemos su lectura crítica del borrador de este trabajo, que nos permitió superar algunos errores, quedando los aún restantes de nuestra exclusiva responsabilidad.

Desde nuestro punto de vista, la problemática que estamos abriendo no debería concentrarse en la articulación de la cuestión Regional con la conflictualidad social solamente bajo el sistema capitalista, para luego saltar a considerar cómo se plantea la planificación regional en la formación socialista con que contamos en América Latina.

En primer lugar, tanto la otra presentación de Barkin (*Cuba: evolución de la relación entre campo y ciudad*) como la de Baroni presentan la problemática regional como una construcción voluntaria, por parte del Estado hegemónico por la clase trabajadora, de una nueva organización territorial acorde con los objetivos sociales propios de una sociedad en transición al comunismo. Baroni (*Cuba: 20 años de experiencia de planificación física*) enfatiza los cambios que esto implica respecto a la situación imperante bajo Batista, y Barkin destaca adicionalmente “las repercusiones” de la nueva organización territorial sobre las mismas estructuras sociales (contradicción campo / ciudad; oposición trabajo manual / trabajo intelectual). Sin embargo, en ambos casos parecería que la conflictualidad social ha desaparecido o que al menos no tiene relación con la problemática regional. Hemos entrado en el reino de la planificación consciente de la sociedad, y las leyes “naturales” del mercado han dado lugar al plan de asignación de medios escasos a fines sociales múltiples como sistema de regulación social.

Si bien el contacto directo con compañeros cubanos permite advertir con qué honestidad reconocen déficit aún no cubiertos, problemas aún no resueltos, preocupa la

posibilidad de que se conciba el proceso social como idéntico a un proceso de planificación lo que, paradójicamente, lleva a mantener la separación entre economía y política propia del capitalismo. En tal sentido, la contradicción ciudad / campo no se reduce a la existencia de situaciones diversas de condiciones de vida o al desarrollo desigual de las fuerzas productivas, sino que incorpora contradicciones sociales, culturales y hasta políticas, que de ningún modo se resuelven automáticamente con el poder revolucionario y la planificación.

Por eso no coincidiríamos tampoco con una aproximación que se limitara a realizar un estudio comparativo, cotejando objetivos propuestos y logros, por un lado, y capacidad efectiva del Estado para planificar territorialmente, por el otro, so pena de caer implícitamente en adoptar la “posibilidad de planificar” como criterio de valoración última entre sistemas sociales. Seguimos pensando que la clave está, en todos los casos, en tomar como tónica global la del proceso de reproducción (y revolución) social, con sus determinaciones propias de la sociedad civil y los propios de la sociedad política, y donde la conflictualidad social, si bien redefinida estructuralmente, no desaparece, sino que sigue siendo un aspecto fundamental a tener en cuenta en las estrategias políticas y para anticipar tendencias de desarrollo de la formación social.

Por otro lado, aún cuando se haya producido un cambio estructural drástico en una sociedad nacional, la presencia del imperialismo en América Latina, codeterminando fuertemente las relaciones de dicha sociedad con otras formaciones latinoamericanas y su posible inserción

en el sistema mundial en general, así como imponiendo condiciones importantes al propio desarrollo interno, obliga a incorporar al análisis de la nueva sociedad el “viejo” tema del capitalismo en su etapa imperialista. Las categorías del capitalismo no desaparecen automáticamente con la conquista del poder ni aún con la abolición de la propiedad privada de los medios de reproducción, y si hubieran sido desplazadas, pueden volver a filtrarse en cualquier momento, en la aparente tranquilidad de que el sistema de planificación y las organizaciones de masas garantizan un recto sendero hacia aquella, nueva sociedad.

A lo que apuntamos es a que, con un concepto amplio de lo que significa la “transición”<sup>55</sup> y “la “transición a la transición”, debemos ir más allá de descifrar los verdaderos sentidos y las leyes profundas que actúan en las formaciones capitalistas, concentrando una parte importante de nuestro esfuerzo en investigar cómo el proyecto de una nueva sociedad se va gestando en el interior mismo de las sociedades capitalista y que tiene que ver con ello el tratamiento de la cuestión regional. Con lo que la “reproducción” social es vista no como proceso automático sino como complejo proceso contradictorio que incluye componentes de antirreproducción. Asimismo, consideramos que situaciones como la de la Bolivia del 52, la del Chile de la Unidad Popular, la del Perú Velasquista, la primer etapa de la revolución cubana, la actual de Nicaragua, - salvando las grandes diferencias- son objeto

---

<sup>55</sup> Sobre este tema ver. José L Coraggio: Posibilidades de una planificación territorial para la transición, en América Latina (incluido en este volumen).

privilegiado de estudio<sup>56</sup>. Si queremos superar un enfoque meramente crítico del sistema dominante y contribuir a construir bases conceptuales para un planteamiento de “la alternativa” a partir de nuestro campo específico, se requiere asimismo aplicar un enfoque crítico a esas situaciones, no negando sino analizando en profundidad las nuevas formas que la problemática regional adopta en sus procesos sociales.

De lo contrario, las clases trabajadoras que aspiran a la hegemonía no podrán prefigurarse ni plantear a sus aliados cuál será la respuesta que el nuevo estado dará a las viejas cuestiones, o a las que se abrirán en el futuro.

Por lo demás, una clara conciencia de esta problemática podrá contribuir a conformar su carácter democrático y la auténtica participación de las organizaciones de base, superando el “vanguardismo” y creando bases sólidas para la construcción del nuevo estado<sup>57</sup>, por un lado, y articulando eficazmente tendencias normalmente consideradas como retrógradas, como es el caso de los “regionalismos” de origen étnico, campesino o cultural en sentido amplio.

---

<sup>56</sup> Con el mismo espíritu deberíamos incorporar el análisis histórico **de las** rebeliones campesinas o **de** movimientos regionales que conformaron **una** auténtica Cuestión Regional en el orden nacional, exigiendo **respuestas**, generalmente violentas, **del** Estado Capitalista.

<sup>57</sup> En este sentido sería de interés recuperar la experiencia de organización territorial realizada por el F.S.L.N. en las zonas liberadas durante la guerra revolucionaria contra el Somocismo. Algunos desarrollos posteriores **al** movimiento de **la** Revolución Sandinista han sido reflejados en un trabajo más reciente ver: José L. Coraggio: **Posibilidades de un ordenamiento territorial para la transición en Nicaragua, 1982.**

## **6. APÉNDICE: CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA, REALIZADO EN MÉXICO, EN ABRIL, 1978**

### **6.1. 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 lo 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 espaciales 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 siguen 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, 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:

- a) Las premisas históricas 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 desarrollo de las fuerzas productivas y a las posibilidades de inserción de las masas populares en los procesos de producción y consumo, sino que sienta bases -en algunos casos fundamentales- de la estructura social misma.

- b) 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 conflictos entre fracciones de las clases dominantes, y 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 denuncia 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 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.

## **6.2. Las Investigaciones Históricas y la Cuestión Regional en América Latina**

La contribución de las futuras investigaciones históricas al campo de la problemática regional debe verse, no como una serie de “historias regionales” o como una “historia de la urbanización”, etc. *per se*, que podrían agotarse en sí mismas, sino como una forma de garantizar que la categorización que se utiliza para aprehender la realidad regional actual o para anticipar desarrollos futuros, sea la apropiada para el tratamiento de estas

cuestiones. En tal sentido, la selección de los casos, épocas o procesos

históricos a estudiar debería estar orientada por la problemática regional planteada contemporáneamente. Sin despreciar otro tipo de trabajos, éste parece ser un criterio básico para establecer prioridades.

La contribución al planteamiento de la problemática regional contemporánea que pueda ofrecer la historia, se encuentra en la especificidad de sus propios métodos de análisis. Pero es necesario evitar dos vicios presentes en muchos análisis históricos:

- a) la concepción unilineal del pasado. Concebir el pasado como simple “antecedente” de la situación presente, es un error común. Adoptar esta línea, sirve para justificar la situación presente como situación a la que se ha Regado en forma casi “natural”, borrando en consecuencia las contradicciones y enfrentamientos que implicó su conformación.
- b) Como toda creación intelectual, la historia está cargada de supuestos teóricos e ideológicos. La periodización, la relevancia de los datos, las formas como los hechos se entrelazan, la demostración de proposiciones, conllevan implícita o explícitamente la construcción de marcos conceptuales que responden a la posición y papel social del investigador. Esto requiere una lectura crítica de investigaciones históricas existentes para su adaptación a esta problemática.

La conformación de las desigualdades regionales en América Latina, muestra los efectos acumulativos o discontinuos del proceso de asentamiento humano, en el territorio desde la época precolombina. Sin embargo, se considera que para comprender la problemática contemporánea es decisivo profundizar en la investigación de los procesos económico-sociales que tuvieron lugar desde fines de la colonia hasta ya avanzado el siglo XX. Durante los años que corren entre aproximadamente 1770, con las reformas borbónicas en la América española, y, principios del siglo = en la América portuguesa, por una parte, y la desarticulación del comercio internacional con la crisis de 1930, por la otra, el avance de la economía mercantil giró -con altibajos nacionales alrededor del crecimiento de sectores primarios exportadores.

Estos procesos significaron una gran diversificación en los bienes producidos, transformaciones en las áreas de su asentamiento, pero también transformaciones en regiones donde no se asentaban sectores exportadores de importancia. Simultáneamente, se aceleró la recuperación demográfica de áreas de poblamiento antiguo y en forma mucho más marcada, se poblaron grandes áreas poco habitadas.

Tanto el proceso económico como el demográfico, experimentaron un ritmo aún más acelerado a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Fue entonces cuando los cambios en la economía y en los mercados de capitales europeos y norteamericanos se tradujeron en inversiones de gran magnitud en América Latina.

Hechos externos al continente permiten, entonces, considerar a éste en su conjunto para la demarcación del periodo y de los dos principales sub-periodos. En los distintos países y regiones, sin embargo, el desarrollo de los ciclos primario-exportadores tuvo características muy diversas durante el periodo mencionado, variando no sólo en su determinación espacio-temporal, sino también en otras características fundamentales. Entre otras, cabe mencionar los orígenes del capital, la participación de burguesías locales, el grado de control nacional de la producción, y fundamentalmente las relaciones de producción en que se basó la organización de los distintos sectores.

Un programa de investigaciones basado en estos fundamentos, podría concretarse en la realización de dos tipos de estudios prioritarios:

1. Debería realizarse un mapeamiento, sobre la base de resultados de investigaciones realizadas y de información accesible, de los ciclos principales y subordinados en toda América Latina, durante todo el periodo. Tal mapeamiento, además de las determinaciones espacio-temporal de los ciclos primario-explotadores, debería incluir dimensiones económico-sociales y políticas dentro de un esquema mínimo, válido para todas las regiones. Entre ellas caben mencionar:
  - a) El peso de la economía exportadora en la región, y en la economía nacional;

- b) La estructura del control económico y específicamente, el papel de las burguesías locales y del capital externo;
  - c) Las relaciones de producción dominantes;
  
  - d) Los límites a la expansión regional, por vía de la demanda y por vía de la oferta;
  - e) Las principales concatenaciones espaciales del sector explotador dentro y fuera de la región; y
  - f) La vinculación de las clases dominantes con la estructura del poder regional y nacional.
2. Debiera promoverse la realización en profundidad de historias regionales en áreas que se insertaron en forma diferenciada dentro de los procesos dominados por los sectores primario-exportadores. En los últimos años se han realizado muchas historias económicas y un buen número de historias políticas regionales. Parece importante ampliar estos estudios y realizar monografías, centradas en las relaciones entre las actividades económicas predominantes y la región.

Resulta difícil indicar un paradigma único en este caso, ya que cada región o sector puede imponer problemas o formas de análisis peculiares. Sin embargo, además del énfasis en las relaciones entre actividades económicas y región, debería darse prioridad al análisis de otros dos procesos: a) la vinculación entre sectores primario-exportadores y otros sectores económicos intra o extra regionales; y b) la vinculación entre clases dominantes a nivel regional y el Estado, especialmente alrededor de las

políticas económicas relevantes, con contenido sectorial o regional.

Además de estas dos formas de investigación histórica que se propugnan, podrían considerarse como prioritarios otros planteamientos. El pensamiento sobre lo regional en América Latina tiene antecedentes importantes. Sorprende la precisión y lucidez de ese pensamiento a veces basado en una interpretación empírica, casi visual se diría, de las realidades nacionales y regionales. Muchos de los temas presentados en este Seminario están enunciados en esos escritos: la destrucción de lo nacional por lo extranjero, en Encinas; la miseria urbana en Miguel Samper; la disyuntiva concentración-desconcentración, en Juan Álvarez; la entrega de los recursos naturales, el desinterés por la industria y la explotación de la población agraria, en Molina Enríquez. Esos y otros autores publicaron sus obras principales entre 1880 y 1914. A una generación posterior pertenecen Jorge Bassadre, Roberto Simonsen, Gilberto Freyre, Ezequiel Martínez Estrada, Juan Carlos Mariátegui y muchos otros que rescataron viejas ideas e incorporaron ideas nuevas, en momentos en que las predicciones y temores de los primeros eran ya evidentes. Agregándose el pensamiento de políticos, viajeros y novelistas, se tendrá un cuadro más complejo del pensamiento sobre la organización nacional y su vinculación con la cuestión regional, durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX.

Por lo tanto, un elemento importante en el proceso de ruptura con la ideología dominante sobre las cuestiones regionales, resultará de rescatar las ideas y posiciones de estos pensadores latinoamericanos sobre ellas.

### **6.3. Las Determinaciones Contemporáneas de la Cuestión Regional en América Latina**

Como resultado de las discusiones realizadas en el Seminario, se considera que los trabajos presentados acerca de las determinaciones de la cuestión regional cubren buena parte del aspecto fundamental con que la problemática se presenta. Sin embargo, aún es incipiente el esfuerzo, requiriéndose una mayor profundización y una mayor integración de cada uno de estos análisis o un cuerpo orgánico.

Un primer nivel de articulación posible lo constituyen las relaciones entre la naturaleza y la sociedad, por lo que cabe examinar las determinaciones sobre la cuestión regional, de la forma en que la naturaleza está medida socialmente y del cómo las relaciones sociales tienen un sustrato material natural. De igual forma que las relaciones entre los hombres pueden ser explicadas a través de diferentes sistemas, los fenómenos en la naturaleza no se dan caóticamente, sino a través de relaciones que conforman los llamados ecosistemas.

Los sistemas económicos y sociales, y los ecosistemas, no son entidades separadas sino diferentes legalidades que se condicionan recíprocamente.

Los hombres son parte de una población del particular ecosistema, que vive dentro de una comunidad, es decir, dentro de un determinado hábitat y como tal están condicionados por las leyes que rigen la materia inerte y la vida orgánica..

El hombre ha evolucionado como tal a través de su actuación dentro de las sociedades, y en su lucha continua, dentro de la naturaleza, para subsistir. En el constante intento de extraer primero -y adaptar después- el medio natural para sus necesidades, se fueron desarrollando técnicas que revelaban el comportamiento activo del hombre en ese medio. Así, a través de la historia, se pudieron desarrollar sociedades cambiantes que trataron de adaptar la naturaleza a las exigencias de sus propias racionalidades. Esta capacidad de establecer proyectos sociales diferentes, a través de la readaptación parcial -cuando no total- de los elementos naturales, le otorga a la población humana una especificidad que la diferencia de las restantes poblaciones de un ecosistema.

La creciente complejidad de las relaciones sociales ha dado un campo de investigación específico, y la extraordinaria capacidad de las sociedades para adaptar la naturaleza ha hecho obscurecer el nexo que estas relaciones sociales tienen con la misma.

Así, lo social sobreconstruye lo físico y lo orgánico, que a su vez constituyen condiciones y constricciones del proceso social.

Por lo tanto, las ciencias históricas, para explicar los fenómenos que rigen las sociedades, deben articular la

legalidad que constituye su campo específico con la que es propicia de la naturaleza.

Es frecuente que los análisis sociales no consideren las relaciones existentes en la naturaleza y, en tal sentido, no incorporen los distintos efectos (directos e indirectos),

que en cada momento del proceso histórico tienen las relaciones sociedad-naturaleza.

Por otro lado, algunos análisis regionales han privilegiado en demasía las determinaciones naturales, cayendo, en casos extremos, en el denominado “determinismo geográfico”.

De los distintos elementos que conforman la estructura de un ecosistema, parecería necesario destacar, dentro del estudio de la cuestión regional, la captación y transmisión de energía mediante la cual la naturaleza transforma la energía solar en una determinada “oferta ecológica”.

Asimismo, debe destacarse la capacidad que tiene el ecosistema para permitir intervenciones humanas que aprovechen esa oferta ecológica, en una proporción que posibilite el mantenimiento de su potencial productivo a largo plazo. Esto requeriría una planificación que considere las restricciones y posibilidades que brindan los ciclos naturales.

Sin embargo, las leyes de acumulación del capital, que exigen la búsqueda de una máxima tasa de ganancia a corto plazo, imponen una rotación del capital acelerado y un horizonte de planificación de las inversiones temporalmente reducido. Sobre esta base, se ha impuesto

una tecnología que ha deteriorado la potencialidad reproductiva del recurso natural. De tal forma, se ha manifestado una contradicción entre las leyes que rigen los procesos sociales en el capitalismo y la capacidad de los ecosistemas como soporte y recurso para la actividad productiva.

Las opciones tecnológicas están acotadas por este proceso. Las actividades productivas incorporan una tecnología que reduce costos maximizando la tasa de ganancia en el corto plazo. Este tipo de tecnología ha llevado a la simplificación de los ecosistemas para adaptarlos a la especialización internacional del trabajo, reemplazando sistemas complejos característicos de la mayor parte del territorio de América Latina, volviéndolos extremadamente inestables y menos productivos en el largo plazo. De tal forma no sólo se lleva al deterioro de los recursos, sino que también se desaprovechan múltiples posibilidades de los ecosistemas para la elaboración de productos que satisfacerían necesidades de nuestros pueblos.

Un campo de investigación fructífero puede entonces cubrir el estudio, en casos espacialmente definidos y desde una perspectiva histórica, de cómo la forma social de ocupación del territorio ha llevado a procesos irreversibles de erosión y deterioro de los recursos. En muchos casos, esto a su vez ha generado conflictos y luchas sociales derivados de traslados de actividades productivas y hasta el levantamiento de ciudades completas.

Esta problemática abre asimismo un importante campo de investigación, que indague la forma en que el proceso

tecnológico -y su determinación por la naturaleza de la inserción de las sociedades latinoamericanas en el sistema mundial- se articula con el desarrollo espacial desigual y, asimismo, se investigue sobre tecnologías alternativas, adecuadas a la utilización multifacética de los ecosistemas a largo plazo.

En la cuestión regional en América Latina juega un papel importante la cuestión agraria, ya que existen numerosas regiones postergadas donde el principal y dominante sector productivo es el agropecuario. Es dable manifestar tentativamente que se está frente a “regiones agrarias o rurales”. En tales casos, los elementos fundamentales a tomar en cuenta en futuras investigaciones (tanto a nivel nacional como regional) abarcan:

- 6.3.1. Las formas de expansión del capitalismo en la agricultura, que asumen características específicas en cada periodo histórico y en los diversos modos que genera la acumulación de capitales a nivel global y sectorial.
- 6.3.2. Las actuales formas que asume dicha acumulación en los países latinoamericanos y que tienden a expandir el capitalismo en el campo de acuerdo a los siguientes posibles lineamientos:
  - a) Modernización creciente y rápida de los sectores de grandes y medianas propiedades;
  - b) Integración vertical de los sectores modernos y dinámicos de la agricultura,

- a la industria de transformación y/o a circuitos más complejos de distribución y comercialización;
  - c) Mantenimiento de formas campesinas de producción a niveles tradicionales, que se funcionalizan con el sistema dominante de producción; y
  - d) Presencia creciente del gran capital productivo agroalimentario de características transnacionales y del gran capital financiero.
- 6.3.3. El hecho de que, en función de esta modalidad de expansión capitalista, se producen fuertes desbalances en el sector y se tiende a producir mayores desequilibrios entre las regiones rurales de los países que enfrentan esta situación.
- 6.3.4. Los importantes cambios en la estratificación agraria y por consiguiente en las formaciones sociales provocadas por este proceso. Tales cambios afectan a los más diversos sectores. Aparece como sustantivo el estudio de:
- a) Las modificaciones que se producen en las clases dominantes agrarias, como efecto de la modernización y de los procesos de integración vertical;
  - b) Los procesos de cambio que afectan a los subasalariados agrícolas, que pasan de una situación tradicional de relaciones de producción a una más plenamente capitalista; y
    - c) Los cambios que afectan al campesinado parcelario en el cual hay procesos de integración creciente, por lo que pasan a cumplir un papel de semi-asalariados de las empresas industriales; procesos de reproducción

y mantenimiento de las economías campesinas, y procesos de destrucción de ellas.

Así como la cuestión agraria requiere una atención especial en la investigación de la cuestión regional en América Latina, la problemática indígena contemporánea debe ser incorporada a los estudios de lo regional, ya que en América Latina existen actualmente cerca de 400 etnias diferentes con alrededor de 26,000,000 habitantes, que se localizan en distintas formaciones sociales nacionales.

En algunas de estas últimas, la predominancia de la población indígena en ciertos ámbitos regionales es altamente significativa y amerita consideraciones específicas, a fin de articular las peculiaridades que surgen de la existencia de sociedades diferentes localizadas en un mismo territorio. Esta presencia, que se remonta al periodo precolombino, adopta formas de organización socio-espacial particulares, que aún hoy tratan de responder a la producción y reproducción de sus propias condiciones sociales de existencia.

Si bien la dominancia del capitalismo ha introducido coercitivamente relaciones de clase, con ello no eliminó, en cerca de 500 años de penetración, las plataformas sociales previamente existentes y es así como han surgido y surgen movimientos de oposición étnica que tratan de establecer relaciones políticas con la sociedad dominante, desarrollando una dinámica social propia, basada en la autodeterminación y en la autogestión de sus propias sociedades, denunciando a la vez, en la mayoría de los

casos, su pertenencia a las clases explotadas de la sociedad.

Entre otras líneas de investigación que pueden sugerirse en forma tentativa, pueden mencionarse las siguientes articulaciones:

- a) Entre las relaciones de clase y las relaciones étnicas en ámbitos regionales específicos de cualquier formación nacional;
- b) Entre las formas de producción indígenas y las formas de producción introducidas por el capitalismo, en ámbitos regionales específicos de cualquier formación social nacional;
- c) Entre las vías de penetración del capitalismo en ámbitos espaciales indígenas y el papel del Estado en el proceso;
- d) Entre los movimientos de oposición étnica y los movimientos sociales de origen regional.

La forma particular de inserción de los sistemas capitalistas latinoamericanos en el contexto mundial requiere, asimismo, un énfasis particular en la investigación de la cuestión regional.

Con respecto a la localización de actividades económicas en el seno de la economía mundial, se imponen algunas consideraciones. En primer lugar, cabe referirse a sus determinantes generales, los que para la acumulación y para la reproducción del capital pueden ser definidos, en principio, en términos de los efectos de las variaciones de la tasa de ganancia sobre la espacialización de los ciclos del capital.

El capital se desarrolla en aquellas áreas y actividades económicas que le permiten extraer una tasa e ganancia, apropiada a sus exigencias de reproducción, jugando en ello la tasa de explotación de la fuerza de trabajo y la composición del capital inmovilizado; las mismas necesidades de reproducción le llevan a integrar y explotar subordinadamente, formas o modos de producción no capitalista.

Se debe señalar, en líneas generales, que toda localización económica derivada de la lógica del capital se corresponderá, no solamente con las posibilidades que abre la tasa media de ganancia y las tasas de ganancia oligopólicas o monopólicas, sino que también obedecerá a las condiciones de ingreso a la producción vigentes en cada sección, rama, industria o sector productivo.

No es menos importante que las unidades de medida de trabajo son distorsionadas por las particularidades de los mecanismos de la transformación de valores en precios, agregándose a ello que a nivel internacional son distorsionadas asimismo por las barreras institucionales desarrolladas por los Estados en sus respectivos espacios nacionales (caso de las tasas de cambio, las barreras arancelarias, la tributación y la política financiera), que repercuten sobre las rentabilidades. De esta manera, las referidas barreras interfieren y modifican parcialmente los efectos de la tasa de ganancia y de las condiciones de ingreso a la producción, sobre la localización nacional. Lo mismo se puede decir sobre las localizaciones intranacionales.

Es dentro de este contexto que parece oportuno plantear la necesidad de investigar acerca de: (I) los fundamentos

y las características del proceso de internacionalización del capital en sus relaciones con la localización nacional de las principales ramas, industrias, y sectores productivos, (II) las formas de intervención del Estado en la economía en relación con la localización nacional e internacional de actividades económicas, y (III) las repercusiones de la actual crisis del capital en la localización de actividades en América Latina, considerando aquellas ramas y actividades que por ser afectadas de manera especial por aquella, parecerían ser objeto de fuertes presiones de relocalización. También es necesario estudiar los cambios que se operarían en la estructura de la demanda internacional, y que podrían afectar a las producciones de los países latinoamericanos.

#### **6.4 La Ideología Dominante Acerca de las Desigualdades Interregionales y la Planificación Regional en América Latina**

La forma usual de plantear la problemática regional en América Latina está influida directamente por las teorías y métodos desarrollados en los países centrales, fundamentalmente los de vertiente neoclásica.

Partiendo de la práctica misma de la planificación regional en América Latina, se observa que no existe independencia (como suele suponerse) entre los cuatro elementos de la misma: a) descripción; b) juicios de valor; c) explicación; d) diseño de políticas. Con lo cual la necesidad de revisar las bases conceptuales de la planificación regional se hace evidente.

Se señala que las principales corrientes teóricas derivadas de la economía neoclásica, si bien pretenden superar

corrientes particularistas que reducen la explicación de cada localización a un recuento de factores específicos, terminan recayendo en el mismo vicio, como consecuencia de proponer una explicación que fundamentalmente se reduce a determinaciones espaciales de lo espacial (configuraciones espaciales preexistentes determinan nuevas localizaciones) y a determinaciones tecnológicas. Por tanto, lo social, en principio reducido a lo económico (y particularmente a aspectos de la circulación) termina por esfumarse en el análisis.

Se señala que la apariencia de exactitud que dan este tipo de teorías contribuye a ideologizar el campo, en tanto da la ilusión de que se está frente a un método operativo de análisis de la realidad y posible base para el diseño de intervenciones efectivas. Esto a su vez lleva a equivocar el diagnóstico sobre los obstáculos que enfrenta la planificación regional misma (falta de datos, falta de fondos, etc.)

Dada la estrecha relación entre las configuraciones espaciales y las formas de organización de la producción, se señala que un paso imprescindible para superar los problemas apuntados es el de partir de las relaciones sociales de producción, con lo cual el proceso de producción pasa a ser un fenómeno social y no puramente técnico. Esto a su vez lleva a modificar drásticamente el tipo de visión sobre las acciones posibles, pues el “especialismo” que acompaña a la anterior concepción (que induce a pensar en intervenciones consistentes en reubicación de elementos materiales en el territorio como estrategia) es sustituido por una concepción de cambio a partir del análisis de las fuerzas operando en los procesos

sociales, que requiere la movilización de fuerzas, la reorganización de relaciones e instituciones, como condición de acciones que efectivamente modifiquen la situación existente.

En base a lo anterior se propone, como elemento de prioridad a desarrollar en el futuro, la expresa consideración de lo político en las investigaciones y en las tareas de planificación regional. Esto implica dejar de pensar en las regiones como sujetos sociales y explícitamente incorporar el análisis de los grupos sociales involucrados y su articulación estructural y coyuntural.

Ante la falsa disyuntiva usualmente planteada entre las prácticas técnicas (como las de planificación) y la política, se propone reconocer que no hay prácticas puras y que por tanto, en toda tarea de planificación integral hay componentes políticos que deben ser explicitados. Se propone asimismo admitir que la naturaleza contradictoria de los sistemas capitalistas permite que desde el interior mismo de sus instituciones se geste el cambio social, y que, en el campo de la planificación, se dan condiciones particularmente favorables para advertir esto, por su misma pretensión de representar intereses sociales en una sociedad regulada fundamentalmente por los conflictos entre intereses particulares.

Sin que esto implique de ningún modo suponer que pueden producirse cambios sociales significativos a partir de la mera práctica de planificación, se propone, coherentemente con lo anterior, revalorar y revisar el significado de los diagnósticos y sus posibilidades dentro de esta problemática, para contribuir a desmitificar

aspectos relevantes de las sociedades capitalistas. Por lo pronto se propone superar el espacialismo, subyacente en gran parte de los intentos de planificación regional conocidos.

Asimismo, se deja expresamente sentado que existen otras “clientelas” y otras tareas posibles para la labor de los científicos dedicados a la problemática regional, más allá de las instituciones gubernamentales o paragubernamentales, tales como contribuciones específicas a la elaboración de planes de acción social para movimientos populares, a programas de reivindicación para grupos sociales particulares, etc.

### **6.5 La Política, el Papel del Estado y los Movimientos Sociales en Relación a la Cuestión Regional en América Latina**

Las conclusiones de esta esfera están orientadas a formular una serie de grandes preguntas, algunas sin respuestas a la vista y otras que exigirían investigaciones adicionales para dar esa respuesta. Se cree que ésta es una buena manera de formular la problemática que se refiere a la contradicción entre el funcionamiento social y la apropiación y el uso del territorio.

El objetivo central de estas formulaciones es el de avanzar en el campo del conocimiento en varias líneas, en búsqueda de explicaciones de situaciones concretas y específicas de la llamada cuestión regional. Este objetivo central se orienta principalmente a:

- 6.5.1 Dar cuenta de los contenidos reales y las ideologías implícitas o explícitas, tanto

en las políticas del Estado en materia regional, como en las teorías prevalecientes.

- 6.5.2 Desarrollar conocimientos (teóricos, metodológicos y técnicos) utilizables en una práctica política de signo contrario a la dominante.

El análisis de las políticas regionales deben tener en cuenta tres problemáticas específicas: a) las relaciones sociales de poder en el interior del proceso político; b) el proceso e incorporación territorial en el desarrollo capitalista; c) los llamados problemas regionales.

- a) La identificación de las relaciones sociales de poder en el interior del proceso político es indispensable para la comprensión de la manera como se originan y ponen en marcha las políticas del Estado. Pero más particularmente, permiten determinar cómo juegan los intereses de clase en la elaboración y aplicación de dichas políticas. Todo dentro de un cuerpo conceptual que permita comprender el funcionamiento del modelo hegemónico que tiene expresión a través del Estado o, dicho de otra manera, la formalización hegemónica a través de las maneras como se legitiman las decisiones gubernamentales como expresión, en última instancia, del enfrentamiento desigual de las fuerzas sociales que tienden a la reproducción social del sistema capitalista y de aquellas que funcionan como disruptoras del mismo;
- b) El proceso de incorporación territorial en el desarrollo capitalista no se realiza en forma homogénea,

sino que en el mismo se aprecian evidentes desigualdades que constituyen una manifestación espacial del desarrollo desigual y combinado que caracteriza a las formaciones sociales capitalistas latinoamericanas. Las acciones del Estado, acompañadas o no de declaraciones de políticas, se conjugan con la localización de actividades económicas por parte de las burguesías nacional e internacional (en acelerado proceso de transnacionalización), las cuales -acciones y localizaciones- articulan nuevas áreas y modos de producción o fortalecen articulaciones preexistentes, como respuesta a las necesidades de ampliar los circuitos de acumulación de capital;

- c) Los llamados problemas regionales pueden ser vistos desde esta perspectiva como producto de la contradicción entre las formas de organización territorial (sobredeterminada por las formas que históricamente ha adquirido el proceso de acumulación de capital) y las reivindicaciones del conjunto de clases y sectores sociales que ocupan ese territorio.

En consecuencia el análisis de las políticas regionales abarca la comprensión de:

- 1) La acción específica del Estado y los sectores sociales hegemónicos.
- 2) la acción del conjunto de clases y sectores asentados en la contradicción de la conformación territorial nacional.

El análisis de que se viene hablando debe hacerse sin perder de vista esas dos perspectivas, ya que la especificación del objeto de análisis (la conformación territorial nacional) no aparece determinada exclusivamente por la estructura productiva, sino que se mediatiza principalmente por la actividad política (del Estado y de los sectores populares). En consecuencia, la problemática territorial está determinada por la intervención del Estado y las prácticas políticas vinculados al conjunto de clases y sectores de clase, en el marco de la legitimidad estatal relacionado directamente con la forma de régimen adoptada.

Ubicado así el análisis en el campo de la actividad y la práctica de las clases, fracciones y fuerzas sociales, es indispensable referirlo a la coyuntura política.

La actividad política del Estado y la práctica política de las clases, en el marco de una coyuntura determinada, actúan para transformar, modificar o mantener la conformación territorial nacional. El estudio de esta relación obliga a considerar el conjunto de conflictos sociales y políticos que se asientan en las contradicciones propias de dicha conformación territorial nacional. La consideración y tipificación de todo este conjunto de contradicciones y conflictos debe ser materia de investigación, tal como se desarrolla más adelante. Pero parece conveniente apuntar que dichas contradicciones, en general, son de carácter secundario. Además, que las situaciones conflictivas que de ellas se derivan, deben ser analizadas en la coyuntura política en que cada una se da, ya que, en ella, los movimientos sociales pueden plantear un enfrentamiento significativo para un proyecto

de desarrollo capitalista impulsado por determinada fuerza social.

Todo lo expresado conduce a plantear algunos temas de investigación en los dos planos señalados: el de las políticas del Estado y el de los movimientos sociales de base regional.

#### 6.5.1. La práctica de la planificación y las políticas del Estado

Este problema podría formularse a través de una temática muy general, cuál es la situación de la planificación regional en la estructura de las formaciones sociales latinoamericanas. El intento de encararla se enfrenta a una serie de subtemas, tales como los siguientes:

- a) La relación entre las dinámicas regionales y la dinámica nacional;
  - b) La relación entre la planificación regional y las políticas nacionales de efecto territorial;
  - c) La transformación de los ámbitos espaciales, regionales, por los planes de desarrollo localizados de gran envergadura;
  - d) El papel que cumple la planificación regional según la estructura de la sociedad, el modelo de legitimación política”y la correlación de fuerzas en diferentes coyunturas nacionales;
  - e) Las razones ideológico-políticas de la existencia de la planificación regional;
  - f) Las diversas formas de definir los “problemas” regionales;
  - g) El desarrollo de la ideología de los planificadores;
- y

- h) Las posibilidades de la práctica de la planificación regional conforme su naturaleza contradictoria.

#### 6.5.2 Los movimientos sociales de base regional

La temática más general que cabría formular es la de si existen movimientos sociales de base regional, y en caso afirmativo, cuáles son los efectos políticos y territoriales de su existencia.

La respuesta llevaría a considerar una serie de subtemas tales como:

- a) Identificación de las contradicciones específicamente territoriales o regionales;
- b) Análisis de las fuerzas sociales que están ligadas a las contradicciones territoriales;
- c) Identificación de aquellas contradicciones y de las condiciones bajo las cuales pueden originar conflictos regionales, que den impulso a los movimientos sociales;
- d) Determinación de las principales características de esos movimientos sociales;
- e) Detección de la influencia de ideologías particulares (“localistas”) con base regional en la constitución y desarrollo de esos movimientos sociales;
- f) Identificación de las formas posibles de articulación de los movimientos y fuerzas sociales de base regional en la escena política nacional, y determinación de sus efectos sobre las políticas regionales.

## **6.6 Principales Conclusiones con Referencia a Cuba**

En comparación con el resto de los países analizados en el seminario, es notable el acelerado ritmo que se ha observado en la transformación territorial de Cuba. Con las limitaciones impuestas por la configuración espacial heredada, conformada por decenios de subyugación colonial y neo-colonial, con su peso de inversión extranjera y el uso irracional de los recursos naturales y humanos, el gobierno revolucionario se ha empeñado en transformar la estructura productiva a la vez que forja un nuevo sistema socio-político que facilita la participación popular y garantiza el pleno empleo.

Las principales líneas de desarrollo han contribuido a frenar el crecimiento desmesurado del área metropolitana de la Habana; no han podido lograr desplazar toda la industria dada su importancia como puerto y la red existente de infraestructura. El énfasis se ha volcado hacia el sector agropecuario-pesquero en primera instancia, donde los esfuerzos para la mecanización y la diversificación han elevado la productividad y la producción; los problemas de organización, sin embargo, presentan obstáculos a la plena realización de las metas. Ahora el país está en mejores condiciones de alimentarse con su propia producción, mientras que ha aumentado y diversificado sus exportaciones. Con ésto ha comenzado un proceso de “urbanizar el campo”, ofreciendo a la población rural servicios públicos y mejoras sustanciales en sus viviendas. Para reforzar este proceso e integrara la juventud al

trabajo productivo a la vez que estudia, se está construyendo una red extensiva de “escuelas en el campo” que permite la integración del trabajo manual e intelectual, y que disminuye la tendencia urbanizadora de la educación media y superior característica de muchos otros países. No se ha logrado extender estas escuelas al ritmo deseado, a pesar de que se cree que serán autosostenibles, por sus altos costos iniciales. Estos programas, conjuntamente con otros como la construcción de cinturones verdes alrededor de las principales ciudades, donde se cultivan verduras y otros productos agropecuarios, y la provisión de servicios básicos de asistencia médica y educación a toda la población, han contribuido a la transformación espacial en Cuba. Los centenares de nuevas ciudades y la creciente red de infraestructura de comunicaciones, permiten romper con las tendencias aislacionistas del enfoque de desarrollo con polos de crecimiento. Más bien, Cuba está concibiendo su territorio como un solo espacio integral, con lo cual la planificación cuidadosa conduce hacia tendencias de una distribución más igualitario de los recursos y del producto entre las distintas regiones del país y entre todos los miembros de la sociedad.

Para reforzar estas tendencias se implementó una reforma administrativo-política. En primer instancia, se rompió con las divisiones anteriores de provincias y municipios, creando una nueva estructura regional que facilite las tareas de planeación y desarrollo. La reforma política es de mayor envergadura. Plantea la descentralización del poder y la participación masiva en las instituciones políticas, a través de los Órganos de Poder Popular para la administración del país, y un reforzamiento



de los organismos de masas para asegurar la ingerencia de la población en la implementación de las políticas nacionales. En las elecciones de 1975 se eligieron los primeros representantes a las Asambleas de Poder Popular, y desde aquel entonces el sistema ha tomado mayor iniciativa en la dirección administrativa del país. La descentralización requiere de la concientización y la preparación de la población para asumir la responsabilidad e iniciativa requerida, elementos que todavía están en proceso de formación.

La experiencia cubana demuestra claramente que la transformación espacial no sólo es producto de políticas de desarrollo regional. También parece requerir una reestructuración del aparato productivo, un nuevo planteamiento social para promover la igualdad y una transformación política.

Finalmente, se hace evidente la necesidad de desarrollar un marco conceptual acerca de estas cuestiones, basado en la autoreflexión de los cubanos sobre sus realizaciones, así como en la investigación de los procesos que fueron configurando las nuevas formas espaciales, pues el análisis del caso cubano permitiría una contribución decisiva a la categorización histórica relativa a la relación entre sociedad y espacio, y a la formulación de programas de acción referidos a la cuestión regional en futuros procesos de transición en Latinoamérica.

## NOTAS

Las ponencias que fueron incluidas en los tres volúmenes de *La Cuestión Regional en América Latina* y a las cuales se hace referencia en este trabajo de edición eran las siguientes:

### I ASPECTOS METODOLÓGICOS

- *Espacio, naturaleza y sociedad en la problemática regional latinoamericana (algunos aspectos teórico - metodológicos)*, por Oscar Colman.
- *Sobre la espacialidad social y el concepto de región*, por José Luis Coraggio.
- *Notas sobre naturaleza-sociedad y la cuestión regional en América Latina*, por Héctor Sejenovich y Vicente Sánchez.
- *Análisis regional y estructura agraria en América Latina*, por Eduardo P. Archetti.

### II. DETERMINACIONES CONTEMPORÁNEAS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- *Determinaciones contemporáneas y análisis histórico de la cuestión regional en América Latina*, por Alberto M. Federico Sabaté.
- *Imperialismo y desarrollo capitalista en la periferia: tendencias espaciales en la época actual*, por David Sleter.

- La problemática indígena contemporánea y la cuestión regional en América Latina, por Nemesio J. Rodríguez y Edith A. Soubié.*
- *Agricultura, acumulación capitalista y la cuestión regional, por José Bengoa Cabello.*
  - *La temática del medio ambiente en América Latina, por Rubén N. Gazzolli y César A. Vapnarsky.*
  - *Clases, regiones y política, con especial referencia a Argentina y América Latina, por Juan Villareal.*
  - *Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina, por Alejandro B. Rofman.*
  - *Las teorías de, la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de la planificación regional, por José Luis Coraggio.*
  - *La organización espacial durante el período precolombino, por Jorge E. Hardoy.*
  - *La organización económica espacial del sistema colonial, por Carlos Sempat Assadourian.*
  - *Una cuestión regional en la Argentina; burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador, por Jorge Belan.*
  - *Análisis histórico del inicio de las desigualdades regionales en América Latina. Estudios nacionales, por Jorge E. Hardoy y María R. Lagdon.*

### III. CASOS NACIONALES

- *La cuestión regional en su contexto nacional, por David Barkin.*
  
- A. La visión global
  - *Notas sobre la cuestión regional en Bolivia, por Alberto M. Federico Sabaté.*
  
  - *El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela, por Marco Negrón.*
  
  - *La cuestión urbano-regional en Chile, por Guillermo Geisse G. y M. Valdivia V.*
  
  - *La cuestión regional en Brasil (1860-1970), por Guillermo Wilson Cano.*
  
  - *La problemática regional en Centroamérica, por Blas Real y Mario Lungo.*
  
- B. El enfoque político
  - *La coyuntura política Argentina de 1966 a 1970 y los movimientos reivindicativos de carácter regional, por Oscar Moreno.*
  
  - *La política regional en México: 1970-1976, por Allan Lavell, Pedro Pérez y Luis Unikel.*
  
  - *La dialéctica de la política regional nacional El caso del gobierno militar peruano, por Patricia Wilson Salinas.*

C. Estudios parciales

- *La problemática del desarrollo regional en el caso del proyecto industrial-urbano Lázaro Cárdenas-Las Truchas (México), por Francisco Zapata.*
- *Una política regional de industrialización. El nordeste Brasileño, por Raimundo Moreira.*
- *La cuestión regional en el Salvador, por Richard Willig.*
- *La cuestión agraria y el desarrollo regional en México, por Antonio Martín del Campo.*

D. La alternativa

- *Cuba: evolución de la relación entre campo y ciudad, por David Barkin.*
- *Cuba: 20 años de experiencia de planificación física, por Sergio Baroni.*
- *Posibilidades y dificultades de una planificación territorial para la transición en Nicaragua 1981, por José L. Coraggio.*



## **CAPITULO III**

### **POSIBILIDADES DE UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA LA TRANSICIÓN EN AMÉRICA LATINA**



## 1. ACERCA DE LA CUESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN POSIBLE <sup>58</sup>

Es significativo que este congreso se convoque para encarar la cuestión de “la planificación posible” y no la de la posibilidad de “la planificación”. Implica que no hay una definición apriorístico de lo que es “la planificación”. Admite diversidad. Y nos pregunta por las relaciones entre esa diversidad de posibilidades y la socio-política en el futuro.

Queda por aclarar cuáles son los criterios para determinar esa diversidad de planificaciones posibles. No son, a nuestro juicio, reducibles a la aplicabilidad, en mayor o menor medida, de determinados algoritmos “racionales” (optimalidad, etc.). Puede haber planificación de las decisiones (anticipación de resultados, exploración y selección de vías, etc. sin que haya búsqueda de óptimos. Esto es importante, porque si se redujera el concepto de la planificación a la aplicación de determinados algoritmos, el criterio de posibilidad estaría muy influido por la situación de información, la capacidad de computación, el manejo idóneo de modelos matemáticos, etc., lo que *sólo indirectamente* está determinado por la situación social.

---

<sup>58</sup> Algunas de las cuestiones aquí tratadas han sido desarrolladas en J. L. Coraggio: diciembre, 1979.

“Sobre la problemá

Si en particular nos preocupa la planificación social, es decir, la organización colectiva de conjuntos de decisiones que involucran a múltiples agentes, la diversidad estará dada, básicamente, por el tipo de relaciones sociales que implica una u otra modalidad de planificación, y la cuestión de su posibilidad / imposibilidad será *directamente* una cuestión de la naturaleza de la sociedad que se prospecta y de las relaciones entre sociedad civil y Estado.

Además, si por planificación entendemos no sólo el procedimiento (formal de cálculo, real de gestión) de adecuación de acciones y medios materiales a fines predeterminados exógenamente, cualesquiera sean éstos, sino que incluimos los procedimientos sociales de determinación de los objetivos y el tipo de objetivos posibles como parte constitutiva de ella, la diversidad debe también ser atribuida a estos momentos *directamente* sociales.

No son asimilables, aún cuando utilizaran idénticos recursos formales de cálculo, una situación (A) en que se plantean objetivos de desarrollo social, con las masas populares como sujeto y destinatario principal del plan, lo que implica un proceso de planificación que involucre instancias de discusión amplia, de convencimiento, de rectificación, hasta lograr la asunción de objetivos y acciones por las grandes mayorías, con una situación (B) en que se plantea (abierta o encubiertamente) el objetivo de lograr la concentración del poder político y económico sobre la base de la coerción y la explotación de las masas trabajadoras, lo que implica un proceso de planificación de cúpula, sin participación de los agentes que realizarán alienadamente el plan, impuesto por la vía de

la manipulación más o menos directa de las voluntades; 0 una situación c) en que se intenta conjugar la concentración del poder y el mantenimiento de estructuras burocráticas con la obtención de una base política consensual, lo que implica una combinación inestable de procesos de planificación de cúpula con un “participacionismo” alienado por parte de las mayorías.

La cuestión de la planificación posible no se reduce, entonces, al tipo de técnicas de racionalización y adecuación entre objetivos abstractos y procedimientos también abstractos que serán aplicables en unas u otras situaciones sociales, donde la planificación aparece como un proceso relativamente autónomo pero condicionado *exteriormente* por la sociedad. Por el contrario, esta cuestión es la cuestión sustantiva del modo de socialización económica y política que se dará en la sociedad. Las luchas relativas del grado y forma de esta socialización por parte del Estado necesariamente politizan la práctica de la planificación, la cual no se desarrolla en un campo vacío, tanto por una clase social (y sus técnicos) como por otra, sino en el contexto de una estructura de poder determinada, en sus aspectos fundamentales, por una situación de dictadura de clase.

La planificación efectiva no es el arte formal de producir anticipaciones de acciones y resultados relacionados (y de volcarlos a un documento), ni el planificador es un calculista de lujo, relacionado solamente con una masa de datos que represente la realidad. No puede haber neutralidad social de parte del planificador ni de los procedimientos de la planificación.

Pero esta proposición puede ser aceptada con el aparente corolario de que, entonces, el planificador *en sí y para sí*, como asalariado del Estado, no puede ser contestatario y crítico. Este corolario supondría que la planificación es, aunque variable, siempre congruente con el sistema social concreto al que estamos haciendo referencia, y que tal congruencia no admite contradicciones.

Por nuestra parte, afirmamos que esta relación de congruencia no puede establecerse en general para cualquier coyuntura ni para cualquier forma de planificación. Más concretamente que, estructuralmente, la planificación integral con miras a obtener objetivos de desarrollo social en beneficio de las mayorías, es una práctica *intrínsecamente* contradictoria en el capitalismo. Que, por lo tanto, cuando se declara emprender tal tipo de planificación, se presentan contradicciones que son desarrolladas por una práctica *idónea* de la planificación, la cual, consciente o inconscientemente, se vuelve entonces contestataria (tal es el caso de las situaciones tipo c).

Sin embargo, y aun cuando en ciertas coyunturas de formaciones sociales-capitalistas se lograra una congruencia casi perfecta entre planificación estatal y proyecto social hegemónico, surge la cuestión de la existencia, en una misma sociedad, de proyectos sociales contrapuestos, a cada uno de los cuales corresponde una gama posible de prácticas de planificación.

Por todo lo dicho, la discusión acerca de la planificación posible no puede reducirse a un ejercicio de anticipación de la coyuntura social más probable y, por consiguiente,

del tipo de planificación que exigirá / permitirá el sistema.

*Al ser la planificación una modalidad de socialización, y no un procedimiento abstracto de racionalidad humana, la discusión sobre la misma estará contextualizada por la Pugna fundamental entre diversas fuerzas sociales y sus proyectos respectivos, así como por la relación existente entre Estado y sociedad.*

Al entrar en este terreno, podría tachársenos de voluntaristas. No es esa nuestra postura, al menos no en su sentido peyorativo. Pero evitar el voluntarismo no implica negar el hecho -históricamente comprobado- de que los márgenes y límites de la práctica de planificación no se definen por sí mismos ni exclusivamente en términos estructurales, sino que se amplían o reducen como parte del desarrollo de las luchas sociales dentro de un mismo sistema social. Estas luchas se deben llevar a cabo en todas las instancias (política, económica, ideológica) de la sociedad y en el seno de todas las instituciones, so pena de aceptar el encasillamiento que el mismo sistema propone como vía para regular los conflictos y asegurar su reproducción. Por supuesto que tales luchas deben tener en cuenta la especificidad de cada práctica y/o institución, también históricamente determinada (es decir, cambiante con la coyuntura).

De ninguna manera debe entenderse que afirmamos que el cambio social comienza o se genera con el desarrollo de la planificación o de cierta línea en su interior, pero tampoco negamos a la práctica de planificación, toda posibilidad de inscripción en los procesos de lucha social. Si han habido fracasos en el pasado no ha sido por no

respetar los límites de la planificación, sino porque los resultados de la lucha en las instancias decisivas

fueron adversos al campo popular y eso, lógicamente, repercutió en la planificación.

En conclusión, la discusión acerca de la planificación posible en la perspectiva sociopolítica de América Latina, sea en el campo de lo territorial o en cualquier otro- no puede realizarse meramente desde una perspectiva futurológica sino mediante la contraposición de proyectos sociales cuya viabilidad no está siempre ya dada, sino que es, en sí misma, objeto de lucha social. *Por tanto, intentaremos encarar la cuestión desde la perspectiva de la evolución necesaria de la práctica de la planificación, orientada por una posición crítica al régimen capitalista y a sus secuelas, teniendo como objetivo la construcción de una nueva sociedad*

En otras palabras, la cuestión de la planificación posible no se reduce a establecer teóricamente cuál es la modalidad de planificación congruente con cada coyuntura social, para luego -anticipada la coyuntura de cada formación social- predecir qué planificación será posible. Desde una perspectiva contestataria al régimen capitalista, la cuestión debe también plantearse como la de las modalidades de acción político-ideológica y técnica, en el campo de la planificación, políticamente más eficaces para cada coyuntura histórica.

## **2. ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y DE LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

Muy resumidamente podríamos presentar el “estado de las artes”, en este campo, de la siguiente manera: tanto

en el terreno teórico metodológico como en el de la organización de las prácticas técnicas, domina el enfoque caracterizado como “neoclasista”. El planteamiento de la problemática dominante implica una cosificación de la cuestión territorial en varios sentidos: las denominadas regiones se convierten en sujetos sociales, vinculados por relaciones de dominación, expoliación, etc.; la particular configuración territorial que adopta el sistema demográfico-económico es vista como un problema en sí mismo (macrocefalia, ausencia de ciudades intermedias, etc.), la imagen objetivo que regula las proposiciones en materia territorial se fundamenta en el fin primordial de desconcentrar territorialmente objetos y personas; eventualmente aparece la cuestión del poder pero planteada como la disyuntiva centralización (en la región central)descentralización (en las provincias, municipios) de decisiones del sector público; las políticas y objetivos se plantean fundamentalmente en términos de la relocalización -inducida o directamente producida- de objetos materiales (medios de producción o de consumo) y personas; teóricamente, se tiende a otorgar a lo espacial una autonomía relativa, en tanto que proceso sujeto a leyes específicas.

En lo que hace a las metodologías de análisis y de elaboración de planes, domina el tipo de instrumentos que podríamos suscintamente representar por el manual de métodos de análisis regional de Walter Isard y sus variaciones, y se desarrollan propuestas de modelos de información y cálculo extremadamente abarcativos, aunque limitados a las variables económicas.

Consecuencia de esta situación es la relativa homogeneización de la práctica de planificación territorial / regional entre países, con un movimiento pendular entre un conjunto de coeficientes sueltos, de dudosa utilidad para una planificación eficaz, y la propuesta, nunca implementada, de gigantescos aparatos de información y decisión, cuya sofisticación las hace invariables y los que, de todas maneras, no corresponden a la realidad de la planificación en los países capitalistas latinoamericanos. Como corolario de estas propuestas resultaría que la planificación territorial / regional no puede realizarse por falta de información, de capacidad de computación, de coordinación entre la planificación sectorial y la global con la regional, etc. Por supuesto que esta falta de condiciones puede a su vez remitirse a la renuncia de los responsables de la política, pero esta determinación socio-política resulta solamente indirecta.

A pesar de que, de manera misteriosa, los planificadores regionales han tendido a autoadjudicarse una bondad particular en comparación con los planificadores globales o sectoriales, como abanderados de la igualdad (entre regiones) y la redistribución más justa de los bienes y oportunidades (entre habitantes regionales promedio, antes inexistentes), el carácter tecnocrático de su gestión ha dominado y aún domina el campo. Por ejemplo, la cuestión de la antinomia centralismo-autonomía (provincial, municipal) ha sido presentada, fundamentalmente, como un problema técnico. Sencillamente, se pone como objetivo lograr un sistema óptimo de asignación de capacidad decisorio a distintos niveles, que evite la miopía de la excesiva autonomía local y el desconocimiento -por alejamiento- de la

excesiva centralización. Todo apunta a mejorar el funcionamiento del sistema económico capitalista, mediante una mejor organización de la gestión estatal, lo político como tal no aparece, salvo menciones marginales.

El continuo girar en el vacío de la elaboración de planes que no se implementan y la ausencia de una tarea seria de investigación empírica para la planificación, hace que la trama conceptual que orienta las proposiciones se reproduzca, casi invariada, de manera academicista, con innovaciones de tipo especulativo que poco tiene que ver en el contrastamiento con la realidad. Por lo tanto, no es extraño que se orienten por la búsqueda de una mayor sofisticación y no por la eficacia operativa.

Con este trasfondo de desorientación-frustración, ingresan a escena los enfoques contestatarios, que comienzan a someter a crítica la práctica de la planificación. Para ello avanzan simultáneamente en la elaboración de nuevas interpretaciones de la problemática regional. Por lo pronto, se la visualiza como una *cuestión social*, referida al desarrollo desigual -producto del capitalismo- de las fuerzas productivas y de las condiciones de vida de las mayorías sociales, y como cuestión de la apropiación privada del territorio, pero también como una cuestión de constitución de ámbitos de dominación político-ideológica y, por tanto, de regionalización de las luchas sociales<sup>59</sup>. Esto no sólo permite una revitalización del campo, sino además una toma de conciencia, por parte de los sectores

---

<sup>59</sup> Ver. Los retos de la Cuestión Regional en América Latina, (incluido en este volumen).

contestatarios, de la relevancia de contradicciones secundarias de expresión territorial, ligadas a las

contradicciones ciudad / campo pero también a la cuestión de las nacionalidades y del problema étnico, y abre nuevas incógnitas respecto a las alianzas de clase posibles.

Se entabla, así, una pugna ideológica en el interior de la problemática territorial, que inmediatamente repercute sobre la cuestión de la planificación territorial / regional y sus posibilidades, tanto como instrumento de gestión del capitalismo como de la lucha social. Dado que esa discusión no es meramente académica, pues quienes participan en ella están inscritos de una u otra manera en prácticas directa o indirectamente ligadas a la planificación, y eventualmente ligadas a las luchas sociales, la cuestión convierte adicionalmente, a la cuestión político-ideológica del “qué hacer”, donde no sólo se producen diferencias derivadas de una diversa postura (pro-status-quo o contestataria) frente al régimen capitalista, sino de las diversas apreciaciones -dentro de la respectiva contestataria- acerca de lo que es realizable.

La convicción común, dentro de los enfoques contestatarios, es que la resolución de los problemas regionales, que aún el mismo capitalismo identifica como tales, no es posible en los países dependientes en América Latina sin una previa transformación social. Esta apreciación puede conducir a la convicción de que la planificación territorial es una mera práctica técnica que se desenvuelve dentro de límites estrechos y que, por tanto -y hasta tanto se produzca el mentado cambio-, nos reduce al profesionalismo apolítico, al menos en nuestra

calidad de asalariados del Estado capitalista. Esta separación drástica entre economía (o planificación) y política es justamente el paradigma que propugna el sistema liberal, para facilitar su reproducción.

Cuando la lucha social se canaliza por los carriles institucionalizados la lucha es controlada, con mayor o menor éxito, por el régimen dominante. Cuando, en cambio, toma todas y cada una de las prácticas e instituciones sociales como campo de acción, identificando sus contradicciones específicas y las formas más eficaces de inscripción, entonces el sistema se siente amenazado y, tarde o temprano, reacciona, intentando reacomodar los comportamientos. El hecho de que anticipemos este resultado no implica, de ninguna manera, que debemos renunciar a la acción y reducirnos a la neutralidad profesional.

Por ello, enfrentados a la cuestión de *la planificación territorial para la transición*, no creemos que debemos limitarnos a considerar la situación que sucede a la transformación de las estructuras de poder, tanto porque no existe una ruptura simultánea y completa de todas las prácticas y comportamientos, como porque las condiciones para dicha ruptura se gestan indudablemente en el interior mismo del sistema demoliberal o aún del sistema dictatorial que la precede.

Por otra parte, la nueva situación de poder (vía revolución o eventualmente vía elecciones) puede ir acompañada de una inercia en los esquemas mentales y en los comportamientos de algunos planificadores, que ven ahora la posibilidad de implementar sus viejas propuestas, frustradas antes por la incapacidad del sistema de racionalizarse. Esto implica que no se está

preparado para la nueva situación y que dicha preparación tiene un costo

en tiempo y en errores que no siempre se puede pagar. *Por ello sostenemos que la transición en la planificación territorial comienza antes de que se llegue a la situación de transformación sociopolítica, y que dicha preparación debe realizarse en la práctica misma de la planificación capitalista con todas las contradicciones que conlleva.*

### 3. TRANSICIÓN ¿HACIA QUE?

Debemos puntualizar, dado el título de este trabajo, que nos estamos refiriendo a las situaciones de transición hacia una nueva sociedad. La concepción de esta nueva sociedad -en cualquier caso una formulación ideal- puede generarse a partir de visiones utopistas, ahistóricas, especulativas, o a partir de una práctica o crítica real, de la sociedad históricamente determinada existente. De esa nueva sociedad nos limitamos a señalar características resultantes de la negación de dos contradicciones de la sociedad capitalista: la socialización de los medios de producción (superadora de la contradicción entre capital y trabajo asalariado y la socialización del poder o la extinción del Estado), y la superación de la contradicción entre soberanía delegada a una élite política e igualdad política formalmente reconocida para todos los hombres<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Ver. Umberto Cerroni: **Teoría política y socialismo**, Ediciones Era, México, 1976.

La segunda característica es fundamental en tanto nos impide caer en el economicismo contestatario, que reduce sus reivindicaciones a la socialización económica, admitiendo como definitiva la conservación de la separación entre Estado y Sociedad, con sus eventuales tendencias a la burocratización y al abandono de la lucha por una democracia directa. Cuando hablamos de un planificador crítico de la sociedad existente, no suponemos que tal posición crítica se agota una vez superados ciertos rasgos característicos de la economía capitalista, sino que debe proseguir, a través de prácticas reales de transformación, durante las fases denominadas de transición, justamente porque la nueva sociedad no ha sido aún alcanzada. La liberación del pueblo no se completa con la extinción de las relaciones preexistentes de clase (es decir, por su efectiva constitución como pueblo”) si no se supera también su separación de la gestión política.

De cualquier modo, el tránsito a una nueva sociedad así concebida no puede regularse desde un modelo ideal, sino que debe constituirse como proceso concreto de transformación a partir de una sociedad nacional históricamente determinada, con características propias, lo que impide acudir a una secuencia ineluctable de fases o a un destino común a plazo fijo. Por esta razón, se hace teóricamente imposible hablar de la relación entre planificación territorial y “transición en general”, y al mismo tiempo hacer proposiciones realmente concretas.

*Por tanto, las páginas que siguen sólo deben tomarse como una indicación de las posibilidades de una planificación territorial críticamente practicada en diversas situaciones, desde la perspectiva de la*

*transición, admitiendo que el nivel de abstracción al que deben plantearse dificulta una discusión política de las propuestas.* Las tres situaciones

analizadas pueden caracterizarse, muy suscintamente, como: a) la de una sociedad capitalista, tanto en su versión liberal como en la dictadura militar; b) una situación de consolidación del poder popular y de construcción de un nuevo estado; c) una situación de construcción de las bases para una nueva sociedad. No deben ser tomadas como cortes tajantes ni como una tipología, sino como meras notas indicativas para examinar las variaciones en el ejercicio práctico de una planificación crítica.

Por último, una aclaración: partimos de la premisa de que debe afirmarse la unidad entre teoría y práctica, y por tanto negamos la reducción del planificador a un ente unidimensional que sólo aplica técnicas -que le vienen dadas por el trabajo teórico metodológico de otros- a informaciones sobre la realidad que le son provistas exógenamente por investigadores especializados. La práctica efectiva de la planificación debe implicar, a nivel individual o a nivel colectivo, los momentos de elaboración teórica, de investigación empírica y de aplicación práctica de conocimientos y técnicas a los procesos de decisión que son su objetivo.

Consecuentemente, los aparatos del estado dentro de los cuales se desarrolla este complejo de actividades no se limita -sobre todo bajo el régimen capitalista caracterizado por las exacerbaciones de la división del trabajo a los aparatos denominados de planificación, sino

que incluye los centros de investigación y de docencia a ella vinculados.

#### **4. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS SOCIEDADES CAPITALISTAS DE AMÉRICA LATINA**

##### **4.1. El Campo Teórico**

En esta situación, el campo teórico aparece confusamente recortado por dos corrientes principales que pugnan por ocuparlo: la corriente neoclasicista, economicista, fiscalista por momentos, que se basa en una concepción de la sociedad como todo armónico y se aboca a determinar patologías y a proponer la (re) instauración de mecanismos de mercado competitivo o supletorios, que garanticen lo que denominan la consecución del óptimo social por vía de la búsqueda anárquica de los óptimos privados<sup>61</sup>. Siendo la caracterización y explicación de los fenómenos territoriales paso previo obligado para la intervención por vías planificadas, esta escuela se descalifica en tanto oculta la verdadera naturaleza de la cuestión territorial en esos países, cuya explicación debe necesariamente apoyarse en un conocimiento real del sistema social imperante, cuyas leyes deben ser descifradas a partir de una tópica teórica, crítica que no niegue las contradicciones sociales del sistema capitalista.

---

<sup>61</sup> Para un análisis más detallado de esta corriente, ver: José L. Coraggio, **Las bases teóricas de la planificación regional en América L-atina** (incluido en este volumen).

La búsqueda planificada del óptimo social, que supuestamente hubiera producido el mercado capitalista si funcionara

en condiciones ideales, induce a esta corriente a proponer complicados sistemas de información y gestión de la organización territorial, que suplan total o parcialmente los mecanismos del mercado libre. Ante la imposibilidad de implementar tales sistemas, la metodología se degenera en una serie de aproximaciones parciales a partir de las cuales es imposible reconstruir el movimiento real, tanto por la incapacidad teórica de su análisis categorial como por la mencionada falta de información.

En parte como reacción a la corriente mencionada y en parte como necesidad de clarificación para la lucha revolucionaria, surge la alternativa crítica, fundamental pero no exclusivamente apoyada en el pensamiento marxista, que intenta redefinir la problemática territorial como una cuestión social, integrando las diversas instancias y evitando el fisicalismo y la cosificación características de las concepciones dominantes. Adicionalmente, y en tanto se refiere a la sociedad capitalista, ese carácter social se especifica como el propio de una sociedad de clases, donde las contradicciones y los conflictos sociales resultantes no son visualizados como situaciones patológicas sino como constitutivas del sistema mismo. El adscribirse nominalmente a esta corriente no garantiza el carácter científico ni el ejercicio crítico que le es inherente, en

tanto pueden y suelen producirse sesgos economicistas que centran su atención en el determinismo de la base económica de la sociedad (incluso pueden darse sesgos como el sociologismo o el politicismo). Del mismo modo pueden reaparecer, bajo diversas formas, el fiscalismo y el determinismo geográfico, mal tomados como expresiones del materialismo. Por lo tanto el ejercicio

crítico no se reduce a exponer los vicios del enfoque dominante, sino que implica ejercer una autocrítica de las propias ideas solamente garantizada por la superación del dogmatismo, por la superación de la especulación como medio único de producción de conocimientos y por la contrastación práctica con la realidad.

#### **4.2. La Inscripción Social de la Planificación Crítica**

En esta situación, la inscripción social de los planificadores críticos tiene al menos cuatro facetas fundamentales:

- 4.2.1 La participación activa en la pugna teórico-ideológica acerca de las posibilidades y alcance de la planificación territorial y sobre las formas de su realización.

Esto implicará fundamentalmente sostener la necesidad, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, de una racionalidad territorial distinta a la que impone el juego libre del mercado, de las hegemonías, del interés del capital privado, nacional o extranjero. En otros términos, se trata de elaborar una propuesta diversa de

socialización territorial económica y política, no como utopía inalcanzable, sino como perspectiva inmediata a partir de las estructuras existentes que, para no convertirse en una pieza más del vanguardismo tecnocrático, debería estar inserto en una estrategia política orgánica<sup>62</sup>.

Esta tarea logra cierta legitimación cuando puede realizarse a partir de los mismos objetivos generales que el Estado propone para la planificación. Hacer que dichos objetivos declarados -generalmente pero no siempre como cortina ideológica- se hagan congruentes con proyectos concretos de acción y de inversión organizados racionalmente, es una tarea técnica cuyo resultado puede tener consecuencias político-ideológicas, que entran en contradicción con los requerimientos reales que el sistema hegemónico le plantea a la planificación.

En otros niveles, esta pugna adopta la forma de discusión teórica e incluso filosófica acerca de la problemática territorial. En general se tratará de imponer un análisis científico de dicha problemática, contra versiones misticadoras, en última instancia apologéticas. La afirmación de la correcta relación ontológica entre sociedad y espacio, la negación de la autonomía de los denominados procesos y estructuras espaciales, es un momento relativamente abstracto pero crucial en esta pugna. La afirmación del carácter sociopolítico de la problemática regional, se contrapondrá tanto a las múltiples formas de cosificación que tienden a

---

<sup>62</sup> Este tipo de propuestas suelen ser implantadas como una suerte de vanguardismo tecnócrata. Objetivamente eso es **difícil** en tanto no exista un pueblo organizado, que tomará o no las iniciativas del planificador. Por otro lado, si éste es un intelectual orgánico, el problema desaparece.

reproducirse en los planteamientos dominantes (el tratamiento de las regiones como sujetos sociales, la reducción de las acciones a la localización de la población o medios materiales de producción o consumo, la consideración de la población y sus comportamientos como una masa física amorfa, el planteamiento de objetivos en términos directamente espaciales, etc.), como a los brotes románticos-idealistas que pretenden deducir una estrategia a partir de consideraciones acerca del “hombre” y su relación con el “espacio”.

Es asimismo fundamental evitar que planificadores progresistas y sectores sociales se enrolen bajo falsas banderas. Esto requiere desmitificar planteamientos tales como que la planificación regional es, *en sí*, una avanzada en la defensa de la igualdad social contra los enfoques sectoriales y globales. Esto es falso porque no hay una relación unívoca entre eficientismo / desigualdad / sectorialismo, por un lado y entre equidad / igualdad (entre regiones)/regionalismo, por el otro. Además, requiere diferenciar (articulando) la problemática de la “justa distribución de los bienes” (relación individuos / cosas) entre regiones y la problemática más profunda de las relaciones de producción y de las relaciones políticas de dominación (relaciones sociales). Así podrá impedirse que la planificación se reduzca a proponer un reordenamiento territorial de cosas, cuando su objeto central, en tanto forma de socialización, son las relaciones interpersonales.

Asimismo, los planteamientos referidos a la antinomia: centralización / descentralización (de las decisiones) usualmente confundida con la antinomia: concentración

territorial / desconcentración- o, a nivel institucional, “la batalla por la municipalización o la provincialización, deben ser sometidos a críticas en tanto suponen que la concentración geográfica y la centralización administrativa del Estado son características universales del capitalismo. Ni la economía ni el estado capitalista se desarrollan

en abstracto, sino a partir de condiciones históricas concretas. Podemos encontrar sistemas capitalistas donde dichas condiciones favorecieron una desconcentración y/o una descentralización-federalización diversa de las que predominan en muchos de nuestros países. Si las contradicciones históricas de desarrollo del capitalismo lo exigen, su Estado no tendrá problemas estructurales en proponer una desconcentración territorial ni en descentralizarse administrativamente. Bien podemos encontrar que nuestras banderas “revolucionarias” son asumidas por las fracciones hegemónicas de la burguesía y sus representantes en la burocracia estatal<sup>63</sup>. Como dice Cerroni<sup>64</sup>: “no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar el Estado político moderno y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación...”, siendo condición de dichas formas descentralizadas su estar” “ ... siempre aisladas respecto a la participación y

---

<sup>63</sup> Véase la discusión acerca de la propuesta del Gobierno Demócrata Cristiano Venezolano de crear una nueva capital.

<sup>64</sup> U. Cerroni. **Op. cit.** pp. 68

al control directo del pueblo y de sus propias representaciones”.

Finalmente, es tarea fundamental la integración de la multiplicidad de pequeños y grandes problemas aislados, rompiendo con la alienación del profesionalismo así como del localismo, superando los largos listados de contradicciones o conflictos desarticulados que impiden remitir esta problemática a su determinación última: la

naturaleza del sistema social capitalista y de su Estado. Esto, a su vez, requiere de una estrategia política que integre orgánicamente las prácticas técnicas al proceso de transformación social.

4.2.2 La producción de conocimientos, fundados científicamente, sobre la problemática territorial específica de cada sociedad.

Si el planificador crítico se reduce especulativamente a contraponer un concepto a otro concepto, una concepción a otra concepción teórica, puede quedar descolocado en la lucha, por la doble razón de que, enfrentado a problemas concretos, sólo tendría respuestas teóricas (o ninguna) y, que por otro lado, sus propias concepciones teóricas no habrían sido sometidas a prueba como marco metodológico para aprehender la realidad y orientar la práctica de transformación. Para evitarlo, es necesario redefinir la problemática territorial con todas sus especificidades nacionales, lo que sólo puede hacerse

sólidamente sobre la base de investigaciones empíricas orientadas teóricamente.

Suele decirse que la etapa de los diagnósticos está ya cubierta y sobrepasada en la práctica de planificación territorial<sup>65</sup>. A nuestro juicio, tal apreciación es incorrecta. Contamos, sí, con una excesiva cantidad de *llamados*

“diagnósticos” que repiten una metodología dictada por la doble pinza de los “métodos de análisis regional” dominantes y del precario sistema oficial de información. Salvo algunos inventarios de recursos naturales y en algunos casos de capacidad de infraestructura física, así como la información demográfica general y de localización de las actividades tal como las definen los censos económicos, la base de conocimientos sobre la organización territorial de la sociedad, su dinámica, sus problemas, sus tendencias, es muy endeble.

Un sistema que no asume efectivamente la organización territorial de sus fuerzas productivas, de las condiciones de reproducción de su población y de los medios de producción, que no busca organizar el trabajo social de manera eficiente, no produce tampoco la información relevante de tal gestión. Eso en la esfera económica. Tanto peor en la esfera política. Para comenzar, lo político ni siquiera es mencionado en la gran mayoría de los diagnósticos territoriales o regionales. Encarar un

---

<sup>65</sup> Para un análisis más completo de estas cuestiones, ver: J.L. Coraggio, Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (aspectos metodológicos), (incluido en este volumen).

tema seriamente relacionado con la estructura de poder político, rompe con todas las tradiciones en materia de planificación estatal territorial. Por otra parte, los aspectos denominados “sociales” de los diagnósticos suelen contener información demográfica standard, algunos indicadores de situación de salud y educación de la población, y sobre todo inventarios de equipamiento colectivo con referencia al número de cápitas en cada región.

Sería ocioso reiterar que con este tipo de “diagnóstico” difícilmente se captan los problemas regionales cruciales, aún para el desarrollo capitalista, en tanto dimensiones fundamentales son ignoradas y, por otra parte, es imposible captar así la dinámica y las tendencias estructurales diferenciadas territorialmente. Mucho menos pueden obtenerse de esta forma las bases para delinear estrategias de acción. A lo sumo se producen listados de “proyectos-ideas”, que vendrían a rellenar los huecos que muestran los indicadores. Diagnósticos que presentan una visión orgánica y dinámica de los procesos sociales y sus determinaciones territoriales están generalmente ausentes de la escena de la planificación.

Algunos de los tópicos cuya investigación podría arrojar luz sobre la dinámica de la organización territorial capitalista y sus posibilidades de transformación, serían:

- Análisis de las condiciones y mecanismos de generación, apropiación y acumulación de excedentes, diferenciados territorialmente;
- Análisis de las condiciones diferenciales de reproducción de la fuerza de trabajo, examinando los diversos modos de sobrevivencia

(autoconsumo, relaciones mercantiles, etc.) y particularmente de su movilización territorial forzada por la dinámica del capital;

- Análisis de las condiciones diferenciales de vida de la población, superando indicadores promedio y profundizando en la composición de las canastas básicas de consumo para distinguir sectores determinados social y regionalmente;
- Análisis de las variaciones territoriales en las relaciones sociales de producción y las modalidades de articulación con el mercado capitalista, con particular atención a los procesos de reproducción-  
y en las posibles tendencias de transformación operantes;
- Determinación de los ámbitos y modalidades de dominación política locales o regionales (identificando agentes) y su articulación con el sistema global de dominación;
- Determinación de los ámbitos de dominación económica por las diferentes fracciones de la burguesía (identificando agentes) y sus posibles contradicciones con los ámbitos de dominación política;
- Identificación de contradicciones de expresión regional entre fracciones de la burguesía y entre capas de los sectores dominados de la sociedad;
- Determinación de diferenciaciones territoriales de raíz étnico-cultural y su articulación posible con otras contradicciones sociales;
- Determinación de expresiones ideológicas regionalistas, pluriclasistas o no, y evaluación de su posible articulación con las luchas sociales;

- Análisis de las formas de participación y organización colectiva de tipo local (barriales, comunales, etc.) y experiencias de gestión popular colectiva existentes;
- Inventario de la capacidad productiva agraria, industrial y de servicios y su regionalización, particularmente de aquellas actividades que satisfacen necesidades básicas de la población asalariada, identificando los cuellos de botella principales en caso de una expansión futura;

- Análisis de los sistemas de circulación material de productos (transporte, almacenamiento) y de los sistemas de distribución de consumo, tanto en lo que hace a las capacidades físicas como a la red de relaciones mercantiles que los regulan, identificando los cuellos de botella principales y las irracionalidades más evidentes en la circulación misma;
- Identificación de subsistemas sectorial -territoriales, de producción, circulación y regulación económica y política, cuyo tratamiento debería hacerse en bloque por su estrecha interrelación.

Con este listado sólo se pretende sugerir *el tipo* de cuestiones que raramente son encaradas, de manera integral, en el análisis territorial de los planificadores. Sin duda existen experiencias de análisis de este tipo, pero generalmente muy puntuales. Tales experiencias deberían ser rescatadas, y, hasta donde fuera posible, formalizadas, para producir pautas metodológicas alternativas a las dominantes, que se limitan a disectar la realidad sin captar su movimiento. Paradójico resulta por ejemplo que, mientras se denuncia la falta de información<sup>66</sup>, se proceda

---

<sup>66</sup> Como dice Herinansen: "A fin de controlar un sistema de mundo real para el cual existe un cuerpo establecido de teoría y modelos, se necesita solamente una cantidad limitada de información sobre este mundo real, mientras que se necesita mucho más para un sistema que está pobremente comprendido teóricamente...". Tonnod Hermansen, **Sistemas de información para el control del desarrollo regional**, Biblioteca de Capacitación y Documentación No. 23, Santiago, 1971.

a utilizar instrumentos sofisticados, como el análisis factorial, que intentan sintetizar información redundante, produciendo directamente regionalizaciones que no resultan de la síntesis -posterior a un trabajo analítico que detecte las diversas regionalizaciones que subyacen detrás del todo caótico de la geografía- sino de diferenciaciones superficiales desde las cuales no es posible reconstruir la lógica de la organización territorial, y mucho menos sus contradicciones.

Este tipo de estudios son necesarios no sólo porque son requisito para sentar bases científicas para la intervención planificada -si ésta tuviera lugar- dentro del capitalismo, o para contrastarlas con una visión mistificadora de los problemas regionales, sino porque -desde la perspectiva del proyecto social de transición a una nueva sociedad- sientan bases de conocimiento que, en posteriores etapas, facilitarían enormemente las decisiones que de todas las formas deberían producirse sin bases adecuadas.

#### 4.2.3 Formación de cuadros técnicos idóneos.

Es idea generalizada que los sistemas formales de educación no producen en general planificadores idóneos, ni mucho menos con un enfoque crítico. Por otra parte, la práctica alineada de la planificación capitalista tampoco es una buena escuela de formación de cuadros. Es

pues necesario avanzar en la autoformación de planificador colectivo, tanto dentro de los aparatos de educación formal como de los sistemas de planificación. Esto implica, entre otras cosas, negar la hiperespecialización a la que nos condena el positivismo dominante y adentrarnos en lo concreto, como síntesis de múltiples determinaciones y no como aspecto parcial de la realidad. El economicismo, el sociologismo, el fisicalismo, el tecnologismo, y otros vicios que impregnan la práctica profesionalista de la planificación, sólo podrían superarse a partir de las necesidades que impone una contrastación efectiva con la realidad, lo que a su vez requiere negar la división técnica del trabajo entre diseñadores de planes y agentes que los implementan (eventualmente).

Adquirir idoneidad en el manejo de la realidad y en su transformación en un largo proceso, que bien puede adelantarse a las situaciones históricas de ruptura con el sistema dominante, aprovechando las oportunidades que los sistemas de planificación, por limitadas que sean, dejan al planificador.

Los compañeros nicaragüenses y todavía los cubanos, advierten actualmente la fuerte limitación que significa la ausencia de cuadros técnicos idóneos al servicio del proceso revolucionario. La formación de dichos cuadros en las cantidades y calidades que exige una sociedad que se vuelca sobre sí misma, para reorganizarse y para superar la anarquía, requiere un tiempo que las urgentes decisiones no pueden esperar. Desde la perspectiva de la transición, si de algo puede servir el periodo previo con su laxitud derivada de la contradicción de haber desarrollado los aparatos de planificación más allá de lo

que el sistema puede absorber- es como semillero y laboratorio de los planificadores del futuro. Pero esto requiere conciencia de la posibilidad y orientación hacia ese futuro, lo que es difícil sin una inscripción política más o menos orgánica por parte de los planificadores críticos. Por lo demás, avanzar en esa formación en esta etapa puede tener otras ventajas. En efecto, la urgencia de los problemas de la transición tiende a desarrollar una actitud muy pragmática, demasiado alejada de la actividad teórica, la situación ambivalente del planificador crítico dentro del sistema capitalista, tal vez permita una mezcla básica más adecuada del desarrollo de la capacidad teórica y del manejo técnico.

Insistimos en este tema, pues la planificación no es aparato físico ni un organigrama, sino un proceso social que requiere de agentes idóneos cuyo tiempo de maduración es relativamente largo. Desde este punto de vista *nos parece equivocado -histórica y conceptualmente- adoptar precipitadamente los aparatos nacionales e internacionales de formación de planificadores a la coyuntura política predominante actualmente (1981) en países que han retrocedido en el proceso de democratización. Los márgenes que existen para formar un planificador no alineado, no parcializado, con espíritu crítico, deben ser defendidos Y SI es posible ampliados donde la cobertura institucional lo permita, en lugar de proceder a una demasiada apresurada adaptación "realista" cuyo costo puede ser muy alto en términos de los requerimientos futuros.* Por lo demás, el internacionalismo, que acompaña la idea de la construcción de una nueva sociedad en los países latinoamericanos, permite pensar en todo caso en una variedad de modalidades de formación posibilitadas en

los diversos países, pero integradas en un sistema donde la circulación sea no sólo permitida; sino incentivada mediante programas de intercambio, que posibiliten una formación más amplia. Asimismo, urge la recuperación de las experiencias de planificación en situaciones de transición que América Latina ha tenido y tiene actualmente. Esto también requiere de un proyecto consciente y colectivo por parte de los planificadores críticos y de sus organizaciones corporativas.

De no encarar conscientemente esta cuestión, lo más que se producirá serán planificadores esquizofrénicos, que por un lado tienen una práctica técnica alineada e ineficaz (incluso para el propio sistema capitalista) y por otra caen en el ideologismo, la utopía, o a lo sumo la especulación teórica. La unidad entre teoría y práctica es básicamente revolucionaria, el menos de las mentalidades.

#### 4.2.4 Participación en el diseño de estrategias y tácticas para sectores y organizaciones populares.

Si la planificación, como práctica de transformación social, aún a partir de los objetivos declarados muchas veces por el Estado capitalista, fuera tomada seriamente y no como un juego de simulación, esta propuesta sería en muchos casos gratuita.

Por ejemplo, un diagnóstico eficaz no se limita a destacar la existencia de estructuras y procesos sociales que existen más allá de la conciencia de los sujetos involucrados en tales relaciones, sino que investiga asimismo a

los agentes sociales, individuales u organizados, sus grados de conciencia y sus comportamientos. Pero, más allá de hacerlo objeto de estudio, en tanto toda intervención social del estado suele implicar discriminaciones en favor de unos y en contra de otros sectores sociales, una vez establecidos quiénes son los beneficiarios del programa o proyecto de cuya planificación nos ocupamos, la cuestión de la relación con dichos sujetos sociales se vuelve crucial. Si la política a implementar implica contradicciones, también desatará apoyos y oposiciones político-sociales más o menos orgánicas. En tanto los programas no son concebidos como intervenciones externas a los procesos sociales, sino como inserciones en el interior de tales procesos sociales, se requiere la mediación de las acciones de los agentes comprendidos. Por lo tanto, la conciencia y organización que ellos tengan no son elementos del escenario, sino que deben ser explícitamente considerados en la tarea de planificación.

En tanto el proyecto generará oposiciones, el análisis de las fuerzas sociales operantes -condición para evaluar la viabilidad del proyecto- introduce la dimensión política de manera natural. *La consideración de las relaciones de poder no es una imposición ideológica sino una necesidad obvia de una planificación eficaz.* Cuando se trata de programas que declaran como objetivo favorecer a sectores populares, en contraposición con intereses de grupos minoritarios generalmente poderosos, el planificador consciente no debería soslayar la necesidad de organización de los primeros como fuerza social, para sustentar el programa y resistir los embates a que será sometido. La viabilidad política de un proyecto no debería

ser un dato sino objeto de construcción, de la misma manera que lo es la obra física del proyecto.

Cuanto se pueda avanzar en esta línea desde los mismos aparatos del Estado, dependerá el tipo de conflictos que desate el proyecto, fundamentalmente de las contradicciones entre sectores de las clases dominantes. En cualquier caso, esta práctica puede ser realizada fuera de los aparatos del Estado poniéndose al servicio de organizaciones populares, de sindicatos, de organizaciones políticas<sup>67</sup>.

Si el tipo de propuestas hecho aquí, para la práctica de la planificación en los sistemas capitalistas, no es aceptado por alguno de los lectores por no participar orgánicamente en un proyecto de transición hacia una nueva sociedad, queda sin embargo un argumento moral y de honestidad intelectual. Aún en nuestras sociedades, cuando un médico certifica una muerte y establece sus causas, o cuando interviene para salvar una vida, es formalmente responsable en cierto grado ante la sociedad e incluso ante las leyes penales por sus actos. Cuando un arquitecto aprueba el diseño y los cálculos de un edificio, es así mismo responsable por eventuales deficiencias que causen desastres. ¿De qué es responsable un planificador cuando elabora un plan de desarrollo regional o de regionalización territorial o de lo que sea? ¿Es responsable como lo es el contador público que certifica que las cuentas cuadran y

---

<sup>67</sup> Un ejemplo reciente lo provee en México el grupo de planificadores que se pusieron al servicio de los habitantes del Anfiteatro en Acapulco, que el Estado se proponía desalojar con el justificativo de que contaminaba la Bahía. La discusión técnica acerca de las causas que se aducían, así como la evaluación de las ventajas y desventajas para los habitantes del traslado propuesto y el planteamiento de alternativas fue un ejercicio de naturaleza técnico-política.

responden al movimiento real de las empresas del Estado?.

Pues si no lo es, debería serlo. Si presenta un plan de desarrollo que se fija como meta la accesibilidad de los sectores más necesitados a los servicios de salud y que se traduce en un programa de inversiones que no conduce a ello, no está asumiendo su responsabilidad como intelectual ni como sujeto social. *Por razones morales o por razones políticas, la planificación territorial puede tener un mejor destino que el lugar que hasta ahora ha ocupado, y ello, en cierto grado, por mínimo que fuera, depende de los mismos planificadores y su conciencia.*

## **5. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DEL PODER Y DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ESTADO**

### **5.1 El Campo Teórico**

En un momento en que la planificación se define efectivamente como proceso social de cuya eficacia depende en parte la consolidación del movimiento revolucionario, las posibles necesidades preanunciadas en la fase anterior se hacen acuciantes. Es necesario tomar una gran cantidad de decisiones de todo nivel en condiciones de desinformación -por la pobreza de los datos: por la falta de estudios críticos preparatorios, por la rápida obsolescencia del conocimiento adquirido, debido a las rápidas transformaciones resultantes del mismo proceso revolucionario- y con pobres guías teóricas. Si en la fase anterior los planificadores críticos se limitaron a diagnosticar la imposibilidad de la

planificación capitalista y la inoperancia de toda acción constructiva, sin crear bases para esta nueva etapa, la cuestión del método y la idoneidad se volverá ahora crucial.

En una etapa signada necesariamente por tendencias al pragmatismo, no parece haber demasiado tiempo para crear metodologías o investigar (del mismo modo que puede resultar más importante aumentar la producción agraria a como dé lugar, que entrar en consideraciones ecológicas de largo plazo).

Se crean así condiciones favorables para que las teorías y métodos de análisis de vertiente neoclásica reentren triunfalmente en escena. Vilipendiados en la sociedad capitalista por los críticos del sistema, podrían ahora ser revalorados rápidamente como el único arsenal de técnicas que permitiría orientar los trabajos de planificación. Su apariencia científica, brindada por la sofisticación y matematización, concurrirían a lograr esta ilusión. No creemos que ésta sea una decisión correcta para esta fase de la planificación territorial.

De lo que se trata ahora es de hacer los diagnósticos que antes no se hicieron. De aprehender los mecanismos aún ocultos que regulan el funcionamiento de la economía en general y, en particular, en lo territorial. De ubicar los puntos estratégicos de acción, para no malgastar esfuerzos y recursos sociales en una dispersión de objetivos inarticulados. Se trata de encontrar los delicados puntos de unión de la economía y la política, de regionalizar la movilización y organización de masas al mismo tiempo que se comienza a dar respuesta a la socialización

economic... y ésta, sencillamente, es demasiada tarea para esos viejos métodos de análisis regional, que podrán recuperarse particularmente y de manera creciente, en la medida que se inserten en una metodología orgánica, orientada teóricamente, de la planificación territorial en estas condiciones.

No hay una metodología *sistematizado* alternativa. Lamentablemente es así. Por eso le dedicamos tanta atención a lo que puede hacerse en la etapa capitalista, en la cual están la casi totalidad de los países de nuestra América. Sin embargo, hay elementos. Se trata de recuperar experiencias parciales de estos veinte años de planificación territorial latinoamericana y, sobre todo, de volver (y no abandonarla por el pragmatismo) a la teoría crítica que nos permita orientar nuestros desarrollos en un proceso que necesariamente deberá ir apoyándose en errores y experiencias, ahora sí, de choque contra la realidad. Para avanzar en este sentido es necesario crear condiciones subjetivas favorables. Esto implica romper con el profesionalismo, con las viejas banderas. Porque ahora podría darse la situación de que los planificadores territoriales (o los que sean) sienten que (ahora sí) ha llegado el momento de implementar sus viejas propuestas, las que el estado capitalista no asumía. Ahora sería el momento de desconcentrar la Capital, ahora sería el momento de descentralizar regional y localmente, ahora sería el momento de hacer valer la relevancia de la planificación regional ante los sectorialistas y globalistas...

En términos de la mentalidad profesional de los planificadores aislados resulta muy difícil frenar esta

inercia. Sobre todo si en la fase anterior se jugó el rol ambivalente de levantar la bandera regionalista por encima de las banderas político-sociales, si no se investigó en profundidad sino que más bien se denunció superficialmente al complejo proceso de organización territorial capitalista y, finalmente, si no se pensó en términos de la transición posible. Si este era el caso, ahora será necesario redefinir la problemática territorial, los objetivos, las prioridades, los medios. Esto no ocurre sólo por aquello de la pobreza intelectual que incentivaba el régimen capitalista en los profesionales planificadores, sino porque recién ahora tenemos una coyuntura definida precisamente, históricamente, donde podemos orientar políticamente y de manera orgánica nuestras proposiciones.

¿Cómo proceder? Fundamentalmente, en el marco de una teoría crítica, y subordinando nuestro proceso de revisión de la problemática a la decisiva cuestión política. Más concretamente, subordinando las propuestas económicas territoriales a la línea política del movimiento revolucionario, y aportando a la especificación de dicha línea desde la esfera específica que nos atañe. *Sin duda tendremos una gran ayuda en la ahora casi vertiginosa realimentación entre teoría y práctica, entre propuesta y acción, tan lejana de la dicotomía formalismo-empirismo que caracteriza la planificación en el capitalismo. Por otro lado, la separación entre “los agentes de la política” y los agentes de la planificación irá desapareciendo, no sólo por la creciente organicidad entre las instancias del Estado sino por el propio cambio de mentalidad asociado al proceso revolucionario.*

Obviamente no podemos aquí avanzar más en este nivel de abstracción. Deberíamos abocarnos a una situación concreta de transición y allí forjar los nuevos conceptos y métodos, las nuevas actitudes, en una práctica que supere el nivel discursivo.

## **5.2 Reorganización Territorial y Regionalización**

Se suele aceptar que las configuraciones territoriales (a veces denominadas “estructuras” espaciales) tienen una gran inercia, derivada de su bajo grado de maleabilidad. Se piensa en términos de ferrocarriles, de puertos, de ciudades, y la proposición prende intuitivamente en nuestras conciencias. Si esto es así, ¿qué cambios pueden esperarse en una etapa (posiblemente breve) como la que estamos prefigurando? Cuando, además, las prioridades que impone la consolidación de las bases sociales del poder político de las clases mayoritarias contra los enemigos -la contra revolución interna y el imperialismo- no parece dejar lugar para emprender tareas ciclópeas de transformación de la configuración territorial heredada. Tal vez no sea este el momento de la planificación territorial...

Lo que sin duda se hereda son conceptos insuficientes para captar la verdadera naturaleza de la organización territorial de una sociedad, y por lo tanto para orientar las prácticas de su transformación.

Replanteemos algunos conceptos básicos<sup>68</sup>:

---

<sup>68</sup> Ver, para un desarrollo más detallado: J.L. Coraggio: **Sobre la espacialidad social y el concepto de región** (incluido en este volumen).

### 5.2.1 La organización territorial de la economía

Por tal entendemos básicamente la configuración territorial del aparato productivo, de los sistemas de comunicación y transporte, de los medios de reproducción de la población, de la población misma y de su fuerza de trabajo así como de los flujos recurrentes asociados al funcionamiento regular del sistema de producción y reproducción y, en general, la regionalización de las relaciones económicas. Tal configuración territorial es visualizada como resultante de procesos pretéritos y de los procesos sociales contradictorios que operan en el presente. La organización territorial tiene entonces que ver con cuestiones tales como la **DIVISIÓN TERRITORIAL DEL TRABAJO**, la organización del **SUBSISTEMA DE PRODUCCIÓN REPRODUCCIÓN** (circuitos de producción-circulación material-consumo), la **SITUACIÓN DIFERENCIAL DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE SECTORES SOCIALES LOCALIZADOS**, el **DESARROLLO DESIGUAL Y COMBINADO DE LAS FUERZAS Y DE LAS RELACIONES SOCIALES DE PRODUCCIÓN**, **LA DIFERENCIACIÓN CULTURAL DE LA POBLACIÓN** y, relacionado con todo lo anterior, **LAS CONDICIONES DIFERENCIALES DE GENERACIÓN Y APROPIACIÓN DEL EXCEDENTE ECONÓMICO**. Por lo demás, la organización territorial no es algo fijo, estático, que pueda ser totalmente captado en uno o más mapas, sino que contiene importantes determinaciones

dinámicas. El análisis de la organización territorial pasa, entre otros aspectos, por la determinación de la regionalización de los procesos sociales que la caracteriza.

#### 5.2.2. La Regionalización Objetiva.

Por tal entendemos la regionalización efectivamente existente de los procesos sociales, como forma espacial propia de los mismos, y que es independiente de nuestra percepción de la misma. En otros términos, ciertos procesos y relaciones sociales se efectivizan de manera regionalizada, como es por ejemplo, el caso de las relaciones de compra-venta de ciertos artículos, que se establecen mediante la conformación de áreas de mercado más o menos estables. Otro tanto ocurre con los flujos recurrentes de fuerzas de trabajo a los centros o áreas de producción, o con los sistemas de participación en la gestión social, que se organizan en ámbitos diferenciados, etc. Por otro lado, la diferenciación social se presenta, en muchos casos, como una segregación territorial de los sectores sociales diferenciados, tanto por el tipo de relaciones sociales en que están insertos (áreas campesinas vs. áreas de producción capitalistas), como por sus condiciones de vida (asentamientos marginales, etc.).

Por lo tanto, *las regiones sociales* se constituyen como *ámbitos territoriales*, dentro de los cuales se ubican los agentes y los elementos materiales involucrados en determinadas relaciones, o como *zonas de homogeneidad relativa* respecto a determinadas condiciones sociales de la población.

Sin perder de vista la predominancia de lo social, cabe asimismo destacar la existencia de *regiones naturales*, diferenciadas como ámbitos de procesos ecológicos o como

áreas de diferenciación de las condiciones de ciertos elementos naturales (suelos, agua, minerales, etc.). Asimismo, la articulación de los aspectos naturales con las formas sociales de apropiación de la naturaleza determina *ecosistemas socio-naturales*.

Las configuraciones territoriales existentes, como producto histórico cristalizado, ponen *condiciones* a las organizaciones territoriales posibles, pero debe tenerse en cuenta que:

- a. La organización territorial de una sociedad no se reduce a lo económico ni tampoco es solamente la configuración territorial de aparatos de producción, circulación y consumo y de la población, así como de los aparatos de gestión administrativa, etc;
- b. Los mismos aparatos pueden, dentro de ciertos límites, ser reorganizados en lo que hace a su función social específica;
- c. los flujos materiales de productos y fuerza de trabajo pueden ser reorientados con mayor flexibilidad que los aparatos mismos;
- d. Las relaciones sociales pueden transformarse drásticamente aún sobre la base de los mismos aparatos existentes, modificando la apropiación-y el sentido social y por tanto la organización

territorial de los aparatos y de sus productos, aunque aspectos importantes y tal vez los más “visibles” no cambien;

- e. Los ámbitos de comunicación, las instancias de organización social, etc., no dependen linealmente de la configuración territorial de población y aparatos. Aunque la transformación de los primeros puede llevar a una reorganización territorial más eficiente de los segundos, la transición no lo requiere como condición;
- f. Aun los mismos flujos materiales de productos pueden estar asociados con flujos de excedentes totalmente diversos, si bien la reorganización del modelo de acumulación llevará también a una transformación de los primeros;
- g. Puede haber una reorganización territorial de flujos sin transformar en primera instancia la organización territorial de la producción, aunque sí puede requerirse una transformación de las relaciones sociales de producción y de distribución del excedente.

Por lo tanto, en un proceso de transformación social como el que consideramos, debe esperarse (y proponerse), en sus primeras etapas, cambios:

- Menores, en la configuración territorial de aparatos de producción y circulación material.;

- Mayores, en la configuración territorial de *algunos sectores de la población* (poblaciones marginales urbanas, etc.);
- Mayores, en la configuración territorial de *los flujos* de servicios y parcialmente de productos;
- Drásticos, en los ámbitos de organización social de la participación política, de la comunicación social, de la gestión social en general, sobre todo en sectores manejados directamente por aparatos del nuevo Estado.

En otros términos, *el proceso de consolidación del poder y de transformación social estará acompañado, aún en sus primeras etapas, de cambios importantes en la organización territorial, pero éstos se concentrarán en la configuración de los ámbitos de realización de nuevas relaciones sociales y en los ámbitos de circulación de los productos para el consumo* (fundamentalmente por una transformación territorial de las demandas sociales efectivas). Recién en etapas posteriores se podrán manifestar transformaciones importantes en la configuración territorial de la producción, de los medios de circulación, de los medios de consumo localizados y de la población misma, pero esto no implica que la organización territorial no se modifique en la primera etapa, puesto que dicha organización no se reduce a la configuración de estos elementos.

Esto no siempre es advertido, justamente por partir de un concepto demasiado estrecho de lo que constituye la

organización territorial<sup>69</sup>. Por ejemplo, Boisier ve en la planificación territorial del periodo de gobierno de la Unidad Popular en Chile, una mera reiteración de “temas, enfoques y proposiciones esencialmente similares a

los observados en la fase previa”. Esto parecería confirmarse si consideramos las mismas declaraciones acerca de la “especificidad” de la nueva “estrategia del desarrollo espacial de largo plazo”, que se estaba discutiendo al momento del golpe militar de 1973<sup>70</sup>. Aunque lo que se decía no parece salir de los marcos usuales de las “reivindicaciones espaciales” de los planificadores regionales, cabe preguntarse si no se debería más a la continuidad de los cuadros técnicos antes y durante el periodo de Unidad Popular, y al arrastre de concepciones no suficientemente criticadas. ¿Cabría la posibilidad de que sin decirlo- se hubieran operado transformaciones importantes en la organización territorial de la sociedad chilena? La sola mención de hechos tales como que “el área de propiedad social tenía situadas a más de 150 empresas industriales ... que aportaban el 30% de la producción del sector manufacturero...”, que “la banca estaba prácticamente en manos del Estado..... que un gran porcentaje del comercio interior mayorista también estaba bajo el control fiscal...”, que “@a en 1972 se había eliminado el latifundio, y no quedaban en manos fincas de extensión

---

<sup>69</sup> Sergio Boisier. **Continuidad y cambio: un caso de estudio de la política de desarrollo regional en Chile**, ILPES, doc, CPRD E/21, marzo, 1978.

<sup>70</sup> Ver Moisés Bedrack, **La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)**, Ediciones SIAP, Planteos, Buenos Aires, 1974, particularmente páginas 43/44.

superior a 80 hectáreas”, que “más de medio millón de campesinos habían sido beneficiados por la reforma agraria”, que “por primera vez y conjuntamente, (se) desarrolla un modelo de participación municipal en las tareas de planificación urbana y programación”, que se contraponen “la tesis de “las áreas integradas

de desarrollo” a la de “Polos y focos de desarrollo”, vigente hasta 1970”<sup>71</sup> etc., sin mencionar las nuevas formas de organización política de las masas y las recordadas políticas de distribución barrial de artículos de primera necesidad, nos hacen pensar que importantes organizaciones territoriales debían estar produciéndose o gestándose, aun cuando se siguiera proponiendo, bajo el título de “estrategia de desarrollo espacial”, el mismo tipo de imagen-objetivo, de corte fisicalista que imperaba anteriormente.

Pero no debemos confundir los vicios profesionales con los procesos sociales. Tal vez los compañeros chilenos deberían revisar con otro bagaje conceptual ese periodo de planificación territorial.

### 5.2.3 La Regionalización Subjetiva

La organización territorial de una nueva sociedad en construcción parte, necesariamente, de una configuración territorial preexistente, de una regionalización de procesos económico-demográficos que tienen una relativa permanencia. En tal sentido, las tareas de

---

<sup>71</sup> Bedrack, *Op. cit* pp. 15-16

reorganización social tienen un correlato de reorganización territorial que, para realizarse sobre bases científicas, requiere el conocimiento de la existente.

La regionalización subjetiva es la aproximación que se hace a partir de diversos criterios de regionalización, a la regionalización objetiva. Tales criterios de regionalización deben ajustarse a la naturaleza de los procesos cuya regionalización objetiva se estudia, y a los objetivos para la acción de reordenamientos planteados. Por lo tanto, no puede “regionalizarse en general”.

La diferenciación entre regionalización subjetiva y objetiva es fundamental para evitar la ilusión de confundir nuestros intentos de determinar cómo está regionalizada la realidad -volcados en mapas, gráficos, cuadros, etc., con la realidad misma. En general, *el trabajo intelectual sólo podrá aproximarse a obtener imágenes parciales de la regionalización objetiva, sobre todo cuando ésta es el resultado de procesos anárquicos, como los procesos de mercado, que no están sujetos a la lógica de la planificación social y que justamente se caracterizan por el encubrimiento y la opacidad para los sujetos sociales.* A esto se suma la situación heredada de un sistema inadecuado y poco confiable de información estadística, que difícilmente se adapte al tipo de preguntas básicas para fundamentar una política de reordenamiento territorial asociada a las políticas de transformación social.

Finalmente, es necesario vencer la inercia de los sistemas de pensamiento técnico-científico que acompañaban las prácticas de las estructuras que intenta transformar. Tales sistemas de pensamiento tienen “en muchos casos un

carácter más ideológico que científico. Por lo tanto, los términos de la problemática que debe orientar la investigación básica en un proceso revolucionario *deben establecerse a partir de los objetivos específicos de transformación social*

Demos un ejemplo: durante la etapa de planificación dentro del sistema capitalista se acostumbra pensar -por razones de ausencia de otra información, pero también por pobreza teórica- que la única aproximación posible a la cuestión de la división territorial del trabajo es la provista por los denominados cocientes de localización, que indicarían las especializaciones relativas de diversos segmentos del territorio. Es en general sabido que este método tiene serias deficiencias, una de las cuales es el hecho de que clasifica a las actividades siguiendo las pautas de los sistemas internacionales de información, y que las trata como entidades relativamente autónomas, que eventualmente se vincularán por el mercado. Esta limitación puede ser ocultada cuando realizamos “análisis” dentro de aparatos de planificación que no planifican, o en el interior de la “academia” que no suele preguntarse por la eficacia operativo de sus proposiciones.

Pero si ahora ha cambiado el contexto social y la planificación es parte de una nueva forma de socialización, con una nueva eficacia, entonces la limitación no puede ser relegada como nota de pie de página. Si se trata de lograr una reorganización social de lo existente, las determinaciones fundamentales deben ser incorporadas al análisis. Así, no podremos satisfacernos con el método mencionado, que abstrae de determinaciones concretas claves de las actividades

económicas. Por un lado, el tipo de relaciones sociales de producción imperante, el tipo de cooperación desarrollado, serán características tan relevantes como el valor de uso en la clasificación de las actividades.

Por otro lado, no tendremos como unidades de análisis ciertas regiones predeterminadas y luego veremos qué “función” supuestamente cumplirían en la división social

del trabajo, sino que intentamos recortar complejos de producción-circulación (intersectoriales para la clasificación usual) y reproducción, no para visualizarlos como internamente homogéneos, sino para determinar su estructura interna, sus condiciones de reproducción, su dinámica, para luego reconstruir -por articulación de estos complejos- subsistemas mayores de la producción. Aunque sus aparatos de producción estén localizados dentro de un mismo segmento territorial, los ámbitos territoriales de reproducción pueden diferir sustancialmente, y ninguna regionalización apriorístico podrá en ese caso encamisarlos. Posiblemente no lleguemos por esta vía a una regionalización nacional coherente y completa, pero la eficacia del análisis territorial está en captar la regionalización de procesos efectivamente existentes como unidades de gestión social y no como meros agregados arbitrarios.

Esta redefinición de lo que es “actividad” y de lo que es “región”, tiene muchas consecuencias sobre la manera de visualizar los problemas. Por ejemplo, el mismo análisis de cocientes de localización se ha utilizado ligeramente para establecer la desigualdad de oportunidades entre habitantes promedio de diversas “regiones”, en lo que hace a su probabilidad de acceder a

empleos de diversos tipos. Consecuentemente, la diversificación se ha visto como factor positivo y como meta necesariamente buena. Esta manera de enmascarar la cuestión de las condiciones diferenciales de inserción de las masas trabajadoras en el trabajo social, no podría subsistir en esta fase.

Suponer que el trabajo en un complejo agroindustrial es "peor" que el propio de los servicios comerciales, o que

el alejamiento de la naturaleza es siempre señal de superación humana, no es sostenible así en abstracto. La cuestión social de la división entre trabajo manual e intelectual no se resuelve "cambiando de sector"; las condiciones que degradan la fuerza de trabajo en determinadas actividades se resuelven encarando la reorganización de dichos procesos de trabajo y no meramente aumentando las posibilidades de otras oportunidades; la parcialización y alienación del trabajador se encara directamente organizando la rotación, la participación en la gestión económica, la educación y la democratización política, y no simplemente diversificando las formas concretas de alienación.

Como puede verse, teoría, método de análisis, requerimientos de información, definición de la problemática, son cuestiones íntimamente relacionadas cuya adecuación a los nuevos requerimientos de la planificación territorial es indispensable para contribuir al proceso. Si, al menos a nivel de la conciencia, estas cuestiones hubieran sido resueltas en la etapa anterior, mucho se habría ganado.

#### 5.2.4 La regionalización planificada

*Se trata ahora de pasar de una situación en que procesos ciegos (como los del mercado, o los de la desorganización social de las masas) determinaban la organización territorial, a una situación en que el pueblo organizado vaya gestando de manera consciente las formas más adecuadas de dicha organización. Una característica destacada de este proceso es que las relaciones inter-personales previamente reguladas por leyes que sujetaban las acciones individuales y grupales a estructuras sociales impuestas a espaldas de los mismos agentes sociales- pasan de manera creciente a afirmarse como relaciones directamente sociales, como es evidente en los procesos de democratización de la gestión política y de la producción y distribución. Esta transformación en la naturaleza social de los procesos, crecientemente dirigidos por el pueblo organizado, tiene diversas instancias de participación, control y gestión, no pudiendo reducirse ni a las acciones de las organizaciones de base ni a las de los organismos centrales de planificación.*

En todo caso, y en lo que hace a la regionalización, aparece ahora de manera efectiva una nueva forma, que tiende a resolver la contradicción existente entre la regionalización objetiva (real, existente) y la subjetiva (intento difícil de aproximación intelectual a la primera). Es la regionalización planificada. En ésta se conjugan un conocimiento científico (que irá perfeccionándose en tanto los procesos mismos vayan ajustándose a las leyes de la nueva gestión social y los sistemas, de información adaptándose a las mismas) de las configuraciones existentes y de los principios que las regulan, y un

*proyecto de construcción consciente de un nuevo ordenamiento territorial, de una regionalización, ahora planificada.*

*La cuestión será, entonces, la de la paulatina construcción de una nueva organización territorial; es decir, la determinación de nuevas localizaciones de la producción y la población, de nuevas formas de división territorial del trabajo, de nuevos ámbitos de circulación del excedente económico, de nuevos ritmos diferenciales de desarrollo de las fuerzas productivas, de nuevas pautas de diferenciación territorial de las condiciones de vida, de nuevos ámbitos de organización político-social; en suma, de la determinación de un nuevo sistema de ámbitos territoriales y de áreas diferenciadas así como de un diverso ordenamiento de la apropiación de la naturaleza, estableciendo ecosistemas que responden a otra racionalidad social. Esta construcción y su anticipación, la regionalización planificada, enfrentarán algunos problemas que deben preverse.*

En primer lugar, está la cuestión ya planteada de los tiempos y posibilidades de transformación de la organización territorial. Mientras que algunos ámbitos y configuraciones pueden ser modificados con el mismo ritmo con que van mortificándose sus correspondientes relaciones sociales, otros aspectos de la configuración territorial (aparatos de producción, sistemas de transporte, etc.) tendrán un ritmo muy diverso. En tal sentido *la organización territorial se irá transformando de manera desigual, antes de llegar a una nueva organización acorde con las nuevas estructuras sociales consolidadas.*

En segundo lugar, la eficacia de las regionalizaciones por construirse varía con el tipo de relación o proceso considerado. La producción, la participación política, la defensa militar, etc., pueden tener lógicas de organización territorial diversas, si bien deben tender a articularse adecuadamente. Cabe, entonces, tener en cuenta que *no se debería intentar encasillar desde el inicio los diversos procesos sociales dentro de una única regionalización del territorio.*

En tercer lugar, y a pesar de lo dicho anteriormente, las diversas prácticas sociales no son independientes entre sí y, adicionalmente los mismos agentes sociales están involucrados en múltiples prácticas, por lo cual no pueden visualizarse sus respectivas regionalizaciones como autónomas. Deben entonces determinarse subsistemas de relaciones que pueden, por su articulación en la práctica, corresponder al mismo sistema de ámbitos, a la misma regionalización. Por otro lado, las prácticas no se articulan de la misma manera en los diversos sectores del territorio, por la misma diversidad social registrada territorialmente, lo que también indica que *no sería siempre conveniente tener un criterio único de regionalización para todo el territorio.*

En cuarto lugar, la transformación social se irá dando bajo la forma de un desarrollo desigual de las nuevas relaciones sociales y de la transformación o articulación de las pre-existentes. En tal sentido, *es posible que las primeras relaciones en organizarse tiendan a regionalizarse según su propia lógica, creando la tendencia a que nuevas relaciones articuladas con las anteriores tiendan a adoptar los ámbitos de las primeras.* En tal sentido, y visto lo anterior, la eficiencia de la organización territorial resultante tendería a disminuir.

Ante estas y otras dificultades que pueden preverse, caben dos alternativas: a) la planificación anticipada del sistema de regionalizaciones, es decir, la elaboración de una imagen-objetivo a diversos plazos que configure una organización territorial óptima. Esto es evidentemente imposible dada la dificultad para anticipar en esta etapa qué estructura social y económica específica tendrá el país en el futuro; b) *evitar cristalizar una regionalización completa -ya sea ésta única o múltiple- que cubra el territorio nacional, procediendo de manera más flexible a establecer las regiones planificadas en la medida que los mismos procesos sociales planificados vayan dando la pauta de las formas más eficaces de hacerlo*. Si por algún criterio parcial es indispensable una regionalización -como podría ser el caso de la organización territorial de la representación y participación popular o la cuestión asociada de la gestión del Estado- ésta debería plantearse como revisable en el futuro y además sin la pretensión de ser la regionalización del país para todas las actividades<sup>72</sup>.

Lo dicho no implica que los procesos sociales de naturaleza diversa se piensen como autónomos. Bien puede decidirse organizar la producción de alimentos y su regionalización, subordinando objetivos exclusivamente económicos a objetivos políticos o sociales. En cualquier

---

<sup>72</sup> Así, tal vez en el proceso nicaragüense actual sería preferible no precipitarse a establecer una regionalización completa político-administrativa o meramente de planificación, hasta tanto se cuente con las líneas estratégicas fundamentales organizadas con una sistematicidad similar a la de un plan nacional, así como con una base informativa más confiable (censo 1982, estudios en marcha) y que exista una razón social de peso para requerir una regionalización de todo el país (la constitución de los poderes populares por elección en 1985). Sin embargo, situaciones especiales como la de la Costa Atlántica pueden exigir una regionalización anticipada

caso, las consideraciones realizadas acerca de la regionalización planificada tienen vigencia.

En todo caso, la conclusión que queremos resaltar es que *la cuestión de la regionalización planificada debe explicitarse como un problema importante que debe ser encarado de manera integral, y no dejarse en lo posible librado al devenir de las decisiones y procesos sectoriales. Asimismo, que la problemática de la organización territorial está ligada a la problemática de la transformación social, como lo están el problema de las formas de gestión social de la producción agraria de propiedad del pueblo o de los asentamientos*

*espontáneos, que son otros aspectos particulares de la problemática más amplia en que se inserta la de la regionalización.*

*Atendiendo a los objetivos globales y sectoriales del sistema social y -apoyándose en los planes y proyectos respectivos, el papel de la planificación territorial es establecer las pautas de organización territorial básicas que den coherencia a los planes parciales. Pero también tiene un delicado papel político que cumplir, en tanto la progresiva socialización de- la economía y del poder tendrá necesariamente bases regionales, y la delimitación de dichos ámbitos no es neutral a la eficacia de dicha socialización.*

## **6. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA FASE DE CONSTRUCCIÓN DE LAS BASES PARA UNA NUEVA SOCIEDAD**

### **6.1 El Campo Teórico**

Consolidado el nuevo estado, avanzado el proceso de construcción del pueblo mediante la superación de las barreras de la división en clases, elaborada una conciencia popular del proceso revolucionario, y establecidas las bases materiales mínimas para la reproducción igualitaria de la población, el pueblo organizado y su vanguardia revolucionaria se abocan a la creación de las bases objetivas y subjetivas para una nueva sociedad, avanzando en la socialización económica y política. Este proceso, que no es independiente de la presencia del imperialismo y de la posición del país en el sistema mundial, tiene una dinámica particular en cada

formación social, donde la discusión acerca de las formas y los ritmos requiere de una vigilancia crítica continua.

La teoría crítica, una vez afianzada la nueva etapa, no pierde vigencia. En primer lugar porque la lucha contra el imperialismo continúa; en segundo lugar, porque las “secuelas” del capitalismo no desaparecen automáticamente con el cambio en las estructuras de poder. El hecho mismo de que la transición hacia la nueva sociedad no esté sujeta a leyes ciegas sino que sea crecientemente regulada de manera consciente, subraya la importancia de las condiciones subjetivas para este proceso. Los cambios en las estructuras económicas y del Estado no producen automáticamente adaptaciones en la conciencia. La defensa de la revolución, el trabajo voluntario, la formación continua, la solidaridad internacional, van forjando al hombre nuevo, pero esto no es suficiente.

La economía ha dejado de estar sujeta a los avatares del mercado competitivo y está ahora regulada por un plan consciente único, asumido socialmente y posibilitado por la propiedad social de los medios de producción. Subsiste, en diversos grados, un sector privado, generalmente ligado a la producción campesina, y las relaciones con este sector son también objeto de planificación. La planificación territorial, sectorial y global, ha alcanzado un estatuto central en la economía, en tanto determinación fundamental de la nueva forma de socialización.

Si esto es así, ¿no será que aquella teoría crítica, que nos proveía los conceptos claves para descifrar las leyes de la economía capitalista y nos señalaba la necesidad /

posibilidad de su superación ha perdido vigencia?. Si ahora la economía se maneja planificadamente, ¿será meramente cuestión de establecer objetivos, realizar los cálculos necesarios y establecer las posibilidades del desarrollo del sistema?. ¿Habrá suplantado la praxeología a la crítica de la economía política como cuerpo conceptual orientador de las acciones?. ¿Se producirá ahora la rentabilidad triunfal de las teorías neoclásicas, dedicadas desde siempre a la cuestión del óptimo social, a la cuestión de los sistemas descentralizados de decisión y a las diversas alternativas de centralización / descentralización, a los sistemas de información que posibilitarían la congruencia de los planes individuales con los sociales, etc.?.

*Nuestra opinión es la siguiente: sí, en esta fase, los modelos de optimización ocupan la escena teórica de manera abrumadora, si la gestión social se ha convertido en un enorme problema de cálculo económico, si, arrastradas por la entrada de los modelos matemáticos, se van filtrando las categorías del mercado sin cualificaciones y sin advertencia, entonces está demostrada la necesidad de mantener y desarrollar la vigilancia teórica de la teoría crítica del capitalismo, pues éste no habrá desaparecido bajo sus múltiples formas como sistema objetivo / subjetivo. La continua negación de las características estructurales del capitalismo es la garantía subjetiva de que seguimos en camino a la nueva sociedad.*

En primer lugar, la socialización económica no se completa con la propiedad estatal de los medios de producción. La alienación puede subsistir bajo diversas formas,

el fetichismo del mercado puede ser reemplazado por el fetichismo del plan central de la economía. La reintroducción de los mecanismos de mercado, de las relaciones mercantiles, puede ser un recurso positivo para facilitar la gestión social de la economía, pero también puede ser el caballo de Troya de las categorías capitalistas y de sus correspondientes efectos sobre la conciencia.

Consideramos que, efectivamente, *los algoritmos ideales producidos por la escuela neoclásica, en tanto matemática aplicada, en tanto recursos formales, pueden y deben ser recuperados y desarrollados por una sociedad que enfrenta el gran problema del cálculo económico para un sistema social en su conjunto. Pero que esto no reivindica a las teorías económicas neoclásicas en tanto teoría explicativas, puesto que justamente su ya escaso contenido explicativo desaparece y lo rescatado es lo normativo.* Si se adaptan los algoritmos de la optimización, los modelos neoclásicos serán la imagen abstracta de un proceso real autoconsciente. No habrá nada que explicar al menos a ese nivel. Por el otro lado, los peligros de restitución de las categorías capitalistas, el anquilosamiento del nuevo estado, las tendencias a la burocratización, el economicismo, requieren de una continua tarea crítica por parte de una teoría sustantivo de la sociedad y de su evolución posible y necesaria<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Si no ha habido una práctica previa de estudio crítico de las teorías neoclásicas en el contexto de la lucha ideológica en la etapa capitalista, posiblemente no estén desarrolladas las defensas suficientes para no confundir la importación de recursos formales con la reintroducción de las categorías (y por tanto los comportamientos) capitalistas.

## **6.2 Planificación Territorial y Socialización Efectiva**

Una vez establecidas las bases materiales para comenzar una reproducción ampliada de las fuerzas productivas bajo las leyes de gestión planificada, una parte creciente de los procesos económicos van haciéndose recurrentes y, por tanto, tratables como sistemas autoregulados. Las tareas de la planificación van desarrollando una imagen del sistema cibernética, de gigantesco algoritmo retroalimentado donde lo global, lo sectorial, lo territorial, no entran en conflicto sino que se armonizan con la planificación territorial, jugando además un papel fundamental de coordinación en lo concreto. Pronósticos de muy largo plazo que plantean las grandes líneas estratégicas y abarcan desde las tendencias tecnológicas hasta la modificación de las estructuras sociopolíticas y las relaciones de producción<sup>74</sup>; planes perspectivas a 10 y 15 años; planes quinquenales con carácter de ley y finalmente, planes anuales, ocupan el lugar que alguna vez monopolizaban los planes anuales, incapaces de captar movimientos de largo plazo porque objetivamente la economía no era predecible, por estar en un proceso de continuo trastocamiento y de alta vulnerabilidad externa e interna.

---

<sup>74</sup> Ver Alfredo González: **Los esquemas de desarrollo y distribución de las fuerzas productivas en países socialistas de menor desarrollo**, IX Conferencia de Científicos Regionalistas. La Habana, octubre 1979, y Cecilia Menéndez y Sergio Baroni: **“Base metodológica para la elaboración de los esquemas de desarrollo y distribución de las fuerzas productivas de la República de Cuba”**, Ídem.

Bajo estas condiciones, la planificación de la organización territorial de la sociedad puede, ahora sí, incluir los aspectos menos maleables, los que requieren decenas de años para transformarse, y se da la posibilidad de una efectiva y completa planificación territorial. *Pero si antes afirmábamos, para el capitalismo, que la sociedad es predominante y que lo espacial sólo puede ser pensado y manipulado desde los procesos sociales, esto se hace ahora más evidente. La planificación territorial depende de la construcción de la nueva sociedad, en su esfera económica y crecientemente en su esfera política.* Las relaciones con la naturaleza y las relaciones interpersonales que la sociedad va reorganizando, tienen una necesaria dimensión territorial que debe ajustarse consecuentemente. No sólo se trata de lograr un desarrollo armónico con los recursos naturales, de lograr condiciones de vida similares en todo el territorio, de incrementar la productividad social del trabajo, sino de crear las bases territoriales para la creciente socialización económica y política. El trabajo se organiza crecientemente como directamente social, aunque aún los mecanismos de mercado operan articulados y subordinados al plan social de producción y reproducción.

Se van creando las bases materiales para la socialización económica, en tanto se regionalizan de manera planificada subsistemas de reproducción cuya gestión conjunta podrá estar a cargo de los productores directos, con un autocontrol importante de las condiciones de reproducción de sus medios de producción y de la población. No ocurre otra cosa, por ejemplo, en Cuba, con los nuevos subsistemas diseñados como complejos

agroindustriales, donde la diferenciación rural / urbano va perdiendo vigencia y donde las condiciones de reproducción de la Población están en buena medida cubiertas localmente<sup>75</sup>. *En la medida que se avanza en este proceso, se hace más y más evidente que lo que debe caracterizar la nueva sociedad no es en sí el proceso de planificación sino la socialización efectiva en la gestión.* En tal sentido, si las comunidades locales controlan las condiciones principales de su reproducción, entonces el mercado y la organización empresarial quedan efectivamente subordinadas a la gestión directamente social, y plan y mercado no son polos opuestos, puesto que ni el plan es exclusivamente centralizado ni el mercado es la única vía de descentralización. La planificación y gestión en función de las necesidades y no del valor en sí, permite que la ley del valor pueda operar en esta etapa sin necesariamente regenerar las estructuras capitalistas.

Pero la socialización no puede ser meramente económica. Como afirma Cerroni: “Para la tradición oficial, en suma, el Estado es el alfa y omega del proceso de socialización, que funciona principalmente como un proceso de absorción consensual; para Marx, por el contrario, la socialización se completa precisamente cuando la sociedad misma, a medida que se homogeneiza en las estructuras económicas, reabsorbe las mismas funciones políticas. No se trata de hacer “más eficiente” la comunidad ilusoria del Estado, sino de hacer real comunidad la disgregada sociedad atomizada de los individuos aislados,

---

<sup>75</sup> Ver Concepción Álvarez, “Relaciones metodológicas entre el sistema de asentamientos y el esquema de distribución de las fuerzas productivas”, **IX Conferencias de científicos Regionalistas**, La Habana, octubre 1979.

que deben liberarse *simultáneamente* de la explotación clasista y de la gestión política separada”<sup>76</sup>. Se trata entonces de *avanzar en la reducción de la separación entre la esfera política y la esfera social*

En este sentido, es muy claro el gran paso adelante dado por la revolución cubana a partir del proceso de autocrítica que culmina con el primer congreso de 1975. Se crea la nueva división político-administrativa, que parte, entre otras premisas, de las siguientes: “La organización territorial de la dirección estatal sobre los procesos económicos, sociales y políticos deben garantizar las óptimas condiciones de dirección y gestión de la sociedad, para lo cual debe estar en correspondencia con la estructura territorial de las actividades económicas, con las perspectivas de su desarrollo y con la distribución de la población en el territorio nacional”; “El número de instancias de dirección, las unidades en cada eslabón y sus límites deben tomar como base la organización más racional del sistema de dirección de la sociedad, la participación de las masas en esta dirección, la necesaria correlación entre la centralización en las decisiones y la más eficiente organización de la gestión económica”; se diseña así una regionalización que permita “obtener una más directa vinculación de la dirección con base...” y ...”se adecua a los objetivos de los Órganos del Poder Popular y del nuevo Sistema de Dirección de la Economía.....

---

<sup>76</sup> U. Cerroni, **Op. cit.**, p. 83

La formación de los Órganos de Poder Popular pueden ser un paso fundamental en la unidad entre gestión política y económica, y en la superación de tendencias burocratizantes. Según lo expresan los documentos, fue orientada por la búsqueda de “ ... La combinación más adecuada de la centralización y la descentralización administrativas y las reglas básicas que deben normar las relaciones de las instancias inferiores de Poder Popular con los ministerios y demás organismos centrales; los mecanismos que posibilitan institucionalmente la participación de las masas en el gobierno de los asuntos sociales y en la solución de los múltiples problemas que afectan a la localidad; los mecanismos de participación de la comunidad en la planificación y control de sus recursos..... en la convicción de que la experiencia demostrará “... que la participación de las amplias masas en el gobierno de los asuntos de la comunidad permite mejorar la gestión y el control real de las actividades estatales, posibilita la eliminación del exceso de personal, y constituye la vía más eficaz en la lucha contra todas las formas de burocratismo”.

La elección por las masas de “ delegados para la constitución de las Asambleas Municipales, Provinciales y Nacional del Poder Popular, con la aclaración de que “El delegado es el representante de los electores, no es el dirigente de éstos, ni de las unidades de producción o servicios existentes en su circunscripción” y que “ las masas pueden “...ejercer a plenitud, cada vez que lo consideren necesario, el derecho a revocar a los representantes que han elegido para unos u otros cargos” y por otro lado el proceso de traslado de actividades a la subordinación de los poderes municipales y provinciales

(salud pública, educación, unidades gastronómicas, transporte municipal y provincial, servicios comerciales,

red de comercio minorista, vivienda, comunicaciones, acopio y distribución mayorista de viandas, frutas y vegetales, algunos tipos de industrias de carácter local, así como actividades de planificación, justicia, etc.) dan sustento a la declaración de que “...los Órganos de Poder Popular son la máxima autoridad estatal en los territorios en que ejercen su jurisdicción y los encargados de la administración-pública”. Y de que “...el Partido... nunca deberá suplantar a éste (el Estado) en sus facultades y funciones...”<sup>77</sup>.

Este cambio fundamental planeado en la organización de la sociedad en transición, resultado de la autocrítica y de la perspectiva de una nueva sociedad, tiene evidentes consecuencias sobre la organización territorial, en tanto la socialización económica y política y su no separación deben necesariamente realizarse regionalizadas, en escalas que permitan su efectivización y con la base material suficiente para que sean redefinidas sustantivamente tales relaciones. De ahí la nueva división político administrativa.

El nuevo y complejo algoritmo decisional cuya construcción lleva ya varios años en Cuba, no es más que la imagen ideal de un nuevo proceso real de socialización, donde la disyuntiva centralización - descentralización debe dar lugar a la constitución como “real comunidad (de) la disgregada sociedad atomizada

---

<sup>77</sup> Ver Tesis y Resoluciones, Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, “Habana, 1976.

de los individuos...” avanzando en lo que Cerroni denomina “el modelo

alternativo del Estado socialista de transición -que puede obtenerse de la crítica marxiana- (y que) resulta caracterizable...” por una combinación de formas políticas representativas *controladas* y de formas de participación *directas* y, además, también por una construcción de la dirección central que surja de abajo unificando a los diversos niveles intereses particulares (locales) e intereses generales (nacionales). Para el primer aspecto se enfrenta la separación de política y economía, para el segundo la antítesis localismo-centralismo<sup>78</sup>.

El proceso está lejos de ser concluido, y seguramente nuevas contradicciones exigirán transformaciones adicionales a las que podrían proveerse en este proceso de creación de las bases materiales, y de capacidad del pueblo para autogobernarse que constituyen requisito para la nueva sociedad.

*El planificador crítico, cada vez menos un ser unidimensional, no sólo tiene que participar idóneamente en este proceso, sino que debe estar alerta a las formas específicas de reentrada de las categorías capitalistas que puedan presentarse en su campo específico. En términos generales, se trata de controlar que la importación de modelos de cálculo no disfrace la reentrada de relaciones sociales capitalistas. Por ejemplo, la nueva modalidad de gestión, basada en el*

---

<sup>78</sup> U. Cerroni, **Op. cit.**, p. 86

cálculo económico y en la rentabilidad, que da al sistema de precios una función reguladora importante, puede conducir, en lo que hace a la planificación territorial, a la apreciación de que es necesario incorporar un

precio al uso de la tierra, que refleje el equivalente de su renta de posición, a fin de evitar asignaciones irracionales a los diversos usos. Si bien es cierto que este mecanismo no implica que sujetos particulares se apropien de la renta, cabe preguntarse si este tipo de mecanismos no tienen efectos secundarios sobre los comportamientos y posteriormente sobre la distribución de los excedentes, en la medida que se desarrollen los incentivos materiales.

Hay dos respuestas a esta cuestión, de diverso orden, pero ambas componentes de la nueva problemática que debe afrontar el planificador en esta etapa: en primer lugar, es necesario contraponer a esta alternativa -de imputación de rentas diferenciales- la alternativa del plan territorial global, que considera internamente las interdependencias y vela por la racionalidad de conjuntos territoriales suficientemente amplios de decisiones, como para que no sea necesario reintroducir la categoría de la renta diferencial. Por otro lado, es necesario advertir que ya no operan de la misma manera los mecanismos y relaciones económicas. En el capitalismo, dada la separación entre economía y política, la inserción en determinadas relaciones económicas tiene consecuencias ciertas sobre la conciencia. En esta sociedad en transición, nunca los mecanismos económicos son librados a su propia esfera, con autonomía, sino que las relaciones político-ideológicas y sus correspondientes mecanismos operan activamente como parte incluso de la tarea de planificación. No debe haber lugar para el economicismo

o el fiscalismo en esta sociedad. La planificación será efectivamente integral, y las determinaciones políticas e ideológicas partes constitutivas de su quehacer, mientras

la socialización avance -con ritmos tal vez dispares en las diversas fases- tanto en la gestión económica como en la política.

Tal vez si por planificación hubiéramos entendido “la planificación”, actualmente efectiva en un país como Cuba, la cuestión de su posibilidad hubiera quedado totalmente ligada a la posibilidad de llegar a una fase como la que atraviesa la sociedad cubana en los diversos países de América Latina. Tal como lo hemos planteado, la cuestión es otra: advertir que *en todas y cada una de las situaciones por las que atraviesa América Latina en sus diversas formaciones, hay lugar siempre para una práctica crítica* de la planificación, que no sólo es posible en las *difíciles condiciones de las sociedades capitalistas más represivas, sino que también es necesaria en las etapas más avanzadas del desarrollo social, siempre bajo la perspectiva de la construcción de una nueva sociedad, del hombre nuevo latinoamericano.*

## **CAPITULO IV**

### **LAS BASES TEÓRICAS DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA (ENFOQUE CRITICO)**



(Un enfoque crítico)<sup>79</sup>

## 1. ACERCA DEL CONCEPTO DE ESTRATEGIA

El seminario en el cual se presentó este trabajo fue organizado bajo el título de “Estrategias nacionales de desarrollo regional”. En uno de los documentos de referencia (**La planificación del desarrollo regional en América Latina**, Sergio Boisier, ILPES), se define como procedimiento estratégico: “un procedimiento de planificación estocástico en el cual la evaluación de alternativas y las relaciones de “medio” juegan un papel determinante”. Si éste va a ser un concepto básico en la organización de las discusiones, puede ser de interés discutido brevemente antes de aplicarlo a la problemática regional.

En términos específicos, la dupla, estrategia-táctica, está referida a la guerra, y su aplicación a nuestra problemática tiene sentido si incorporamos no sólo el término sino su contenido, referido *a formas de acción organizada en situaciones conflictivas*. Así, el término estrategia hace referencia a la anticipación de una serie de encuentros con fuerzas antagónicas en relación al objetivo que motiva una guerra. Como la estrategia se refiere a una situación de conjunto de la guerra (y no a un combate en particular), y el enemigo no puede ser visualizado como materia inerte, sino que también desarrolla acciones y

---

<sup>79</sup> Versión revisada y parcialmente ampliada de la ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Estrategia Nacional de Desarrollo Regional en América Latina (Bogotá, 17-22 de septiembre de 1979) organizado por el ILPES, EL ISS Aa Haya(, el ILDIS y UNIANDES, publicado en **Demo y Economía**, YJV, 2(42),1980.

anticipaciones en condiciones cambiantes, la estrategia debe plantearse con base en suposiciones sobre una serie de situaciones futuras y atenerse a los grandes rasgos de la situación de guerra, pues es imposible anticipar en detalle eventos cuyo control escapa al estrategia. El elemento de incertidumbre que así surge permite planear *cierto isomorfismo entre la guerra y un juego*.

Para apreciar las múltiples determinaciones de una estrategia, podemos considerar, entre otros, los siguientes aspectos de la situación de conflicto<sup>80</sup>:

- a) Como condición previa, *deben existir contradicciones de intereses entre dos partes* en conflicto;
- b) *Tales contradicciones deben ser antagónicas*;
- c) *Existe, pues, un enemigo*, contra el cual se plantea la estrategia;
- d) *Existe una situación de lucha, para la cual se aplican fuerzas de diverso tipo*. Cómo se aglutinan, así como dónde y cuándo se aplican las fuerzas, es cuestión primordial;
- e) El resultado final del conflicto estará determinado no sólo por- las condiciones materiales en que se encuentran ambos contendores, sino también por su capacidad subjetiva para organizar sus acciones, la que a su vez se basa en un conocimiento adecuado de dichas condiciones materiales y

---

<sup>80</sup> Véase por ejemplo: Kari von Clausewitz: *De la Guerra*, México, Ed. Diógenes, 1973.

de las leyes que regulan el conflicto. Por tanto, existe una estrecha relación entre teoría y estrategia. (En cualquier caso, las leyes generales que procedan deben especificarse en relación a las condiciones concretas en que se desenvuelven las acciones);

- f) Aunque la guerra tiene ciertas reglas específicas, está, en última instancia, *subordinada a la política*;
- g) Aunque sus contenidos sean diversos, las distintas situaciones de la lucha y las correspondientes experiencias acumuladas permiten establecer ciertas formas generales de la situación de guerra, que pueden inducir a *caracterizaría formalmente como un juego*, en donde se dan secuencias varias de anticipación acción-reacción-resultado nueva anticipación, etc., con una continua acumulación y rectificación del conocimiento en el proceso simultáneo de aprendizaje.

Resulta evidente que si reducimos el concepto de estrategia a la determinación (g), nos quedamos con un recurso formal abstracto, sin ninguno de los demos contenidos enumerados. Así, hasta se podría hablar de una estrategia “contra la naturaleza”, se hace posible el isomorfismo (una situación de juego) con la guerra. Pues en cuanto no tenemos certidumbre respecto de los resultados, que dependen no sólo de nuestras acciones sino también de los “estados de la naturaleza”, se hace posible el isomorfismo (una situación de juego con la guerra). Pero, en esta abstracción, lamentablemente, habrá desaparecido “el enemigo” y por tanto la política...

En lo que sigue, se intenta un análisis de las teorías sobre situaciones que se busca afrontar en la problemática del desarrollo regional, pero recalando la necesidad de explicar el concepto de estrategia, en tanto implica una concepción del proceso social y de las acciones de transformación posibles.

## **2. ESTRATEGIA Y TEORÍA: LAS CONCEPCIONES DOMINANTES**

Aproximadamente veinte años de intentos de explicitación y sistematización de teorías y planes para el desarrollo de las regiones atrasadas, periféricas o subdesarrolladas, de América Latina, han estado dominados por un cuerpo teórico conformado por tres elementos principales:

- a) La denominada *teoría económica espacial*, de vertiente neoclásica, resultante de la aplicación de la microeconomía y la teoría del equilibrio general al problema de la localización de las actividades mercantiles, clasificadas en tres grupos: las actividades “industriales”, las actividades de prestación de servicios centrales y las actividades agrícolas. En la faz de las propuestas suele también incursionarse en el terreno de la “economía del bienestar”, pero no por ello se cambia de problemática.
- b) *La denominada macroeconomía regional*, de vertiente Keynesiana, organizada con base en la aplicación de las ecuaciones keynesianas al análisis de los flujos económicos, ya sean de una región

*vis a vis* al resto del mundo, o de un sistema de regiones. En su versión sectorial izada (modelo de insumo-producto interregional, etc.) aparece una clasificación de actividades que usualmente responde a sistemas clasificatorios que no se adecuan a la problemática de la localización antes mencionada. En realidad, las actividades se consideran ya localizadas y el análisis se limita a describir cuantitativamente la estructura de flujos generados por dichas actividades y sus interacciones.

- c) La denominada *teoría de los polos de desarrollo*, resultado híbrido de una aplicación de instrumental, derivado tanto de la teoría económica espacial como de la macroeconomía regional, organizada a partir de una lectura parcial y “especializada” de las contribuciones de Francois Perroux al análisis del sistema económico mundial, por lo que el concepto de dominación termina reduciéndose a una noción de gravitación-polarización, fundada más en modelos físicos que en las teorías de los procesos sociales.

Cuando se somete a crítica una teoría que pretende dar cuenta de los fenómenos de organización territorial<sup>81</sup>, se

---

<sup>81</sup> En este texto se utilizan los términos referidos a las formas espaciales, de la siguiente manera: a) **Configuración espacial**: distribución de objetos físicos localizados o de sus movimientos sobre una superficie geométrica, estando los parámetros de tal distribución determinados en términos de la geometría adoptada (superficie plana euclídeana, superficie esférica, red, etc.); b) **Configuración territorial**: distribución de objetos físicos localizados o de sus movimientos sobre una superficie territorial concreta (definida en el sentido

pueden distinguir cuatro tipos de cuestiones: a) su concepción de espacio; b) su concepción de los procesos sociales y de la relación entre éstos y las formas espaciales; c) sus proposiciones teóricas específicamente referidas a las leyes que regulan la organización territorial; y d) su capacidad-analítica efectiva y su utilidad para una acción eficaz.

Veamos, punto por punto, cómo responden las teorías dominantes a estas cuestiones.

---

geográfico del término). Al desaparecer aquí los supuestos propios de un sistema geométrico axiomático, surge el problema de la transformación de los parámetros definidos en términos de un espacio ideal a las condiciones reales de la superficie de referencia, donde la geometría pierde sus posibilidades de constituirse en una pseudoteoría del espacio concreto para ocupar su lugar de recurso formal abstracto, indispensable para incorporar las determinaciones cuantitativas al discurso teórico; c) Organización espacio configuración espacial resultante de un "proceso", sea éste "con sujeto" (como es el caso de la localización de medios de producción y del sistema de flujos resultante de acuerdo a un plan diseñado por un agente del proceso económico) o "sin sujeto" (haciendo con esta expresión referencia a los procesos no planificados como tales, resultado de redes de relaciones en cuyo interior pueden estar operando planes parciales pero que en conjunto no pueden ser visualizados como planificados, como por ejemplo el caótico proceso de urbanización capitalista; a pesar de lo cual pueden establecerse leyes que regulan el desarrollo de estos procesos y su vinculación con las formas espaciales); d) Organización territorial: similar al concepto anterior, pero referido al territorio.

Mientras que los conceptos a) y e) son pertinentes para un discurso teórico que hace abstracción de las determinaciones territoriales, los conceptos á) y d) se refieren a situaciones reales concretas que, aunque puedan ser encaradas teóricamente no se someten a la abstracción de sus determinaciones geográficas las que, aunque reestructuradas por procesos sociales, no pueden ser reducidas a "lo social". Para una fundamentación de estos conceptos ver "sobre la espacialidad social y el concepto de región (incluido en este volumen).

## 2.1 La Concepción del Espacio

Por razones perfectamente comprensibles, la gran mayoría de los autores neoclásicos desarrollan sus teorías sobre el supuesto de que los fenómenos económicos, cuyas formas espaciales están estudiando, se desenvuelven en un contexto que puede ser identificado como un espacio ideal, geométrico, más específicamente euclidiano<sup>82</sup>.

De esta manera puede comprenderse que, en algunos casos, sus proposiciones sobre la espacialidad de los procesos económicos adopten la forma de figuras geométricas regulares (el hexágono o el círculo, por ejemplo). Más allá de la miopía de quienes -no advirtiendo el problema de la transformación de un espacio ideal a las condiciones reales- se dedicaron a contrastar directamente tales proposiciones con las configuraciones identificables en las situaciones reales, es evidente que el recurso geométrico es indispensable para la elaboración de abstracciones sobre la relación entre las leyes económicas y las formas espaciales resultantes.

El problema no reside, (como erróneamente suele plantearse) en que se asuman supuestos que abstraen de las condiciones concretas, porque en tal caso ninguna teoría sería posible. *La cuestión está -en lo que a este punto se refiere- en cómo se concibe categorialmente el espacio (o mejor, la espacialidad).* Cuando alguna vez William Bunge

---

<sup>82</sup> Para más detalles sobre las características de este espacio, véase J. L. Coraggio: "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestarlo". Demografía y Economía, Vol. XI. No. 2. México, 1977.

propuso que la geometría, como lógica del espacio, fuera la base para la constitución de una teoría del espacio en general, se llegó al límite de lo posible en cuanto al “vicio especialista”. Hoy parece ya innecesario volver a insistir en lo erróneo de esa propuesta<sup>83</sup>. Simplemente debemos no confundir un recurso formal abstracto con una teoría de los fenómenos a los cuales se aplica.

Pero la cuestión no para allí. En muchos desarrollos teóricos (Lösch, Christaller, etc.) pensados en términos de los procesos materiales de localización de elementos físicos como la población, los aparatos productivos, los canales de transporte, etc., etc., el espacio es concebido como espacio físico newtoniano, tridimensional, continente infinito, o neutro y vacío, en el cual ocurren procesos que van decantando configuraciones espaciales de los diversos objetos o agentes involucrados en las relaciones de intercambio. En la teoría weberiana, aparentemente el espacio está “ocupado” y por lo tanto diferenciado con anterioridad al momento del análisis, sin embargo, sólo existen diferencias derivadas de que los primeros autores trabajan con la resolución simultánea de todo el sistema de localizaciones y flujos, mientras que Alfred Weber encara el problema parcial de localización individual. Detrás del análisis weberiano subyace, en realidad, la misma concepción del espacio.

El carácter físico y no meramente geométrico de este espacio se destaca con mayor claridad en la concepción de los “procesos espaciales”, basada en los conceptos de

---

<sup>83</sup> Véase William Bunge, *Theoretical Geography*, Lund Studies, 1966.

gravitación o de polarización. El carácter físico supuesto de la espacialidad se hace aparente cuando los objetos materiales involucrados en las relaciones son presentados por estas teorías (en el mismo escenario de continente vacío) como regulados por leyes físicas. Así, se visualiza la migración de habitantes o de capitales como resultado de un desplazamiento entre masas, directamente proporcional a las mismas e inversamente proporcional a la distancia que les separa. O se propone una “estrategia” de desarrollo para una región periférica, basada en la localización de una masa de población, capital, actividad, etc., lo suficientemente grande como para constituir su propio campo gravitatorio, relativamente equilibrado, dentro del sistema urbano.

Aunque analíticamente puede separarse la concepción categorial del espacio de la concepción de los procesos sociales, ambas están íntimamente relacionadas. Por último ¿qué significa tener una concepción física de la espacialidad social, sino suponer que las leyes físicas se aplican a los fenómenos sociales como caso especial?

## **2.2 La Concepción de los Procesos Sociales**

La especificidad de las teorías que se analizan indica que “lo espacial” caracteriza su objeto de estudio. Pero en tanto se refieren a la espacialidad de procesos sociales, no pueden menos que basarse en una teoría o concepción de lo social, so pena de caer en una autonomización de lo espacial, imposible de sostener científicamente.

¿Cómo incorporan estas teorías lo social a su discurso?

Sería inapropiado criticar una teoría por basarse en su-

puestos o por estar constituida por abstracciones... Pero es pertinente indagar qué tipo de abstracciones realizan -y por lo tanto qué visión de la realidad proponen- y, secundariamente, qué criterio de cientificidad transmiten a quien las adopta para fundar un método de análisis empírico. La visión de la totalidad que subyace en las teorías que nos ocupan, podría considerarse como sistémica<sup>84</sup>, donde el todo está constituido por un conjunto de entidades discretas y separables (átomos irreductibles, con autonomía relativa en su comportamiento) y por una red de relaciones entre los mismos. Los elementos de estos sistemas están constituidos por unidades de producción y de consumo, reguladas según ciertas pautas de comportamiento que adicionalmente se suponen uniformes para todas las unidades de cada tipo (ejemplo; la tendencia a la optimización de beneficios, renta, satisfacción, etc.).

Por otra parte, las únicas relaciones consideradas son económicas, más específicamente, las que se dan en la esfera de la circulación de un sistema de mercado. Se aísla, mediante la abstracción, el “factor económico” del todo social, y no sólo eso sino que “el factor económico” es reducido a la esfera de la circulación. La producción, por su parte, se presenta como un proceso puramente metabólico, donde se combinan y transforman elementos naturales según el principio de la optimización y ciertas reglas que bajo el título de “tecnología” se relegan

---

<sup>84</sup> Véase, Ervin Lazlo, *The Systems View of the World*, Braziller, 1972.



a otros campos de estudio. Las relaciones sociales de producción son totalmente ajenas a estas teorías.

El comportamiento de los elementos de este sistema se supone que ha sido determinado previamente a la constitución del sistema mismo (es claro el esfuerzo de muchos de los autores clásicos en esta materia por presentar sus teorías de comportamiento como universales). El comportamiento optimizador de los agentes del proceso económico no es visto como resultado de un sistema social particular, sino como esencia universal del individuo. Así, el sistema social resulta determinado por las características psicológicas de los miembros de la sociedad y no a la inversa<sup>85</sup>.

*Estas categorías teóricas implican un método de análisis de la realidad social y de producción de conocimientos particularizados. Al realizar una investigación empírica se organizan las preguntas y las elaboraciones de datos en función de estas categorías, ignorando lo que se les escape (por supuesto que siempre existe la posibilidad de mencionar otros “factores”, como el político, etc.).*

La sociedad, para estas teorías, está dividida en consumidores y “productores”, por momentos pensados como roles, pero finalmente corporizados en los empresarios y la masa de la población. De las pugnas entre productores competitivos y entre consumidores y productores resultará, sobre la base de determinantes geográficos y

---

<sup>85</sup> Sobre esta cuestión véase Karel Kosik, *Dialéctica de lo Concreto*, Grijalbo, 1976.

tecnológicos, la organización espacial de localizaciones y flujos.

Estas teorías cumplen, sin duda, un rol ideológico a partir de algunos de los teoremas que de ellas resulten. Así, bajo todos los supuestos usuales, la libre competencia, la economía libre de mercado, llevaría al óptimo social sobre la base de la incansable y hedonista búsqueda de máximos beneficios o satisfacciones individuales. Queda entonces planteada -que no demostrada- la idea de que tal resultado es no sólo posible sino necesario, si se adoptan los recaudos adecuados para permitir al mecanismo de mercado y operar libremente. Cuando la realidad va negando cotidianamente estas aseveraciones surgen capítulos adicionales a esta doctrina, tales como los de “las economías y deseconomías externas”, la “teoría del monopolio”, la “teoría de la competencia imperfecta”, la cuestión de los “precios de futuro”, o el desarrollo más integral de la “economía de bienestar”. Todos ellos son considerados *apéndices “realistas”* de una teoría del equilibrio general y del óptimo social (a la cual no pueden efectivamente integrarse sin destruir sus bases y sus conclusiones). Por último, ante la imposibilidad de sostener la teoría del comportamiento maximizador en condiciones de incertidumbre, ¿por qué no dedicar unos veinte o treinta años a recorrer la vía muerta de la teoría de los juegos, lo que hasta pudo llevar a ser entretenido?<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Véase Sylos Labini, **Oligopolio y Progreso Técnico**, Ed. Oikos.

Claro está que, cuando se trata de enfrentar los problemas de la crisis económica del sistema y surge la pregunta, no tan académica, del ¿qué hacer?, aparece una nueva cara de las teorías dominantes: la macroeconomía keynesiana o neokeynesiana que, para todas las apariencias, no es el mero complemento práctico de la teoría neoclásica, sino que se le opone, discutiendo sus supuestos y disputándole el campo de la política económica.

Si en la microeconomía y la teoría del equilibrio general neoclásicas se ignoraban las relaciones sociales de producción (al negar la existencia de clases y de pugnas en el seno del proceso de producción), aquí las relaciones sociales se disfrazan hasta ahora de relaciones variables agregadas, sin un sistema articulado de mediaciones para ligar estos análisis con los comportamientos de los agentes. Así, en versiones cepalinas, la “lucha por el valor agregado” substituye a un análisis de las complejas luchas sociales. Las propensiones medias, marginales, etc., son expresiones de un comportamiento anónimo, resultado de la agregación de múltiples pequeñas causas y por lo tanto posible del análisis estadístico. La regulación exógena de la economía de mercado surge aquí como necesaria y aparece en escena el sujeto olvidado: “el Estado”.

Sobra decir que estas teorías, al igual que las neoclásicas, toman al sistema capitalista como forma eterna cuyos fundamentos nunca son objeto de análisis sino datos ahistóricos. Substituyen una teoría macroeconómica de relación entre variables agregadas, haciendo abstracción de buena parte de los procesos sociales de los cuales éstas constituyen una manifestación. Su objetivo principal

es el restablecimiento de la armonía económica del sistema capitalista, y la teoría se diseña para fundar una intervención estatal en tal sentido. Pero al estar basada sobre relaciones tautológicas entre variables y no sobre el análisis de los procesos sociales, sus recomendaciones se quedan al mismo nivel (por ejemplo limitándose a establecer el nivel de gasto público que, dados ciertos parámetros, induciría un cierto nivel de ingreso nacional, etc.), sin establecer las mediaciones con los procesos concretos y con los sujetos sociales involucrados.

No es extraño que orientados por una visión armonicista del sistema, negando las verdaderas contradicciones y conflictos existentes, estas recomendaciones no permitan resolver “los problemas”. Si se evita el análisis de los determinantes sociales de la estructura y nivel del gasto público ¿cómo puede implementarse un nivel deseado de dicho gasto?. La concepción del Estado y su lugar en la sociedad dista mucho de ser una teoría aceptable: se nos presenta un Estado “benefactor”, por encima de los intereses particulares, que vigila por la estabilidad global del sistema y por evitar desequilibrios muy graves mediante políticas de estabilización económica, de distribución del “ingreso” o de mejoramiento de la asignación de los recursos. ¿Podría aceptarse esto como teoría del Estado capitalista?, ¿dónde está el elemento político?, ¿dónde está la trama de contradicciones que constituyen la sociedad de la cual es el “Estado”?<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Véase James O'Connor, “Scientific and Ideological Elements in the Economic Theory of Government Policy”, en *Science and Society*, Vol. XX No. 4, 1969.

Aún con todas estas limitaciones, la teoría keynesiana constituye un avance sobre su contrapartida neoclásica. Sin embargo, llama la atención que en el campo de las teorías relativas a la organización territorial -y a las correspondientes políticas de intervención estatal para corregir los efectos del libre funcionamiento del mercado predominan las concepciones neoclásicas, con excepción de algunos pobres intentos de aplicar la macroeconomía a la problemática regional.

Podría argüirse que estos autores no pretenden abarcar toda la realidad con sus teorías, pues parten de la base positivista de que deben recortarse los objetos sociales en sus determinaciones específicamente económicas, sociológicas, políticas, etc., y que a *su* disciplina sólo le toca el reino de las relaciones económicas entre los “hombres”, o mejor, de las relaciones entre las variables económicas. En primer lugar, como doctrina económica, la neoclásica debería ser ubicada en el lugar que le corresponde en *la historia* de las ideas económicas, y, como teoría, ser incorporada (destruyéndola y no adicionándola tal como está) al conocimiento científico de ciertos aspectos de la economía capitalista (que es lo que nos preocupa ahora), o de la praxeología, (que no es tema aquí). En segundo lugar, los representantes de estas teorías no se quedan siempre en la mera especulación académica, sino que eventualmente pretenden salir de ese mundo de los supuestos y dar explicaciones e incluso hacer recomendaciones de acción, relativas al mundo real. Así las “estrategias” basadas en estas teorías pretenden fundar políticas del Estado concreto-real. Por lo tanto, el “yo soy “economista”“ no es disculpa aceptable.

De todas maneras, si bien podríamos descalificar las teorías y estrategias económicas espaciales y sus aditamentos (no substancias) keynesianos en base a las falencias de sus teorías generales (de las cuales constituyen una aplicación a los problemas espaciales o regionales), vale la pena incursionar brevemente en las contribuciones específicas en nuestro campo.

### **2.3.Las Proposiciones Teóricas Referidas a la Organización Territorial<sup>88</sup>.**

La microeconomía neoclásica aplicada a los problemas espaciales se presenta bajo la denominación de Teoría Económica-Espacial, dividida en tres capítulos principales: la Teoría de la Localización industrial, la Teoría de la Localización Agrícola o Teoría de los Usos del Suelo, y la Teoría de la Localización de los Servicios o Teoría de los Lugares Centrales. La primera característica que salta a la vista es que para estas corrientes es necesario diferenciar entre actividades, para proveer explicaciones específicas de sus tendencias de localización. Si vamos más allá de estas denominaciones, no exactamente ajustadas a los contenidos de los tres capítulos (la teoría de la localización industrial bien podría intentar dar cuenta de la localización de ciertos servicios y viceversa, etc.)

---

<sup>88</sup> Los puntos 3) y 4) se basan en parte en acápites de dos trabajos anteriores: J.L. Coraggio, "Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de planificación regional", ponencia presentada en el Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México., abril de 1978 (inédito); y J. L. Coraggio: "Sobre la problemática de la planificación regional en América Latina", ponencia presentada en la Reunión de Expertos sobre los Problemas urbanos y la formación de urbanistas en América Latina, organizada por la UNESCO en Cuzco, octubre de 1978; publicada en la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. 23, No. 52, diciembre 1979.

Los criterios de discriminación tienen que ver con; a) la ubicuidad o localización relativa de los insumos para la actividad; b) la ubicuidad o localización relativa de los mercados; c) la intensidad de uso del suelo por unidad de trabajo.

En otros términos, los determinantes fundamentales de las tendencias diferenciales de localización de las actividades se derivan, ya sea de *la configuración espacial existente* de fuentes de insumos y mercados, o de *las características técnicas de la actividad* (tipos de insumos, y relación cuantitativa entre los mismos, relación con el suelo, etc.). En lo que hace al trasfondo “social”, la posición relativa de actividades del mismo o diverso tipo estaría fundamentalmente determinada por las relaciones de competencia y por las de compraventa. La interdependencia entre localizaciones que de allí resulta es tratada de diversa forma por uno y otro capítulo de la teoría.

Mientras la teoría de la localización industrial efectúa análisis de localizaciones particulares óptimas *ceteris paribus*, el resto de las localizaciones se declara impotente para resolver el problema de la localización óptima simultánea de un sistema de actividades relacionadas vía compra-venta de insumos. Por su parte, las teorías de la localización agrícola y de los lugares centrales recurren a la determinación simultánea de actividades -que compiten por el uso del suelo o por los mercados- a través de modelos de equilibrio general. Cuando otras relaciones entre las actividades son introducidas (relaciones intersectoriales de compra-venta, economías externas, etc.),

estos últimos modelos encuentran rápidos límites a su pretendida eficacia teórica (o praxeológica), diluyéndose la aparente exactitud de sus proposiciones.

En sus orígenes las teorías económicas espaciales intentaban redefinir la problemática en términos contrarios a los de corrientes tales como el determinismo geográfico o el historicismo, partiendo de la idea de que hay leyes sociales que regulan la organización espacial que se da en una sociedad. Pero al efectuar una reducción de estas leyes sociales a las económicas y, más particularmente, a una cierta concepción de tales leyes centrándose en las propias de la circulación (pensadas para una economía de mercado en condiciones de atomización de los agentes), terminan regresando a las formas más elementales de “explicación” de los fenómenos territoriales. Así, al suponer un “medio ambiente” social homogéneo y sus correspondientes pautas de comportamiento, como una condición natural de los “procesos de organización espacial”, los determinantes principales de esta última son:

- a) Las características ingenieriles de los procesos de producción, y
- b) La misma configuración territorial preexistente.

Lo cual lleva a pensar en términos de “procesos estructuras, y leyes *espaciales*” e incluso de la “*autoreproducción 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. En otras palabras, para transformar la configuración 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, ya “estructuralmente”, las tendencias de localización.

Las llamadas “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 fisicalista*<sup>89</sup>. 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 planificación regional latinoamericana.

En lo que hace a su capacidad productiva, estas teorías no son menos discutibles. Aparecen claramente dos corrientes de pensamiento en cuanto a las tendencias que

---

<sup>89</sup> Sobre este tema véase, J.L. Coraggio: “Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo”, EURE, Vol. I, No. 4, agosto 1972; y “Polarización, desarrollo e integración”. **Revista de la Integración**. No. 13. 1973.

deberían esperar si se deja el mecanismo de mercado capitalista liberado a su propio accionar interno. La primera corriente apoya directamente sus predicciones en las conclusiones 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>90</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 estabilización 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 malla de medios de transporte, etc.), e institucionales (desarrollar el sistema financiero, organización de las empresas y el sistema de información en general, etc.)<sup>91</sup>. Ésta problemática está abiertamente

---

<sup>90</sup> Véase J. G. Williamson, “Regional Inequality and the Process of National Development: A description of the Patterns”, **Economic Development and Cultural Change**, Vol. 13.1965.

<sup>91</sup> Véase por ejemplo, Sergio Boisier, “Industrialización, urbanización,

marcada por las concepciones neoclásicas de los procesos sociales.

Sin salir 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 que dejó de tender al equilibrio, alejaría cada vez más de él. Cuando de manera específica 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, en el proceso de trabajo, el hombre respeta y utiliza las leyes de la naturaleza). 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 cuales todo comenzó ya fuera de la posición de equilibrio (y como éste es inestable..,),

---

polarización: Hacia un enfoque unificado”, EURE, Vol. 11, No. 5, 1972, y R. Lausen, “On Growth Poles”, *Urban Studies*, Vol. 6, No. 2, junio de 1969.

En lo que hace a las contribuciones específicas de vertiente keynesiana o neokeynesiana, su pobreza reconocida nos exime de exponerlas aquí por su escasa relevancia. En todo caso, su aplicación más feliz es la lograda al combinarse con elementos neoclásicos en el diseño de la “teoría de los polos de desarrollo”.

En cualquier caso, aun si una crítica formal o una basada en consideraciones empíricas tiende a descalificar este marco teórico como base eficaz para la acción del Estado en el ámbito regional en América Latina, no cabe duda de que persiste el efecto “organizador de las ideas” del sistema conceptual que contiene. Así, aun sin saberlo, se puede estar pensando a la neoclásica o a la keynesiana, en tanto se organicen investigaciones o se diseñen políticas implícitamente orientadas por ese modo de visualizar el objeto de estudio. ¿Qué efectos tienen estas concepciones sobre la manera de encarar la problemática regional en los procesos e investigación empírica y de planificación en América Latina? Veamos:

#### **2.4 La Capacidad Analítica y como Guía para la Acción de estas Teorías**

Esta manera de encarar el trabajo teórico suele ir acompañada de una concepción acerca de “lo metodológico”, como algo separado, más allá de la teoría misma, en lo que hace a la vigilancia del proceder científico, y como algo más acá, instrumental, en lo que hace a las técnicas o a los llamados “métodos” de análisis. Si se revisa críticamente la postulación de una metodología que funcione como metaciencia general, y la idea de que los instrumentos son independientes de las teorías y que pueden

ser aplicados por una u otra concepción, advertimos que teoría y método son inseparables.

El método está implicado en la concepción teórica de los fenómenos que se busca investigar, y, por lo tanto, el adoptar una dada postura teórica da lugar inmediatamente a un correspondiente método de análisis. La cuestión no termina allí, pues la concepción teórica no sólo condiciona el método de aproximación a los fenómenos por la vía del conocimiento, sino que también determina las vías de acción que pueden entrar en el campo de “lo viable”, la identificación de los “problemas” que deben resolverse y, en buena medida, los juicios de valor que se realizan sobre las situaciones consideradas<sup>92</sup>.

Un claro ejemplo de las consecuencias de organizar una investigación empírica sobre la base de estas teorías, es el que se da cuando un investigador honesto advierte que los supuestos de la teoría, que pretende ser exacta, no se cumplen. Así, al encontrar que la teoría no le sirve para explicar una configuración espacial concreta, apela al recurso de “especificar las condiciones”. Con esto usualmente cae en el *particularismo*, que niega toda posibilidad de abstracción y, por tanto, de determinación de leyes generales, volviendo así al estado de las ideas previo incluso a las contribuciones de Alfred Weber, de

---

<sup>92</sup> Sobre este tema, véase Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (incluido en este volumen).

Lösch y de Christaller, que justamente intentaban rebelarse contra esas concepciones<sup>93</sup>.

Otro ejemplo es el que se da cuando un investigador, provisto de valores de equidad social y que desea “atenerse a los hechos” investiga, como mecanismo principal de la subordinación de “unas regiones a otras”, la estructura de precios que va desde los productos regionales, pasando por una cadena de intermediarios, hasta el consumidor, y encuentra que hay una “injusta” distribución del valor entre quienes están insertos en las diversas posiciones de la circulación y los “productores”. Según ese enfoque, la injusticia social expresada regionalmente se resolvería mediante la manipulación de precios de los productos regionales por el gobierno, o rompiendo con ciertas estructuras de comercialización. Sin dejar estos factores de ser reales, el error consiste en el reduccionismo ya mencionado a la esfera de la circulación, sin penetrar en el análisis de las distintas formas sociales de producción, de su funcionalidad para el modo de producción imperante, de las condiciones de su reproducción, de la renta capitalista v de los mecanismos de la apropiación de la misma<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> ¡Cuántos listados de “factores de localización” obtenidos por vías de encuestas a los tomadores de decisión reflejan esta tendencia que intenta, por el camino incorrecto, superar las falencias de las teorías dominantes!

<sup>94</sup> Aún así, este tipo de estudios supera en parte la cosificación que suele hacerse del problema regional, a la que haremos referencia más adelante, pues al menos intenta modificar la organización específica de ciertas relaciones, aunque sean meramente las de mercado.

Un efecto subjetivo que produce este tipo de teorías por su modalidad metodológica es que, al modelizarse e incluso computarse las variables y relaciones consideradas, al construirse complejos sistemas de ecuaciones o gráficos que postulan relaciones de determinado tipo 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 de los trabajos académicos, se van haciendo más y más complejas, el efecto y el respeto del público, se magnifican. Como 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 claramente las bases para que un planificador formado en esta escuela cuando se enfrenta a la situación de elaborar un plan, pueda terminar 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>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Para un ejemplo del apabullante ejercicio de organizar la información .necesaria” para el “control del desarrollo regional”, véase Tormod, Biblioteca de Capacitación y Documentación No. 23, Santiago, 1971. Sin embargo el mismo Herinansen da una clave para entender esta proliferación de “sistemas de información” (la cual 61 contribuye en buena medida) cuando dice: “A fin de controlar un sistema del mundo real para el cual existe un cuerpo establecido de teorías y modelos, se necesita solamente una cantidad limitada de información sobre ese mundo real, mientras que se necesita mucha más para un sistema que está pobremente comprendido teóricamente..”

Veamos por ejemplo, cómo una mente habituada a pensar en estos términos plantearía la cuestión de lograr el crecimiento de regiones postergadas: las actividades se localizan de acuerdo a los comportamientos de los agentes de producción (empresarios privados), éstos regulan sus decisiones según ciertas funciones objetivas 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. Mediante una adecuada política de precios, de construcción de obras públicas, etc., se deberá inducir a los empresarios a localizarse donde el plan se propone.

Esto implica, en principio, respetar la estructura económica vigente, al mantenerse intocado el sistema institucional. El principal problema que se presenta a la implementación de estas concepciones es que, para diseñar una política que a su vez sea óptima (lograr los objetivos con el mínimo uso de recursos o instrumentos públicos), se requiere 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, tipos de determinaciones, etc.)<sup>96</sup>, sino que ni siquiera se conocen los precios o los costos de los productos

---

<sup>96</sup> No está de más hacer observar que, aún en condiciones de información perfecta, si ésta fuera recabada al estilo **Manual de Samuelson**, de cualquier forma sería difícil anticipar el movimiento real de; capital, pues se ignoran, en la misma teoría, determinaciones esenciales de tal movimiento.

y ni qué decir las técnicas utilizadas o a utilizar en la producción futura.

Esta falta de información, *resultado de la naturaleza del mismo sistema social*, se convierte en una restricción que -al partir de la idea de que los modelos permitirían modificar la realidad al fundamentar las políticas adecuadas puede pasar a ocupar, en la mente de los planificadores, el lugar de principal obstáculo a la resolución de los problemas. Para salir del paso se recurre entonces al método de la planificación a ciegas. Si no se sabe qué incentivos o acciones conducirían, entonces bien vale usar todo el arsenal de instrumentos disponibles para 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 del 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 todo su peso.

Si el énfasis se pone no tanto en la manipulación paramétrica como en la acción directa de agencias del Estado, supliendo a los agentes privados -sin por esto transformar la naturaleza del sistema (cuando, por ejemplo, se organizan empresas públicas en sectores o regiones no atractivos para el capital privado)-, la restricción principal aparecerá como una incapacidad del Estado para financiar tales aventuras con autonomía efectiva, respecto a los requerimientos del proceso de

acumulación del capital en general y, en particular, de ciertas fracciones del capital nacional o internacional. Parece difícil que el Estado de un país capitalista dependiente, pueda desarrollar regiones atrasadas más allá de los dictados de la coyuntura del proceso de acumulación a escala mundial.

De hecho, es importante recalcar que las teorías de la localización no incluyen un capítulo dedicado a caracterizar el comportamiento del sector público. Esto puede interpretarse como coherente con una visión basada en el capitalismo competitivo, o simplemente como derivado de la concepción en 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 entre quienes son genéricamente partidarios de la intervención del Estado y quienes la consideran perniciosa, ¡nesciente, etc.).

Aunque las teorías mencionadas -tanto en sus versiones generales como en sus aplicaciones a los problemas de localización del desarrollo regional- no hacen de la estrategia un objeto de estudio, implica un *concepto posible de estrategia*. En otros términos, *no-se trata de tener, por un lado, una teoría de ciertos procesos sociales y a ésta combinarla con una u otra concepción de lo que una estrategia significa. Por el contrario, dada una teoría o una visión de la sociedad y del mundo, y planteada la posibilidad de objetar ciertos resultados deseados a partir de acciones orientadas, las concepciones estratégicas estarán, en la forma y en el contenido esencial, determinadas por dichas teorías o*

*visiones. Así, si se tiene una concepción del mundo como todo armónico, acapararán a la visualización las contradicciones estructurales y los conflictos y antagonismos que de ellos se derivan. La cuestión del poder será tangencial en las referencias al mundo real y, por lo tanto, la política y lo político quedarán fuera del análisis.*

Tanto más evidente es este resultado cuando se parte de una teoría economicista de los fenómenos sobre los cuales se intenta intervenir. Las teorías a las que venimos haciendo referencia son teorías sobre los mecanismos de mercado y sobre la determinación de algunas variables económicas. Digamos que estas variables adoptan en algunos casos valores que no coinciden con ciertos estándares deseados, y que se establece como objetivo lograr tales niveles o al menos aproximarse a ellos. Cuando en el momento de diseñar un plan de acción se considera la posibilidad de pensar en términos “estratégicos”, ¿en qué consistirá la concepción de estrategia?. El problema es visualizado como de enfrentamiento un mecanismo ya dado, cuyas leyes son naturales e independientes de las acciones del estratega.

Tal mecanismo puede ser visto como un todo armónico que guarda balances cuantitativos internos, sin negar por esto la posibilidad de movimiento y cambio (siempre dentro del dado mecanismo y sus principios de regulación). Si las posibilidades de acción se consideran limitadas a estimular exteriormente (provocar *shocks* paramétricos) al sistema, entonces se estará en la concepción de la estrategia como un juego donde el elemento de incertidumbre resulta de que no se controlan todos los parámetros. Por lo tanto, aunque se conozca al

dedillo el funcionamiento interno del mecanismo, no se puede prever con certeza sus reacciones a cada uno de los estímulos (salvo en el caso ilusorio del *ceteris paribus*).

Desconocidas las leyes que regulan las variaciones de los demás parámetros, no queda más alternativa que plantear su influencia como estocástica y confiar en que, en un arduo proceso de aprendizaje, se irán estimado probabilidades y rectificando la estrategia hasta llegar a aproximar las variables de interés a los objetivos deseados. Se trata, entonces, de una estrategia contra “la naturaleza”, “el medio” o “el mecanismo” que podrían llegar a ser denominados eufemísticamente “el enemigo”, y el único conflicto es el derivado de la diferencia entre los valores adoptados y los deseados para las variables relevantes.

Si se considera que el mecanismo mismo está sujeto a modificaciones en tanto está aún “en formación”, y se considera posible no sólo intervenir paramétricamente, sino incluso agregar una pieza por aquí, reubicar otra por allá, etc. (pero siempre dentro de las reglas del juego que implica las leyes generales de la mecánica pertinente), simplemente el juego se hará más variado y las variantes estratégicas, por consiguiente, más complejas y menos predecibles, aunque con más posibilidades abiertas para lograr los objetivos. Se podrá, así, pensar en colocar alguna pieza en zonas periféricas “s del mecanismo, que, conectadas con el motor central, impartan algún movimiento a dichas zonas (¿los polos de crecimiento?).

Si en la observación de los fenómenos se advierte que el mecanismo se modifica estructuralmente en su propio

proceso de funcionamiento, esto resultará “antinatural”, pues la idea de evolución en este sentido escapa a la concepción mecanicista. Para esta concepción nunca puede resultar comprensible la proposición de que, contradictoriamente, el proceso competitivo crea el oligopolio y el monopolio. En todo caso, admitiendo la existencia de estas formas degeneradas, harán tipologías, quedarán fuera del análisis por los mismos supuestos de partida<sup>97</sup>.

En cualquier caso, la estrategia no estará orientada a romper con la supuesta armonía del todo, sino a moverse dentro de esta misma armonía para producir resultados diversos. La “destrucción del enemigo” jamás entraría en el campo de posibilidades de esta “guerra-juego”, con lo cual la guerra se convierte en un juego en el doble sentido de que se reduce la estrategia a sus determinaciones formales (de juego, en el sentido expresado al comienzo de este trabajo), y de que todo el procedimiento es un “Juego”, puesto que efectivamente no hay guerra, dado que el enemigo lo es sólo en sentido figurado (en realidad, reducido al elemento de incertidumbre).

En lo que hace al sujeto de la estrategia (y de la guerra), coherentemente con todas las falencias anteriores, aparece mistificado, como fuera del mundo o naturaleza sobre la cual pretende intervenir. El planificar es representante de nadie y de todos. El bienestar general (o la función de bienestar agregada) determinará su

---

<sup>97</sup> Si se piensa que se exagera en nuestra caracterización del modo de pensamiento propio de las teorías dominantes, se sugiere la lectura de un clarísimo y no vergonzante exponente de estas concepciones; Robert Kuenne, *Microeconomic Theory of the Market Mechanism*; Macmillan 1968.

objetivo. Su fuerza será de la razón, ya que poder político no tiene

Es, a lo sumo, un racionalizador o mediador (ver los primeros trabajos de Walter Isard cuando incursionó en la teoría de los juegos). Ni el planificador, ni el Estado para el cual se supone que trabaja, son objeto de estudio de estas teorías. Se estudian las leyes de mecanismo sobre el cual opera autónomamente (exógenamente) el “Estado”, pero no se estudian las leyes de conformación y funcionamiento efectivo del Estado mismo.

Es interesante ver que lo político es muchas veces dejado fuera del análisis bajo el pretexto de que “para eso hay especialidades” y, después de todo, “somos economistas”, “planificadores”, o lo que fuera. Pero, ¿dónde se pone el elemento político?. Ni siquiera en manos de los científicos políticos, con lo cual se estaría aceptando una dudosa fragmentación analítica de los fenómenos sociales, pero cabría la posibilidad de la posterior integración en la interdisciplina. Se les otorga directamente a “los políticos”, con lo cual se renuncia evidentemente a poner las cuestiones del poder, del conflicto, del antagonismo, de la guerra y por tanto de la estrategia en sentido sustantivo, en la mesa de examen científico. Eso es tan absurdo como dejar el análisis de las determinaciones económicas de los fenómenos sociales en manos de los capitalistas, o de los productores y consumidores.

Si, como se concluyó en un seminario internacional realizado recientemente: “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”, y “es, por lo tanto, una cuestión social, referida a la situación de grandes masas de los pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestra sociedad y muy en especial a la cuestión nacional misma”<sup>98</sup>, entonces, como cuestión social y como cuestión de conformación del Estado Nacional, implica múltiples determinaciones, de las cuales las económicas son sólo una parte (por otra parte muy mal representadas por el análisis neoclásico o keynesiano). En tanto nos referimos a un fenómeno real sobre el cual queremos intervenir, no podemos quedarnos en el momento analítico de estudio de algunas de sus determinaciones y sobre esa base fundar una estrategia eficaz.

Los problemas del desarrollo regional desigual son contradicciones reales, que resultan de procesos objetivos en los cuales intervienen elementos subjetivos, agentes, grupos, clases, cuya subjetividad es también parte de la situación de conjunto. *Los objetivos del desarrollo regional deben ser especificados y asumidos por algún sujeto social. Suponer que el enemigo es “la naturaleza” es suponer que no existen sujetos o agentes como otros planes e intereses contrapuestos, con estrategias y tácticas propias, y con fuerzas propias acumuladas.*

Aún cuando deban determinarse científicamente las leyes objetivas de funcionamiento del sistema social, de lo que se trata no es sólo de conocer, sino de transformar la

---

<sup>98</sup> Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, Conclusiones Generales, SIAP-CLACSO, México, D.F., abril de 1978 (incluido en este volumen).

situación actual y sus tendencias, y esto implica *siempre* acciones de resultados conflictivos para distintos sectores.

Los objetivos no pueden asumirse como de la sociedad en general, aunque supuestamente se tenga en mente a las grandes masas de la población, pues estamos refiriéndonos a una sociedad tramada con relaciones antagónicas abiertas o en desarrollo.

Por tanto, debemos explicar en nombre de qué sector o sectores y en contra de qué intereses se encara la cuestión regional y, sobre la base de un conocimiento científico de los principios que rigen esta cuestión, diseñar una estrategia de guerra para imponer nuestros objetivos. Si la lucha se plantea en nombre de una dada fracción de la burguesía, o del interés genérico del desarrollo capitalista (como cuando se plantea una estrategia de “modernización”) o, en cambio, en nombre de las masas o de una capa del campesinado o del proletariado, no puede esperarse que la estrategia sea la misma, pues ni los objetivos, ni los medios materiales, ni las formas de organización de fuerzas y de luchas, lo serán.

La planificación en general y la regional en particular, están plagadas, en nuestros países, de intentos de definir idealmente sus objetivos, en nombre de una sociedad y unos valores humanos o abstractos. Las estrategias diseñadas sobre esta base están destinadas al fracaso en cuanto el propio discurso implica el desconocimiento de los procesos reales y su carácter antagónico, el desconocimiento de los verdaderos sujetos del proceso

social, que es un proceso de lucha y de alianzas y no de armonía natural.

Salvo, claro está, que tras el título de “estrategias nacionales de desarrollo regional” esté otro contenido: “estrategias destinadas a la fracción hegemónica de las clases dominantes para el adecuado tratamiento de las contradicciones interburguesas y con los sectores populares, con expresión regional”. Este, debemos aclarar, no creemos que sea el sentido que voluntariamente quieran darle quienes se dedican a esta rama de la planificación. Sin embargo, el adoptar las teorías dominantes en el campo como “las” teorías científicas de los procesos de organización territorial, conlleva la posibilidad de caer en esa posición sin proponérselo<sup>99</sup>.

### **3. LAS CONDICIONES DE UNA TEORÍA CIENTÍFICA DE LOS PROCESOS RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

#### **3.1. Dos Concepciones en Pugna**

Creemos que en el momento actual el sistema neoclásico-keynesiano de pensamiento está siendo cuestionado por los mismos planificadores, como paradigma teórico válido para encarar la problemática regional. Este cuestionamiento puede resultar directamente de la constatación de su inutilidad, cada vez que se lo aplica para intentar enfrentar cuestiones regionales y fundar,

---

<sup>99</sup> Un avance de propuestas alternativas puede hallarse en Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (incluido en este volumen).

sobre esa base, diagnósticos, políticas, estrategias. El peligro que esta manera pragmática de rechazar el mencionado sistema conlleva, es que se rechace, junto con él, el rol de la teoría en general, sobre todo cuando durante muchos

años tal sistema ha sido presentado como “la” respuesta teórica a los problemas regionales. Por otra parte, si bien la práctica técnica puede permitir apreciar descaradamente la ineficacia de tales esquemas, es difícil construir sobre la misma un sistema teórico alternativo.

Es preciso, pues, realizar la crítica del sistema dominante desde un sistema teórico alternativo. De hecho, al intentar destacar algunos de los principales problemas de estas teorías, está implícito un punto de vista alternativo, que queremos ahora comenzar a explicitar. En lo que hace a la cuestión de la *concepción del espacio*, problema de dimensiones ontológicas pero que tiene repercusiones sobre la manera de elaborar las teorías, creemos que una teoría que no caiga ni en el formalismo geométrico ni en la cosificación del espacio (prácticamente igualándolo a la materia), debería apoyarse en la siguiente concepción. El espacio no es cosa, ni forma, sino categoría (condición de existencia) de lo físico. No existe fuera de las cosas y procesos naturales de los cuales es dimensión. Es constitutivo de las cosas, pero no receptáculo (continente vacío) de las mismas. La espacialidad de los objetos y los procesos físicos y biológicos, en tanto tales, sólo puede aprehenderse a partir del conocimiento de las leyes que los regulan. A su vez, estas leyes no pueden expresarse (esto es sobre todo claro en el campo de la física) sin hacer explícita referencia a los momentos de la

espacialidad, por el carácter constitutivo del espacio respecto a los mencionados objetos.

En cambio, en lo que hace a los procesos y objetos sociales, el espacio no es categoría en el mismo sentido, y su relación con lo social se plantea como *indirecta*, en tanto los procesos y relaciones sociales sólo se efectivizan sobre la base de soportes materiales de existencia física (los individuos o los elementos naturales involucrados). El hecho de que puedan aprehenderse las leyes fundamentales que rigen una muestra de esta caracterización<sup>100</sup>. Sin embargo, en tanto nos interesan no sólo los aspectos esenciales de las relaciones y las leyes más generales, sino también (y principalmente) las relaciones particulares establecidas entre sujetos y objetos concretos, de existencia no sólo social sino también física, la cuestión de la espacialidad (indirecta) de lo social cobra vigencia.

El tratamiento de la espacialidad de los procesos sociales no se resuelve creando múltiples términos, como “espacio económico”, “espacio político”, “distancia social”, “espacio simbólico”, etc. La cuestión se nos antoja mucho más simple. Se trata de establecer, partiendo de una teoría adecuada de los procesos sociales y de su legalidad específica, cuál es la relación que se da entre dichos procesos y las formas espaciales discernibles

---

<sup>100</sup> Existen opiniones distintas, con las cuales no coincidimos, en el sentido de que, sin la incorporación del espacio como categoría, lo social no puede ser efectivamente comprendido teóricamente. En esta concepción se alinean corrientes tan dispares como la representada por Walter Isard, y la que expresan Henry Lefevre (*La production de l'espace, Anthropos, 1974*) y Ed. Soja (*Topian Marxism and Spatial Praxis: A Reconsideration of the Political Economy of Space*), ponencia presentada en la reunión de la AAG, Nueva Orleans, abril de 1976). Para este tema ver “Sobre la espacialidad social y el concepto de región” (incluido en este volumen).

que resultan de la localización, o del movimiento relativo de sus soportes físicos. El análisis permitirá establecer si existen

principios generales que vinculan ciertas relaciones sociales con ciertas formas espaciales, a partir de criterios de efectividad, de necesidad, o de posibilidad.

La racionalidad, funcionalidad o necesidad de determinadas configuraciones espaciales, será establecida a partir de una teoría de los procesos sociales de cuyos soportes son forma. Por supuesto que, si partimos de una concepción no armónica de los sistemas sociales, podremos también encontrar *contradicciones* entre determinadas configuraciones territoriales, producto de procesos históricos, y las estructuras sociales vigentes, o inclusive entre las formas espaciales que una estructura actual está generando y sus mismos requerimientos objetivos, pero esto mismo será materia de explicación.

Las configuraciones territoriales concretas de objetos de significación social serán analizadas a partir de las diversas espacialidades involucradas. La organización territorial de la producción, circulación material y consumo de una determinada cosa-mercancía, por ejemplo, no deja de estar sujeta a su espacialidad física, en el sentido de que, como objeto físico, su localización y sus desplazamientos están sujetos a leyes físicas -por ejemplo, su desplazamiento territorial exige un gasto de energía, está limitado por la configuración territorial de otros objetos físicos, que actúan obstaculizando (topografía), o facilitando (canales de transporte) su desplazamiento.

Sin embargo, no le atañe la espacialidad física en el sentido de que su posición relativa y sus desplazamientos, respecto de otras mercancías u objetos físicos en general, esté regulada por los principios de la gravitación

universal, como algunos modelistas han llegado a suponer absurdamente. Dentro de los límites a la localización, a la posición relativa, al desplazamiento, todo ello impuesto por su naturaleza física, actúa otro tipo de espacialidad, en tanto la mercancía es objeto social, regulado por leyes de la producción capitalista. Aunque físicamente podría desplazarse en un radio prácticamente limitado sobre la superficie terrestre (salvo limitaciones naturales como su perecibilidad, etc.), en cuanto objeto económico sus posibilidades de desplazamiento están limitadas adicionalmente por otro tipo de leyes.

Así, podemos comenzar a encontrar una relación entre las leyes que regulan la producción y circulación de mercancías, y las configuraciones espaciales de los lugares de producción, de los ámbitos de circulación material (relación entre los lugares de producción y los de consumo), etc. De la misma manera, como objeto de propiedad jurídica, la mercancía puede estar limitada en su desplazamiento y localización por las leyes de tipo jurídico que limitan el radio de acción de sus poseedores. Por ejemplo, la prohibición de exportar o de importar determinadas mercancías, establecidas por el poder estatal, puede limitar adicionalmente la espacialidad global de la mercancía.

¿Será necesario seguir ilustrando con otros ejemplos para incorporar otras dimensiones, como la política o la cultura, u otros objetos, como los mismos individuos insertos en las relaciones sociales- para demostrar que la espacialidad de las relaciones sociales es indirecta, a través de la espacialidad de los sujetos y objetos-soporte

de dichas relaciones, y que esta espacialidad sólo puede descifrarse a partir de un conocimiento científico de las

leyes sociales mismas? (Decimos “a partir de”, para expresar que el análisis de las formas espaciales no se halla siempre-ya-contenido en las teorías sociales, sino que debe incorporarse como objeto específico de análisis a la problemática social).

Esta concepción implica asimismo que la concretización de las estructuras sociales, la particularización de las relaciones entre agentes y entre éstos y los elementos naturales (mediados socialmente), está en parte condicionada por las configuraciones espaciales preexistentes de tales elementos, así como provoca modificaciones en las mismas. Si bien se pueden comprender las leyes del intercambio en un sistema capitalista sin ningún análisis espacial, para comprender cómo se estructuran los sistemas *concretos* de relaciones de intercambio, puede ser indispensable incorporar al análisis las determinaciones territoriales.

En cualquier caso, la espacialidad aparece como resultante de las formas sociales más que como algo social, ahistórico, natural, neutral y previo a lo social. La expresión, crecientemente utilizada, “producción del espacio”, apela a este sentido (aunque desde el punto de vista terminológico tal vez no sea el término más adecuado, en cuanto una lectura superficial permitiría recaer en una substancialización del espacio).

En lo que hace a la posibilidad de considerar a la geometría como “ciencia del espacio”, obviamente queda descartada en esta concepción y, sin embargo, la

geometría pasa a ocupar un lugar, como recurso formal-abstracto instrumental, para incorporar las determinaciones cuantitativas específicas de la espacialidad al discurso teórico o a las prácticas vinculadas a la problemática territorial.

Pero si existen efectivamente diferencias en cuanto a la concepción del espacio respecto a las teorías dominantes, éstas resultan cuestiones derivadas de las diferencias más fundamentales respecto a *la concepción de los procesos sociales, de la totalidad social*.

Algunas de estas diferencias son también de tipo ontológico. Así, pensamos que no puede ya aceptarse una equiparación del estatuto de las categorías propias del ser social con el de las categorías de lo natural. Mientras que éstas son concebidas como universales, ahistóricas, las primeras deben ser consideradas como históricamente determinadas. No se puede ya pensar (o implícitamente suponer) que las categorías de ganancia, precio, salario, o el comportamiento maximizador, son características inminentes a lo humano y por tanto adecuadas para cualquier forma social. Las teorías neoclásicas eternizan las categorías propias de un sistema mercantil capitalista, a nuestro viejo amigo Robinson Crusoe, sino también al no considerar como objeto de estudio los fundamentos mismos del capitalismo, su génesis, y sus perspectivas históricamente acotadas en la historia de la humanidad.

Por otra parte, no es que efectivamente realicen una elaborada teoría del régimen capitalista y simplemente ignoren otras formas de organización social, no sólo del pasado sino actualmente existentes, sino que, al realizar

una abstracción de los “elementos institucionales” y concentrarse en generalidades pretendidamente comunes a cualquier sistema (la asignación óptima de recursos limitados a fines múltiples, etc.) no pueden determinar las

leyes del propio sistema capitalista, ni siquiera captar las determinaciones esenciales del comportamiento de sus agentes.

En el mismo orden de cosas, tales teorías están impregnadas de una hipótesis también ontológica: la armonía, el equilibrio, es la norma. La pugna, el desequilibrio, son situaciones patológicas, externamente determinadas y siempre transitorias. Por tanto, no pueden apreciar a esta sociedad como una sociedad donde las contradicciones no sólo existen, sino que además su continua resolución produce el movimiento mismo del sistema, en un proceso que efectivamente puede visualizarse como de desarrollo en dichas contradicciones.

Aceptar la contradicción como característica estructural, ya sería un punto de partida importante. Pero, adicionalmente, el análisis de las contradicciones del sistema capitalista implica admitir que hay distintos tipos de contradicciones, algunas de las cuales son antagónicas, y que no pueden resolverse dentro del mismo sistema del cual son constitutivas. El análisis objetivo de la expresión de estas contradicciones: conflictos, pugnas entre sectores sociales -definidos justamente a partir de su posición en la trama de contradicciones- es requisito indispensable para no recaer en una visión apologético del sistema imperante.

El proceso de producción deja de aparecer como un intercambio natural, y adquiere su verdadera condición social al centrarse el análisis en las formas de socialización del trabajo humano y, en particular, en la forma capitalista. Las relaciones sociales establecidas en el proceso de producción ocupan un lugar central. Asimismo su naturaleza expoliadora, la relación de explotación (no en sentido moralista, sino como término científico que hace referencia a la apropiación capitalista con el trabajo asalariado), deja de estar oculta en la aparente igualación del estatuto de los “n-factores” de la producción. La naturaleza antagónica de esta relación se convierte en una de las bases de la explicación de las leyes específicas que regulan el sistema capitalista, su desarrollo y sus posibilidades de perduración. Otras contradicciones, entre fracciones del capital, ocupan también un lugar importante en el nuevo discurso teórico, y son componente relevante de cualquier intento de comprender la problemática regional en una sociedad dominada por el modo capitalista de producción.

En lo que precede nos concentramos sobre relaciones de determinación predominantemente económica, para facilitar la comparación con las teorías dominantes, pero, sin duda, una teoría social que pretenda ser base para la explicación y para guiar la acción respecto a situaciones concretas y, por lo tanto, complejas, no puede reducirse a lo económico. Así, las relaciones de poder, los procesos políticos, las instituciones y organizaciones cuya especificidad es predominantemente política, no pueden quedar fuera del análisis.

Pero tampoco se trata de desarrollar una teoría independiente de lo político y luego adosarla a la

correspondiente teoría económica. Lo político debe verse como presente en las prácticas concretas de los agentes sociales, en el seno de las instituciones aparentemente diversas. Así, en la fábrica, el despotismo del capitalismo y sus representantes, al imponer las condiciones del proceso de trabajo, implica una relación de poder, una fuerza a la cual sólo puede oponerse otra fuerza de sentido contrario para frenar o moderar el impulso a la valorización del capital. Entonces, las formas que adopte el proceso de producción capitalista, sus articulaciones, no serán vistos meramente como el resultado de los procesos de decisión de los agentes del capital, sino que deberán entenderse como resultado también de una lucha social, donde los trabajadores se van dando organizaciones y formas de contestación que también forman parte constitutiva pero contradictoria del capitalismo y de sus leyes de desarrollo.

Por supuesto que, además de este tipo de consideraciones, el análisis de los aparatos del Estado capitalista, su conformación sobre la trama de intereses contradictorios de las diversas fracciones de las clases dominantes y de la necesidad de lograr consensos y alianzas -cuya dinámica no puede deducirse de la mera coyuntura económica y menos de la estructura correspondiente-, son objeto obligado de estudio para esta concepción que no reduce lo social a lo económico. Los sistemas ideológicos, las diversas maneras en que se da una ideología reactiva que contribuye a mantener el *status quo* así como las ideologías activas que impulsan el desarrollo social, deben asimismo ser incluidas en el análisis y en la consideración de las alternativas estratégicas.

En resumen, dada la imposibilidad de agotar aquí, o de meramente enunciar, todos los componentes de una teoría científica de la sociedad, en cuyo marco estamos intentando discutir la viabilidad de una estrategia para el desarrollo regional, cabe señalar lo siguiente: *no puede*

*plantearse una estrategia eficaz para transformar aspectos regionales de una sociedad, sin desprenderse de los sistemas ideológicos reactivos -ocultadores del movimiento real de estas estructuras sociales y de sus verdaderas posibilidades, que no aparecen por detrás de las teorías específicas dedicadas a lo territorial o regional (neoclásicas, keynesianas, funcionalistas, etc.).* Por lo tanto, quede esto claro, no estamos haciendo una denuncia ideológica o moralista de un sistema social que consideramos injusto, sino afirmando que estas características expresadas y muchas otras, no pueden ignorarse en aras de un pretendido apoliticismo o de una neutralidad de la “asesoría racional” a los agentes involucrados en las relaciones sociales.

Si nuestra postura puede interpretarse como “ideológica” o “política”, será porque se la visualiza así desde otra posición ideológica o política. “ estamos proponiendo simplemente como *posición científica*. En nada ayuda ocultar la existencia de piezas de la máquina que estamos estudiando; porque están pintadas de amarillo y rojo indicando “peligro”. Si sobre esa concepción negadora de la realidad pretendemos manejar efectivamente la máquina, las probabilidades de que nos trituremos la mano son muy altas.

*Las “bases teóricas de la planificación regional en América latina” han sido inadecuadas para captar la verdadera naturaleza de los procesos sobre los cuales se pretende intervenir. Y esto debe ser revisado, no cambiando este o aquel supuesto en el modelo de localización, sofisticando aún más la misma línea de pensamiento, o agregándole un capítulo político forjado en la misma filosofía, sino partiendo de su crítica, no para conservarla a ultranza; sino para refundar teóricamente este campo, aunque en el proceso quede poco del instrumental analítico y de las proposiciones concretas que han producido y, sin duda, nada del espíritu misticador que infunden.*

*¿Qué decir ahora de la capacidad analítica del sistema alternativo y de sus posibilidades como guía para la acción*

Nuestras sociedades, donde se dan los “problemas regionales”, no son “economías de mercado”. Son sociedades complejas dominadas por el modo capitalista de producción, donde se dan otras formas articuladas de organización social, donde se estructuran procesos capitalistas de dominación que recurren a la figura de la democracia de tanto en tanto, pero que simultáneamente se apoyan en mecanismos que se basan en las relaciones personales, en el cacicazgo, en el compadrazgo, en las diferencias étnicas, en cuanto condición pueda ser favorable a tal estructura de dominación. Son sociedades doblemente contradictorias por esta naturaleza combinada de relaciones sociales diversas. Por otra parte, su posición en el sistema capitalista mundial no es cuestión marginal. Una teoría que se concentre en el análisis de las leyes del capital en general, mal podría

avanzar algún conocimiento eficaz sobre las situaciones particulares de nuestros diversos países, sin incorporar las determinaciones derivadas de las relaciones internacionales o intercapitalistas a escala mundial.

Una teoría no es un cúmulo de conocimiento que contiene en sí mismo todas las explicaciones, todas las respuestas, a las más diversas cuestiones prácticas. Si fuera así, sólo nos restaría desarrollarla deductivamente, exprimiéndole sus contenidos siempre-ya-dados. Una teoría -(como el mismísimo Milton Friedman admite en su *Teoría de los Precios*) es un sistema de categorías y conceptos que nos organizan el pensamiento respecto a los procesos reales, a las situaciones que debemos encarar en nuestras prácticas. Por lo tanto, lo que estamos proponiendo no es adoptar de una vez un conjunto dado de respuestas olvidadas o negadas por la ideología dominante, sino un procedimiento de ruptura y de recomienzo. Hay mucho por hacer. No se trata de cambiar de sistema teórico y por mera deducción ir produciendo proposiciones específicas relativas a nuestra cuestión regional.

Por lo pronto, el cambio de sistema teórico implica reformular la problemática misma. Pero no de manera estática, definitiva, normativa, sino *abriendo un nuevo juego de preguntas que el sistema dominante nos negaba el derecho a plantear o pensar siquiera*. Comenzar así un proceso continuo que debe, apoyándose en las nuevas hipótesis, *dedicarse fundamentalmente a la realización de investigaciones sobre situaciones particulares del pasado o del presente*, sometiendo continuamente a

contrastación aquellas hipótesis y las que de ellas pueden derivarse.

No es cierto, como suele afirmarse, que el pensamiento neoclásico-keynesiano-funcionalista tenga “por lo menos” la virtud de tener sus manuales de técnicas de análisis, de métodos, y que la alternativa se limita a la denuncia, a la especulación y a la relectura de los grandes libros. Ser crítico implica serlo de la realidad, de las teorías dominantes, pero también de la propia teoría. El método no es algo desgajado y separable de la teoría. Un sistema categorial y conceptual es también un método. La manera en que se interpretan incluso los mismos datos cambia con el enfoque teórico, y eso es método. El tipo de datos que se requieren para producir conocimiento sobre situaciones concretas y, eventualmente, ascender a proposiciones más generales, depende del mismo sistema de conceptos que organiza la investigación.

Nos han querido hacer creer que los métodos pueden tener un desarrollo independiente y neutral, y que simplemente los sistemas de pensamiento dominantes han ido acumulando un arsenal que es hoy el único disponible, y el único apropiado para leer los datos también disponibles. Así, si nos plantean que hagamos un diagnóstico de la estructura industrial de un país, nos parece que inevitablemente tendremos que implementar la técnica del análisis de insumo-producto, ya sea mediante la ingente aplicación de recursos a calcular los “verdaderos” coeficientes o mediante la cansada elaboración de supuesto tras supuesto, para inventarlos.

Sin duda que tal análisis puede dar luz sobre algunos aspectos de la estructura industrial, pero, desde el tipo de

sectorización que se utiliza (basado en valores de uso o en tipos de procesos técnicos) hasta el tipo de relaciones que se consideran (compra-venta entre sectores), este recurso es insuficiente para aprehender los aspectos fundamentales del proceso de desarrollo (o no desarrollo) industrial de un país. No vale la pena entrar a discutir como cuestión central lo supuesto de linealidad etc., pues ello implica haber aceptado la problemática.

Se trata de establecer las contradicciones de intereses entre diversas fracciones del capital y con respecto a otras formas de producción; de analizar los conflictos entre la clase obrera y quienes controlan los medios de producción. De analizar la conformación interna de esa clase obrera y asociar los procesos de reorganización de la industria con los de reorganización de la fuerza de trabajo. ¿Será que no tenemos instrumental técnico para encarar este tipo de cuestiones?

Si estamos dispuestos a admitir la aplicación de los burdos coeficientes de localización o de los más burdos coeficientes de abastecimiento, sobre bases informativas que además no son confiables ¿por qué no podemos admitir la posibilidad de determinar grupos financieros, a partir del análisis de los entrecruzamientos de los directorios de las principales sociedades anónimas?. Si estamos dispuestos a trabajar con los datos censales, resultado de declaraciones que sabemos engañosas de los empresarios ¿por qué no realizar un análisis de los documentos y declaraciones de las diversas corporaciones empresariales y sindicales, para intentar establecer algunas de las contradicciones que los mismos agentes perciben como tales?. La lista sería inagotable. *Los*

*instrumentos existen: se trata de plantearse las preguntas relevantes. Y ése es el rol de la teoría.*

Se trata, básicamente, de no negar la naturaleza capitalista de estas sociedades. Pero esto no se reduce a especular sobre las especificaciones espaciales de las leyes de la acumulación en el modo capitalista de producción, de la misma manera que la teoría económica espacial nos propone poner subíndices y superíndices a las variables

neoclásicas puntuales, denotando ahora la posición espacial o el origen y destino de un flujo. La cuestión no es mecánica. *Se trata de replantear la problemática regional - a partir de una nueva tónica filosófica y teórica general*<sup>101</sup>.

Por lo pronto, partiendo del núcleo teórico conformado por *una teoría de la reproducción del capital social* - entendiendo como capital no una cosa sino una relación social y por tanto, entendiendo por reproducción no solamente la de las condiciones materiales de la producción capitalista en el sentido usual sino también la de las relaciones sociales capitalistas-, se nos organiza un marco teórico-metodológico en el interior del cual nuevas cuestiones se incorporan como “temas pertinentes” y no son ya vistas como “cuestiones políticas ajenas al trabajo científico”. Entre otras: el desarrollo regional desigual; la división territorial del trabajo; las transferencias intersectoriales-interregionales de excedentes; las tendencias de movilidad territorial-sectorial de la fuerza de trabajo y de la población en general; las

---

<sup>101</sup> Ver el intento en este sentido (posterior a este trabajo). “s términos de la cuestión regional en América Latina” (incluido en este volumen).

contradicciones de intereses entre fracciones con base regional de las clases dominantes; las contradicciones entre oligarquías regionales y el desarrollo-integración del mercado y del sistema político nacional promovido por el gran capital; las contradicciones y formas de articulación entre las comunidades de producción campesina y la producción capitalista; los procesos de mercantilización del campesinado y de su incorporación al mercado de trabajo asalariado; las formas de intervención del Estado para asegurar

las condiciones de producción capitalista que el mismo capital no puede resolver, tanto en lo que a medios de producción y circulación material se refiere, como en lo atinente a la reproducción de la fuerza de trabajo urbana y rural; la cuestión de alianzas de clases alrededor de reivindicaciones de consumo colectivo; la cuestión del regionalismo como ideología para el consenso; la relación entre las formas que adoptan las luchas sociales y las tendencias de localización del capital fijo; el rol de la represión como “factor de localización”; la cuestión misma de por qué en determinadas coyunturas el Estado Nacional asume la problemática regional como una cuestión prioritaria; la percepción de que la cuestión regional no es meramente reducible a los términos de la configuración territorial de la producción, la circulación y el consumo, sino que incluye la cuestión de la apropiación del territorio como condición no reproducible de la producción y a la generación de la renta como categoría (fundamental en algunos países) para comprender la evolución del proceso capitalista de acumulación nacional; las tendencias reales de localización por las necesidades de una lucha oligopólica en el seno de una crisis generalizada, y otras muchas.

### 3.2 Algunos Ejemplos

Ante la misma situación real, dos teorías pueden producir interpretaciones muy distintas y sugerir vías de acción también diferentes.

En el documento presentado por Sergio Boisier a este seminario se transcriben algunos análisis efectuados por el ILPES (en: **Desarrollo regional y Desarrollo económico**

**en América Latina**, Documento CPRD-B/19, 1977). Tomemos un caso: el de Ciudad Guayana. Allí se expresa enfáticamente que su desarrollo fue “determinado esencialmente, no por problemas de la región misma, sino por las necesidades de la economía venezolana como un todo”. Sería, pues, un proyecto nacional, cuando en realidad se lo suele presentar como, un proyecto regional. Esto no es así. Ha podido demostrarse fehacientemente<sup>102</sup> que, si bien en su primera versión e intento de implementación fue un proyecto nacional destinado a sustituir las importaciones de tubos de acero para los ductos que requería el sector petrolero, posteriormente, y a partir de un cambio de coyuntura política, se convirtió en un proyecto de ciertas fracciones del capital mundial (grupo Morgan, entre otros) y así fue implementado con la aquiescencia del Estado Nacional.

---

<sup>102</sup> Véase Lizbeth Thismon Mañé, La teoría de los polos de desarrollo y su relación con las políticas de desarrollo regional en Venezuela. El caso de Ciudad Guayana, CEUR, Programa de Formación de Investigadores, Informe de Tesis, Buenos Aires, 1975.

Cuando por excepción, 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 de organización territorial de las fuerzas productivas comandados por el capital a escala mundial. No es sólo cuestión de ver que muchos indicadores sociales muestran que Ciudad Guayana es

una de las ciudades peor colocadas en lo que a las condiciones de vida de la población trabajadora se refiere; que no se ha generado la ocupación esperada; que la integración de la región está más orientada al mercado mundial que al nacional, etc., sino de destacar cómo puede interpretarse falsamente el fenómeno del crecimiento de ciudad Guayana sino lo ve desde la perspectiva del proceso de acumulación a escala mundial.

Ciudad Guayana surge de los requerimientos de materias primas allí localizadas por parte de ciertas fracciones del capital más concentrado a nivel mundial. El proyecto es comandado desde tales necesidades, incluso abiertamente a través de su diseño, por 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 las cuales el proyecto puede ser manejado sin pasar por el control parlamentario (ésto por algunos planificadores, “ilustrados” 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 propenderá crecientemente a la concentración de actividades en las principales ciudades de América Latina mientras que, supuestamente, las burguesías nacionales tendrían intereses contrapuestos, dado que el desarrollo del mercado nacional es de su interés. Es tan falso asociar desarrollo del mercado nacional con desarrollo de las

regiones periféricas, como suponer que el proceso de acumulación de capitales internacionales no puede interesarse en regiones agrícolas o en depósitos de minerales localizados excéntricamente. En una coyuntura mundial en que los mercados de materias primas están revolucionándose, seguir trabajando sobre esos supuestos es inaceptable. Como bien dice Marco Negrón:

No debe sorprender el que la organización del espacio venezolano siga insistiendo, en las vísperas del siglo XXI, en el patrón conformado ya a fines del siglo XVIII con, el mejor de los casos, modificaciones de carácter más bien marginal, motivadas por la eventual conveniencia de explotar recursos de localización periférico como es, justamente, el caso de Guayana. Y prosigue: Nuestro planteamiento, sin embargo, es que ello no es de ninguna manera suficiente para conformar un

modelo de desarrollo substancialmente diferente al actual; por el contrario, si las transformaciones se limitan a los simples cambios en la ocupación del territorio en función de las necesidades de la acumulación capitalista, difícilmente ocurrirá otra cosa que la extensión hacia nuevas áreas de los mismos fenómenos de marginación social y económica, caos urbano, deterioro ambiental y depredación de los recursos naturales que hasta hoy han venido caracterizando a la sociedad venezolana en su actual conformación espacial<sup>103</sup>.

Volviendo al documento de Boisier citado más arriba, en el análisis del caso de Bolivia, se avanza respecto a lo que suele ser el “diagnóstico regional o espacial tipo”, pues se hace referencia a condiciones sociales, de tipo étnico, etc. También hay referencias al proyecto económico global, cuando se dice:

La estrategia de desarrollo espacial y regional planteada en 1971 para el largo plazo, estaba enmarcada en la decisión global de superar rápidamente la fase de desarrollo hacia afuera y entrar en un proceso de desarrollo hacia adentro aprovechando el mercado potencial interno, que alcanza el 85% de la población... desarrollo industrial.. capaz... de posibilitar una más amplia distribución del ingreso.

Pero finalmente se queda en proposiciones acerca de:

---

<sup>103</sup> Marco Negrón, “El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela”. Ponencia presentada en el seminario sobre **La cuestión regional en América Latina**, México, 1978

La necesidad estratégica de lograr la integración de los subsistemas regionales en un todo nacional, eliminando las barreras sociales o culturales que las dificultan.

¿Qué entenderá el analista de los planes regionales comentados, bajo “eliminación de las barreras sociales o culturales”? ¿Qué estrategia político-social tendrá en mente?. Nada se dice. Por último, se termina refiriendo a los objetivos en términos espaciales prioritarios, es decir, ya no en términos de polos, sino de “ejes”; se plantean imágenes-objetivos espaciales, concluyéndose de manera optimista que “en el largo plazo (las) zonas periféricas terminarán integrándose también al STF (Subsistema Territorial Fundamental)”. Veamos por otro lado, qué nos dice Alberto Federico sobre el caso boliviano, al referirse al “enfoque espacial como ideología”<sup>104</sup>.

Para las clases dominantes que apostaron al desarrollo capitalista del oriente, desde 1969 se abrió otra oportunidad. Se trata del Acuerdo de Cartagena que les permitiría “completar” los objetivos nunca plenamente alcanzados de promover una relativa industrialización, sin enfrentar grandes modificaciones estructurales en la economía interna. No se afirma su realidad y que sea viable concretarla, pero sí que a nivel ideológico ejerzan efectos como para cimentar el bloque de poder para el actual

---

<sup>104</sup> Alberto M. Federico, “Notas sobre la cuestión regional en Bolivia”, Ponencia presentada en el seminario sobre **La cuestión regional en América Latina**, México, 1978.

periodo histórico, y ayudar a subsumir los “conflictos” de intereses regionales-locales.

La forma ideológica que adquiere, en las etapas actuales, combina el desarrollismo con la vieja estrategia de la “marcha hacia el oriente” y una cierta concepción superficial de adopción del “modelo brasileño”. Consiste en asociarse para el “despegue” con el capital monopólico extranjero, que ahora tendrá interés industrial en Bolivia, es decir, inducirlo a localizar algún aparato productivo en el territorio, ofreciéndole a cambio una puerta de entrada a mercados de los países andinos signatarios del acuerdo.

Como era de prever, la noción desarrollista se complementa con la del desarrollo polarizado o mejor, de los polos de desarrollo. Esto ofrece la imagen de un “regionalismo desarrollista” del cual, salvo excepciones, son simples variantes las estrategias de desarrollo regional producto de la administración iniciada en 1971.

El carácter tardío de este desarrollismo implica la producción de bienes sofisticados, la introducción de tecnologías muy avanzadas y la localización de nuevos enclaves (que son los denominados polos) en gran parte de los centros urbanos importantes que están dotados para ello, cuando no crear ciudades nuevas para alojar los enclaves que pueden apetecer los recursos no ubicuos. El resultado de un proceso de este corte con orientación hacia las exportaciones y empresas mixtas, no puede ser otra cosa que una mayor concentración del ingreso (y no sólo

“regional” como dicen algunos documentos oficiales), incremento de la deuda externa hasta niveles asfixiantes (pues sólo siete de los proyectos y programas previstos superan en conjunto los 2,100 millones de dólares de inversión en pocos años, sin contar con los apoyos de infraestructura económica y social requeridos) y de los saldos negativos de la balanza comercial como consecuencia de las importaciones de maquinarias y equipos, insumos y materias complementarias así como de otros bienes inducido por la estructura de la demanda de consumo personal actual y sus proyecciones.

El “regionalismo desarrollista” es una fantasía completa en los sectores dominantes, pues parecen estar creyendo en la extensión de los que mágicamente

empujarán transformaciones en el sector rural de la economía tradicional. Entiendan que las relaciones sociales modernas de los enclaves, homogenizarán en el resto del espacio más o menos rápidamente. Esta nueva experiencia puede ser viable, según la misma imagen, en las condiciones externas del mercado andino y el control que actualmente se ejerce sobre los sectores populares, esto es, ilusión ideológica sobre los campesinos y represión directa sobre los mineros y fabriles.

La eficacia de esta ideología es que se presenta como beneficiosa para todos. Los miembros de las fuerzas armadas, por su fuerte vocación industrialista, y los grupos y fracciones regionales de la burguesía y capas medias, pues esperan lograr dividendos del impacto

localizado de nuevas inversiones. Respecto de los productores agrarios y campesinos, por el carácter no “disfuncional” que todavía registran sus relaciones en las formas precapitalistas con el resto de la sociedad. Ello implica la hipótesis, ya enunciada, de que el campesino se comporta en forma política no diferenciada, y culturalmente ello es posible por la persistencia de formas ideológicas del pasado entre los quechuas, aymaras y cholos, que ahora son reinscritas a través de instituciones más modernas. Sin embargo, se han limitado pero no superado los conflictos. De ello son testimonio las movilizaciones y levantamientos campesinos, como el de Cochabamba en 1974.

Se abusa del lector con esta larga transcripción para ilustrar la riqueza de un análisis basado en un sistema de

pensamiento no apologético, y posibilitar una comparación con lo expuesto sobre Bolivia en el documento citado.

Dentro de la misma concepción, de que la tónica correcta para interpretar los términos objetivos de la cuestión regional en América Latina es la del proceso de acumulación de capital. Wilson Cano concluye, con referencia al fenómeno observado en Brasil en que mientras efectivamente Sao Paulo ha incrementado su participación en el total de la industria nacional de un 41% en 1939 a un 58% en 1970, por su parte la periferia ha ido incrementando su tasa de crecimiento industrial, de un 5.1% (1931-1939), pasando por un 6.2% (1939-1949) hasta un 7.2% (1949-1970)-:

A partir de la institución de una política de incentivos fiscales para una gran parte de la periferia nacional, se pasa a una etapa más avanzada de la integración nacional, o sea del capital: se regionaliza la articulación del capital al polo. Visto desde otro ángulo, se concilian los intereses del gran capital del polo con los intereses capitalistas regionales. La cuestión crucial, por lo tanto, es explicar las distintas intensidades y ritmos de desenvolvimiento capitalista regional, o sea: la desigualdad espacial del desenvolvimiento capitalista en el Brasil. Esto, en síntesis, significa demostrar que el liderazgo del desarrollo capitalista, una vez obtenido (antes de 1930) tendió a acentuarse por razones referidas, antes que nada, a la dinámica del propio polo. En otros términos: ese liderazgo puede ser entendido por la creciente capacidad de acumulación del capital del polo, con una marcada introducción de progreso técnico y diversificación de su estructura productiva. Aún más: ese proceso de concentración industrial obedeció -según la buena doctrina- a la fría lógica capitalista de la localización industrial. Con la creciente expansión industrial del polo -que pasa a dirigir la acumulación a escala nacional- se fijan, en última instancia, los límites de la expansión del desarrollo periférico. Es decir: se bloquea la expansión industrial de otras regiones, en el sentido de que “veda caminos ya recorridos”. O sea: la periferia no puede “repetir” el proceso histórico de desarrollo de San Pablo. Al mismo tiempo, entretanto, no suprime la expansión industrial periférico, por el contrario, la estimula fuertemente, a través de la complementariedad polo-periferia, antes

apenas en el ámbito de la agricultura periférico, hoy en la agricultura y también en el de la industria de las demás regiones.

Y prosigue:

No se puede decir, por lo tanto, que no haya habido desarrollo capitalista en la periferia. Este se ha dado y continúa expandiéndose... tanto así que subsiste hasta hoy, en la periferia, la doble subordinación del capital industrial y del comercial, éste concurriendo, acentuadamente para la perpetuación de la estructura política, social y económica, destacándose perversamente la estructura fundiaria. Por otro lado, este desarrollo capitalista periférico acentúa aún más el carácter “salvaje” del desarrollo del capitalismo brasileño: la desigualdad social aparece aún más cruda, justamente en la periferia. Conducir la lucha política

contra su supuesto “imperialismo paulista chupa sangre” es, como mínimo, obscurecer el carácter de las desigualdades regionales y principalmente sociales, determinadas por el desarrollo del capitalismo brasileño. Crea, por otra parte, la falsa y equivocada impresión de que el problema consiste en un “conflicto entre estados de la federación”, posible de solucionarse sin que sea necesario cambiar el carácter de la política económica y social global. Significa, más precisamente, no tener en cuenta el problema de la pobreza y de la miseria. Repito, no hay por qué blandir el arma contra la supuesta “explotación” de San Pablo sobre la periferia; por el contrario, hacerlo contribuye solamente a la defensa de los intereses de las burguesías nacionales. Es necesario que se estudie lo obvio: *los intereses de los asalariados* de todo el Brasil deben ser solidarios, juntamente con los de los trabajadores rurales. En caso contrario, estaríamos aplicando, regionalmente, equivocadas tesis sobre el imperialismo mundial y acabaríamos diciendo el absurdo de que los obreros paulistas explotan a sus hermanos de la periferia ...<sup>105</sup>

Los ejemplos podrían multiplicarse. Sólo se quiere dejar claro: *primero, que se está proponiendo refundar teóricamente la problemática regional en América latina con base en lineamientos como los indicados en este artículo;*

---

<sup>105</sup> Véase Wilson Cano, **Questao regional e concentracao Industria no Brasil 1930-1970**, Campinas (mimeo), 1978. Véase también “La cuestión regional en el Brasil (1860/1970)”, Ponencia presentada al seminario sobre **La cuestión regional en América Latina**, México, 1978.

*segundo, que seguir este camino no sólo no nos deja huérfanos de sistemas analíticos y metodológicos, sino que nos proporciona una sólida alternativa sobre la cual ya se está avanzando con la ayuda -o a pesar- de los planificadores. Lo apuntado hasta aquí se refiere de manera fundamental a las condiciones de un conocimiento adecuado, de base científica, y a su necesidad para posibilitar cualquier intervención social eficaz en las cuestiones regionales. Pero esta redefinición no puede efectuarse sin modificar de manera sustancial el concepto de estrategia. A esto queremos referirnos ahora.*

#### **4. ESTRATEGIA ¿DE QUIEN Y CONTRA QUIEN?**

Partamos simplemente, para tener términos de referencia comunes en la discusión, de que el objeto global es el desarrollo social de las regiones periféricas, o el de romper con el progresivo desarrollo social desigual, expresado también territorialmente, en nuestras sociedades. Nuestro enfoque indica que tal objetivo no puede lograrse con cambios marginales en las situaciones actuales, manteniendo las estructuras vigentes intocadas, y sin afectar los intereses de nadie. También indica que “desarrollo” puede significar varios modelos alternativos de cambio, que afectan de manera diferencial a las diversas clases, fracciones y capas sociales del sistema. Que, por lo tanto, *la elaboración e implementación de un proyecto de desarrollo regional efectivo debe ser, por naturaleza, de carácter contradictorios y que cualquier variante provocará conflictos, algunos de tipo secundario, otros antagónicos. En cualquier caso, ciertas fuerzas sociales deberán*

*apoyar el proyecto, otras se le opondrán. El desarrollo regional es, pues, una cuestión política.*

Se propone que el objetivo global asumido contribuya un desarrollo globalmente racional de las fuerzas productivas de un país, en un intento de reducir su dependencia, minimizando los efectos de marginación de amplios sectores de la población respecto de los procesos de producción, distribución y consumo, evitando la alienación y superexplotación de los sectores populares integrados a dichos procesos, y desarrollando la participación organizada y autónoma de tales sectores en la gestión social del sistema. ¿Cómo diseñar una estrategia para lograr este objetivo desde la posición de planificadores?.

Salvo que se siga pensando en intervenciones paramétricas *externas* a los procesos sociales, se advierte que, dada la naturaleza conflictiva de tal objetivo, la estrategia deberá ser una anticipación de vías de acción fundamentalmente política *dentro* del sistema social. Así, el objetivo asumido implica que se intentará producir cambios sustanciales en las condiciones de vida social de amplias masas postergadas de la población, en contraposición con los intereses de diversos grupos de las clases dominantes que detentan un gran poder político y económico y el control de los principales aparatos del Estado. *Por lo tanto, para el diseño de cualquier estrategia será necesario hacer un diagnóstico de las contradicciones en la estructura económica y en el sistema del poder político, de las fuerzas sociales existentes y posibles de ser organizadas, de las instituciones y formas de organización sociales*

*existentes, de las formas de lucha social actuales o posibles, históricamente determinadas.*

Todo esto es indispensable pues, a menos que se trate de otro plan más de biblioteca, *sin fuerzas sociales organizadas apoyando el proyecto sería impensable su implementación, pues la vía de la razón pura no parece haber funcionado como “estrategia” en el pasado.* Será necesario crear condiciones favorables para la puesta en marcha o aceleración de procesos sociales conducentes a los objetivos mencionados, estimulando y apoyando la organización de fuerzas sociales adversas, todos con nombre y apellido. desmitificar, romper velos ideológicos que bloquean la acción social, será parte relevante de las consideraciones estratégicas.

*Pensar políticamente* no equivale a “cambiar de disciplina”, o de profesión. Implica *actuar científicamente*, en primer lugar porque no se puede pensar políticamente en el vacío, so pena de generar un discurso puramente ideológico. Será a partir del análisis científico de las bases materiales y de la coyuntura política alrededor de la problemática regional como se podrá reconstruir la trama de contradicciones específicas sobre cuya base puede diseñarse una estrategia como tal. Pero, ¿podrá pensarse políticamente desde la posición del planificador neutral? ¿será que lo que estamos propugnando es válido para una planificación de cualquier signo?. Las políticas más reaccionarias pueden también quedar en los papeles si se diseñan estrategias ficticias contra la naturaleza, en lugar de hacerlo, como corresponde, contra los sectores populares que se oponen a las mismas. Esto es cierto, y no podemos evitar este

subproducto de nuestros razonamientos pues está allí, lo explicitemos o no.

Pero el producto principal es otro. Existen hoy, en América Latina, en diversas instituciones, sujetos sociales que se plantean esta cuestión del desarrollo regional a partir de una definición implícita o explícita de objetivos “progresistas”. Su accionar está obstaculizado, entre otras cosas, por la mistificación teórica que ha predominando en el campo y por la concepción del planificador como “marginal” de los procesos políticos, como técnico asesor o como simple instrumento de las clases dominantes. Una conclusión obvia de esta discusión es que *no se trata de resolver esta contradicción existencias, elaborando pseudo estrategias progresistas y esperando que alguien “con poder” las haga suyas.*

*El academicista, nacional o importado, podrá discordar o concordar con nuestras proposiciones respecto a la necesidad de revolucionar las bases teóricas de la planificación regional en América latina, pero la discusión pierde sentido si no concordamos en el punto crucial de definir lo estratégico como referido a un modo de organizar la lucha social y, por lo tanto, como determinado políticamente. Y esto implica la necesidad de insertarse efectivamente en los procesos políticos, no como mentor o estrategia, sino como parte de una fuerza social, para la cual, la resolución de lo que en tantos seminarios hemos visualizado como “problemas regionales”, no es cuestión de coeficientes sino de sobrevivencia cotidiana o desaparición.*

Hay muchas maneras de hacerlo. Y ése no es nuestro tema aquí, pero *no es despreciable un primer paso consistente en tomar conciencia de las dimensiones olvidadas de*

*la cuestión regional Creemos que, hacia esa conciencia, por diversos caminos -partiendo de marcos abiertamente contestatarios del sistema social vigente, o llevando al límite la problemática dominante a partir de un esfuerzo por enfrentar la realidad y no mistificarla- están convergiendo los intelectuales críticos en este campo.*

## **5. LAS ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS EN EL CONTEXTO SOCIAL LATINOAMERICANO**

¿Cuáles son las condiciones más simples y abstractas de una estrategia efectiva?

Toda estrategia de desarrollo regional que se proponga como objetivo la transformación de situaciones sociales estará sujeta, en lo que hace a su eficacia, al grado de cumplimiento de dos condiciones. En primer lugar, que su diseño responda a una concepción adecuada a la verdadera naturaleza de los fenómenos territoriales sobre los cuales pretende intervenir. En este sentido es invaluable la contribución de un análisis objetivo y científico de la realidad social en la cual se producen los problemas regionales que se pretende afrontar. En segundo lugar, que su implementación sea apoyada por fuerzas sociales organizadas que la hagan viable políticamente.

Una estrategia de desarrollo regional demarca un conjunto de vías de acción alternativas para un largo plazo, con lo cual deberá estar basada en consideraciones sobre las condiciones actuales y las tendencias estructurales de la sociedad. Sin embargo, durante ese largo plazo de coyuntura podrá cambiar en términos de algunas condiciones materiales básicas o de la

composición y del balance de las fuerzas sociales, de sus formas de organización y de su expresión política. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo regional debe ser internamente flexible, distinguiendo entre los objetivos de largo plazo y los objetivos de formas de acción posibles en cada coyuntura particular.

Desde este punto de vista, *condiciones materiales y estructurales objetivamente distintas o caracterizaciones subjetivas diversas de una misma realidad, pueden sugerir líneas estratégicas también distintas, y aún una misma línea estratégica puede implicar formas de acción social muy diversas en distintas situaciones nacionales o en distintos momentos del desarrollo social de un mismo país.* Esta es una primera fuente de diferenciación entre estrategias alternativas.

¿Son las estrategias de desarrollo regional atribución exclusiva de los Estados?. Si es así, ¿bajo qué condiciones se desarrollarán?

Los “problemas regionales” aparecen bajo muy diversas formas, pero básicamente hay cuatro tipos de situaciones en las que por lo general esta problemática toma cuerpo en un sistema capitalista:

1. Cuando la organización territorial resultante de los procesos históricos genera dificultades crecientes al proceso de acumulación nacional o internacional.
2. Cuando dicha organización territorial produce situaciones graves de privación de las condiciones mínimas de subsistencia de importantes sectores sociales, localizados en regiones periféricas o en el interior de las grandes metrópolis, ya sea por su

marginación de los medios para una producción independiente, o del mercado de trabajo, o por estar afectados por una distribución del ingreso que les impide obtener un nivel considerado socialmente como mínimo.

3. Cuando por razones geopolíticas, la cuestión de la integración del Estado se manifiesta como una cuestión de más firme integración de poblaciones periféricas al sistema nacional de control político.
4. Cuando el proceso de acumulación requiere el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en regiones periféricas o la integración de un mercado nacional ampliado, o ambas cosas.

Salvo en situaciones excepcionales de anticipación de estas condiciones, la problemática regional se asume como una cuestión de Estado cuando las mismas ya se han producido y desarrollado hasta el punto de manifestarse como situaciones conflictivas y como posible base de confrontaciones políticas, o cuando provocan crisis sectoriales o generales al proceso de acumulación.

Tales situaciones conflictivas surgen de que los denominados problemas regionales, en general, no afectan de manera uniforme a los diversos sectores sociales y de que generalmente lo que es problema para ciertos sectores constituye una ventaja para otros.

*Sobre esta trama social contradictoria, se hace imposible hablar de estrategias nacionales para el desarrollo regional sin especificar quién es el sujeto de tales estrategias. Surge entonces una segunda fuente de diferenciación de las estrategias alternativas para el desarrollo regional.*

Con distintos objetivos de largo plazo, con distintos medios de acción, con distintas fuerzas sociales respaldándolos, diversos grupos económicos o diversos sectores sociales plantearán cursos de acción también diversos en grado variable. Así, por ejemplo, el curso de acción propugnado por las compañías transnacionales de la agroindustria difícilmente coincidirá con el que corresponde al campesinado, a cuya modernización y articulación especializada al mercado aspiran las primeras. Así también, la “cuestión regional” será visualizada de muy distinta manera por las empresas industriales orientadas al mercado interno que por el capital comercializador de productos agrarios para la exportación. Y así siguiendo.

*Por lo tanto, no existe una única estrategia óptima de desarrollo regional planteada para una sociedad abstracta si . no que habrá predominancia de unas u otras estrategias en los planes del Estado en función de las condiciones estructurales y coyunturales sociopolíticas. Sin embargo, dentro de esta diversidad se pueden caracterizar las estrategias de desarrollo regional adoptadas en los regímenes capitalistas de América Latina por ser, en su gran mayoría, estrategias que responden a los intereses directos de los grupos económicos dominantes o a las necesidades de legitimación de su posición en la estructura del poder político o ambas cosas.*

Pero dado que es característica de todo Estado la de presentarse como representante de toda la sociedad, no debe extrañar que en las declaraciones de objetivos de las políticas regionales aparezcan expresadas también las reivindicaciones de intereses de los sectores populares,

como ingrediente para el mantenimiento de un cierto nivel de consenso. Estos mecanismos ideológicos son también parte funcional de las estrategias para la dominación.

Por otra parte, las políticas del Estado no pueden verse como un sistema monolítico y predeterminado que responde punto por punto a un curso de acción preestablecido por un sector social. Más bien son el resultado de la confrontación de fuerzas sociales con diversas estrategias más o menos formalizadas, donde las políticas formuladas van respondiendo al juego de fuerzas coyunturalmente definido. En tal sentido, es posible encontrar situaciones en las cuales se implementan políticas parciales que responden a los objetivos de sectores sociales no dominantes. *Así, la evolución de las políticas territoriales debe verse como resultante no sólo de un avance en el conocimiento de los cambios en las condiciones materiales internas o externas, sino también como resultado de la cambiante correlación de fuerzas de las clases sociales, de los diversos grupos económicos nacionales entre sí y de éstos con los intereses del capital internacional y de otros estados nacionales.*

Tanto para fines interpretativos como de la práctica misma de la planificación, se requiere una concepción teórica que integre estas relaciones. Un sistema teórico-metodológico que deje fuera del análisis estas relaciones entre “lo político” y “las políticas”, no sólo no podrá identificar y caracterizar las estrategias de desarrollo regional sino que impedirá una acción social eficazmente orientada. Por ello, se hace necesario; superar los paradigmas que han dominado este campo durante las últimas décadas.

En cuanto a las posibilidades para la acción dentro del Estado, que se derivan de esta visión de la problemática de la planificación regional en América Latina, puede resumirse como sigue: si *los objetivos declarados* por los organismos encargados de la planificación regional apuntan en general a mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías sociales, una estrategia eficaz para su implementación sólo será viable sobre la base del apoyo de tales mayorías, organizadas como fuerza política autónoma (el paternalismo no es sustituto), habida cuenta de que ésta es una condición necesaria pero no suficiente. A partir de la base de que tales objetivos pueden ser contradictorios con las estrategias del capital internacional o de otros Estados, una adecuada correlación de fuerzas alrededor de un proyecto nacional es otra condición necesaria en las actuales condiciones de dependencias de nuestros países. Esta condición no es contradictoria con la anterior sino que la implica.

Por lo tanto, las condiciones de viabilidad de estrategias, con tal tipo de objetivos, requieren hoy de cambios sustantivos en las condiciones político-sociales de la mayoría de los países latinoamericanos para una completa implementación. Sin embargo, entre cambios coyunturales significativos pueden esperarse avances parciales dentro de una línea estratégica orientada a lograr un verdadero desarrollo social; línea que, en cualquier caso, requiere de una organización popular consciente que la impulse, aprovechando las contradicciones del sistema imperante, en la certeza de que tal impulso sólo puede contribuir al desarrollo de las mismas contradicciones pero nunca a su superación dentro del mismo sistema.





## **CAPÍTULO V**

### **DIAGNOSTICO Y POLÍTICA EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL PARA LA TRANSICIÓN (ASPECTOS METODOLÓGICOS)**



## **1. LOS DIAGNÓSTICOS Y EL FRACASO DE LA PLANIFICACIÓN**

Suele afirmarse que el fracaso generalmente reconocido de la planificación en América Latina, se debe a que los planificadores no han superado el nivel de diagnóstico. Esta proposición es falsa. En primer lugar, porque si alguna contribución al estancamiento en la planificación tiene el modelo mismo en que se producen los planes, no es precisamente que “sólo se hagan diagnósticos”, sino más bien que los diagnósticos realizados son inadecuados para orientar las propuestas de intervención social. En un diagnóstico correctamente elaborado deben estar presentes todos los elementos para proveer tal orientación, incluyendo tanto la determinación de los obstáculos estructurales o coyunturales a la intervención misma como las bases para la construcción de su viabilidad política.

Con lo cual un “fracaso” -en el sentido de que los objetivos y metas propuestos y los programas diseñados no se realizan-, debería ser la excepción y no la regla.

## **2. LA CONCEPCIÓN FORMALISTA SOBRE LA FORMULACIÓN DE PLANES**

Usualmente se acepta que un proceso de formulación de planes supone cubrir cuatro tareas o etapas sucesivas, a saber:

- a) Análisis histórico;

- b) Diagnóstico;
- c) Prognosis;
- d) Diseño de Políticas.

Esta configuración de etapas sigue una analogía con la medicina, donde la historia clínica provee los antecedentes que ayudarán a interpretar los indicadores de funcionamiento actual del sujeto; donde precisamente el diagnóstico consiste en aplicar una serie de tesis al sujeto e interpretarlo en conjunto, indicando si hay problemas (enfermedad) o no, en lo posible remitiéndose a las causas pero muchas veces basándose en los síntomas; donde la prognosis consista en anticipar la evolución futura de la situación si no se interviene (*ceteris paribus*) y, finalmente, donde se plantean vías de acción para paliar o remediar definitivamente los problemas encontrados. Hay dos tipos de objeciones que pueden hacerse a este tipo de enfoque.

En primer lugar, la analogía es válida en tanto nos sirva no para asimilar sino para diferenciar un proceso biológico de un proceso social. Así, el diagnóstico médico se apoya más -para la caracterización de qué situación es problemática y qué situación no lo es-, en una delimitación de “lo normal”, basada en el conocimiento acumulado sobre el funcionamiento *objetivo* del sistema biológico bajo análisis<sup>106</sup>. En cambio, en el análisis de procesos

---

<sup>106</sup> Por ejemplo, ciertos rangos de variación de la temperatura o de la presión en condiciones de reposo son definidas como normales y por tanto no indican de, por sí que el sujeto tenga problemas en su funcionamiento biológico. Estos rangos se

y situaciones sociales, las “normas” o pautas de referencia, que permiten identificar como “problemas” situaciones sobre las cuales se propondrá intervenir, tienen un componente objetivo pero también un ingrediente *subjetivo* en el análisis de procesos y situaciones sociales, las “normas” o pautas de referencia, que permiten identificar como “problemas” situaciones sobre las cuales se propondrá intervenir, tienen un componente objetivo pero también un ingrediente *subjetivo* en tanto el planteamiento de objetivos sociales es resultado de procesos en los que la conciencia humana (individual o social) juega un rol fundamental<sup>107</sup>.

Por lo tanto, en el diagnóstico social, la determinación de situaciones que deben ser modificadas no se realiza tanto con base en una norma neutral, objetiva, sino que implica sobre todo tomas de posición, juicios de valor. Que los valores mismos tengan una cierta objetividad social, en tanto están determinados por estructuras sociales, es otra cuestión que no resuelve el hecho de que existen valores contradictorios en el seno de una misma sociedad. No hay, por lo tanto, ni puede esperarse que haya, una “patología social” definida objetivamente respecto

---

constituyen en norma para todos los sujetos concretos y es objetivo de la intervención médica lograr que se cumplan

<sup>107</sup> ¿Cómo establecer, en nuestro campo, qué porcentaje de la población nacional debe habitar la primera ciudad del país?. ¿Cómo fijar el objetivo de dispersión en la distribución personal del ingreso?. Ni la “regla” de rango-tamaño, ni la equidistribución tienen bases científicas ni tecnológicas en una sociedad concreta, y sin embargo suelen presentarse como la norma”. (La medicina no está exenta de subjetividad ni de condicionantes histórico-sociales. Un claro ejemplo es el del diagnóstico y el tratamiento de la locura).

a un funcionamiento normal, armónico, de una sociedad abstracta.

Lo que para unos sujetos sociales puede ser un grave problema, para otros puede ser la condición misma de su desarrollo. Lo “normal” en una sociedad de clases es la contradicción de intereses y el conflicto y no la armonía, y propugnar como objetivo lo contrario es un ejercicio de demagogia y negación de la realidad.

Lo anterior no implica que no haya leyes sociales independientes de la conciencia de los sujetos sociales, cuyo conocimiento debe jugar un rol fundamental en las consideraciones teóricas dedicadas a aprehender los procesos sociales sobre los cuales se pretende intervenir. Sin comprender la naturaleza de los conflictos sociales no es posible construir alianzas y fomentar la unidad de lo diverso. Reconocer y no negar el conflicto es condición de eficacia política; si bien su ocultamiento es recurso ideológico temporal, usualmente para reproducir una situación y no para transformarla.

En segundo lugar, aún en el caso de la medicina, las cuatro tareas citadas pueden ser presentadas como sucesivas y relativamente independientes, sólo como consecuencia de una necesidad analítica momentánea. En realidad, constituyen un todo que se despliega en cuatro momentos cuya articulación explícita es necesaria

para su correcta realización<sup>108</sup>. Aquí, el rol del conocimiento

teórico y del conocimiento empírico ya adquirido asume un papel fundamental en la regulación del proceso de análisis e intervención. En otros términos, cada una de las cuatro tareas se realiza organizada por un conjunto de conceptos, de hipótesis, de preguntas, que en la situación ideal constituyen una problemática formalizada teóricamente y fundada en conocimiento empírico previamente adquirido.

Esto les da una unidad que las torna inseparables en su realización. El análisis histórico se efectúa teniendo en mente una concepción de la situación actual y futura, privilegiando ciertos aspectos y no otros. El diagnóstico recaba de la realidad ciertas determinaciones que se consideran relevantes para el campo de acción previsto. La prognosis se realiza obviamente sobre la base de un determinado diagnóstico y la predicción de ciertos parámetros exteriores. Finalmente, las políticas deben fundamentarse en el diagnóstico y prognosis y recuperar la experiencia acumulada en el pasado.

Por lo tanto, si bien analíticamente podríamos insistir en la delimitación del diagnóstico como un elemento diferenciado de los otros tres, en una práctica fundada científicamente el mismo implica los otros tres momentos, cada uno de los cuales lo implica a su vez. Aún cuando formalmente podría “pararse el proceso” al

---

<sup>108</sup> Estamos suponiendo que se trata de planes estatales dotados de coherencia interna, cualquiera que sea su signo ideológico o su intencionalidad.

cubrir la etapa b), las c) y d) ya están implicadas en su realización.

En consecuencia, para la realización de un diagnóstico eficaz, debe explicitarse la matriz conceptual que da unidad a la elaboración del plan así como su articulación con los otros momentos, a fin de evitar los vicios que usualmente aquejan los documentos de planificación.

Por otra parte, esta misma consideración supone de por sí una propuesta metodológica que excluye formas inorgánicas y superficiales de encarar la cuestión de la intervención planificada.

### **3. EL CONTENIDO SUSTANTIVO DE LAS TAREAS DE ELABORACIÓN DEL PLAN**

A fin de examinar la interrelación entre estos elementos es necesario proceder de la siguiente manera:

- a) agrupar las tareas de análisis histórico, diagnóstico y prognosis bajo un mismo momento: el de *la descripción de los fenómenos* pertinentes;
- b) por otra parte, explicitar el momento del *planteamiento de objetivos*, que implica juicios de valor sobre la situación y sus perspectivas;
- c) adicionalmente, explicitar el momento de la *explicación de los fenómenos* tal como se dan, de sus causas y de sus interrelaciones mutuas;
- d) finalmente, mantener el momento de *elaboración* de las propuestas de acción (políticas) que *eventualmente modificarían la*

*situación actual y sus perspectivas de acuerdo a los objetivos planteados.*

Procederemos a desarrollar cada uno de estos momentos, en el entendimiento de que constituyen una unidad dentro de la cual se diferencia en función de los énfasis puestos sobre uno u otro aspecto de un mismo procedimiento.

### **3.1 La Descripción**

#### 3.1.1 Sobre el concepto de descripción científica

Usualmente el término “descriptivo” es utilizado en sentido peyorativo, como sinónimo de inoperante o de acientífico. El hecho de que buena parte de los diagnósticos elaborados en relación a la planeación no haya pasado a una fase explícitamente explicativa no quiere decir que esa sea la razón de su ineficacia. Lo malo no es describir sino describir mal o describir cosas irrelevantes.

Toda descripción implica el ordenamiento de un campo de datos a fin de aprehender ciertos fenómenos. Tal ordenamiento implica a su vez la aplicación de recursos ordenadores, de criterios de selección y clasificación. Cuando una descripción se realiza con base en el sistema de conceptos empíricos que forman parte de una teoría científica, se dan condiciones para su eventual científicidad. Mientras que la teoría nos brinda una caracterización de los aspectos más generales de un cierto tipo de fenómenos, la descripción de fenómenos concretos da lugar a un conocimiento particularizado, donde los “datos” son interpretados desde el marco

conceptual y, a su vez, las comprobaciones empíricas pueden poner en tela de juicio aspectos parciales o fundamentales de la teoría, cuando la “dureza de los hechos” descalifica los conceptos que pretenden aprehenderlos.

Por otro lado, los “datos” no constituyen la simple y directa representación de los hechos, puesto que su naturaleza instrumental los caracteriza como “construidos” por el analista (o por los sistemas de información) tal construcción implica la posibilidad de introducir elementos subjetivos, cuyo control se facilita cuando se explicitan los criterios de construcción y su congruencia con los marcos conceptuales utilizados para su interpretación.

Las teorías pueden, en ocasiones, exigir de investigadores y planificadores una masa de información no siempre disponible. En tales casos cabe la posibilidad de utilizar indicadores más o menos correlacionados con los fenómenos que se quieren determinar, sin perder de vista que se trata siempre de aproximaciones. Sin embargo, en general se produce un fenómeno inverso al esperado: cuando menos sea el conocimiento teórico-científico de los fenómenos sobre los cuales se pretende intervenir, tanto mayor será la masa de datos esgrimida o solicitada.

Una descripción empirista (ateórica) tenderá a acumular todos y cada uno de los datos disponibles presuntamente vinculados al fenómeno de interés. La falta de un marco conceptual implica la ausencia de criterios de discriminación entre lo que es relevante y lo que no lo es.

Usualmente, un diagnóstico regional realizado sobre estas endeble bases se conformará como la recopilación de cuanta información secundaria sobre “la región” esté a disposición del planificador. Si además se cuenta con medios para realizar encuestas, esta falta de marcos conceptuales llevará a unos cuestionarios de gran volumen que, una vez recopilados, serán inmanejables y con graves problemas de interpretación y de síntesis.

Cuanto mayor el conocimiento teórico, adquirido sobre la base de generalizaciones fundadas en investigaciones empíricas anteriores y un continuo proceso de corroboración práctica, tanto menor la masa de información que se requerirá, puesto que podrán señalarse los puntos cruciales sobre los cuales se hace indispensable un conocimiento particularizado, y la visión de conjunto será una elaboración teórico-empírica, en la que las proposiciones generales de la teoría serán especificadas o acotadas por la referencia empírica.

Una buena manera de testar la relevancia de los datos incorporados en una descripción, consiste en rastrear el efecto que su consideración ha tenido en el proceso posterior de explicación y de planteamiento de vías de acción. Si pudiéramos ignorar ciertos datos sin que eso afecte las conclusiones, será una primera señal de su inutilidad en el proceso global de planeamiento tal como ha sido encarado.

Pero el problema más grave está dado por la parte de la realidad que ha sido ignorada en la descripción y que, sin embargo, constituye un aspecto fundamental de los procesos en los que se pretende introducir cambios.

Por lo demás, es posible encontrar documentos de planificación en los que la información utilizada parece guardar alguna relación con el fenómeno en cuestión, y donde, asimismo, las medidas propuestas parecen tener algo que ver con uno u otro aspecto del mismo y, sin embargo, no se cumplen las condiciones mínimas de una planificación efectiva, por la ignorancia de los procesos que constituyen la clave de la *reproducción de los problemas* que se quieren solucionar.

### 3.1.2 El papel de la teoría en relación a la . descripción

La única manera de asegurar una coherencia mínima entre los diversos aspectos de un plan es la explicitación de un sistema conceptual que oficie de control metodológico y que permita recuperar orgánicamente las experiencias de situaciones similares, evitando volver a partir cada vez del “sentido común” de los planificadores.

Una teoría no solamente brinda un listado de variables y relaciones pertinentes y sus correspondientes definiciones empíricas, sino que es un sistema de pensamiento, que organiza la problemática y que contiene una visión más o menos fundada de los fenómenos a los que se apunta con la planificación. Generalmente existen teorías alternativas para un mismo tipo de fenómenos (entre otras cosas, definiendo de manera diversa los fenómenos mismos), y no todos los problemas conceptuales se resuelven adoptando “alguna teoría”.

Justamente la práctica de la planificación es una de las vías de someter a crítica continua los marcos teóricos existentes sobre la globalidad social, contribuyendo a su

superación y revisión, al constituirse en un verdadero “laboratorio” para las ciencias sociales y humanas.

A pesar de esta falta de una definición absoluta sobre cuál es la teoría verdadera, cabe acotar que ciertas características básicas deben ser cumplidas en cualquier caso por una teoría que pretenda dar cuenta de fenómenos sociales, como es el caso del desarrollo-subdesarrollo regional. Dos condiciones centrales pueden ser resumidas como: el ser orgánicas y dinámicas.

#### 3.1.2.1 Su necesario carácter orgánico:

La organicidad implica que se tiene, de los fenómenos bajo análisis, una concepción de totalidad parcial, internamente articulado y a su vez en relación con una totalidad de orden superior. “articulación interna significa que el énfasis es supuesto en el *sistema* de relaciones y en las múltiples formas de determinación más que en un *conjunto* desarticulado de elementos o aspectos (o variables) “de la región”. Por otra parte, se tiende siempre a ver los fenómenos estudiados como parte de un sistema más complejo, que también contribuye a determinar estructuralmente lo que ocurre en el subsistema particular.

Articular implica determinar los nodos y relaciones cruciales de un sistema y sus posiciones relativas, no poniendo en un pie de igualdad “todo lo que allí está”. Relacionar con una totalidad de otro orden, implica tener presente la sobredeterminación de los procesos endógenos por situaciones y procesos “externos” al subsistema.

### 3.1.2.2 Su necesario carácter dinámico:

Si hablamos *de procesos* sociales<sup>109</sup> estamos hablando de estructuras que *tienden* a reproducirse en la evolución histórica, de sistemas de relaciones que crean repetitivamente las condiciones para su propio mantenimiento. Para una intervención eficaz es necesario captar los procesos (a veces mecanísticos) de reproducción de aquellas estructuras que producen los efectos que nuestros objetivos (juicios de valor) plantearán como deseables de superar. Muchas políticas que aparentemente apuntan a variables-objetivo bien delineadas, concluyen produciendo efectos inesperados, muchas veces opuestos a lo propugnado, por ignorancia de la naturaleza procesal de la realidad social.

Esta determinación de estructuras y procesos se facilita enormemente cuando la descripción incursiona en un *análisis histórico*, pues el análisis de los cambios y recurrencias de la evolución histórica, permite captar efectivamente las estructuras concretas y discriminarias respecto a lo que (en un análisis estático) podría asimismo aparecer como estructural y característico sin serlo efectivamente. Por otra parte, el análisis histórico

---

<sup>109</sup> Ver: José L. Coraggio, "Sobre la espacialidad social y el concepto de región", incluido en este volumen.

permite visualizar cómo unas mismas estructuras pueden aparecer bajo formas fenoménicamente diferentes, sin que efectivamente se hayan producido cambios substanciales en la situación social de fondo. Las posibilidades de un *pronóstico* adecuado también dependen de que se hayan detectado las estructuras fundamentales y sus tendencias históricas.

En una primera aproximación (necesariamente simplificadora), podríamos decir que un buen diagnóstico detecta las estructuras esenciales de los fenómenos que preocupan al planificador, determinando asimismo las condiciones dinámicas de su reproducción así como las condiciones adversas para dicha producción, resultantes del mismo desarrollo contradictorio de tales estructuras o de la presencia de estructuras que entran en una contradicción externa con las primeras. Esta penetración en la lógica interna de los fenómenos, permite interpretar con otra luz los comportamientos y relaciones entre los actores sociales del complejo diagnosticado.

En tal sentido es necesario destacar que (salvo requerimientos analíticos momentáneos) una teoría verdaderamente dinámica problematiza una visión de las estructuras como totalidad armónicamente articulado, para la cual una situación de tensión interna sería excepcional y el conflicto, patológico. Por el contrario, la visión que guía la investigación es la de una totalidad constituida estructuralmente por contradicciones de diverso tipo y orden.

Cómo se resuelven tales contradicciones, cómo se articulan y bajo qué condiciones se producen situaciones que sólo podrían resolverse mediante un cambio

estructural, son cuestiones básicas para explicar las raíces mismas del movimiento social. Un principio básico de este método de aproximación a la realidad es, en principio y mientras no se demuestre lo contrario, partir de la hipótesis de que los “obstáculos” al desarrollo social no son externos al sistema de relaciones sociales bajo análisis, sino que son reproducidos por el mismo proceso infraestructural.

Por supuesto que una definición inadecuada del complejo real (¿la región?) a ser analizado coloca “fuera” del mismo relaciones determinantes de la problemática interna del mismo, pero, como veremos más adelante, ésta es justamente una consideración clave para la delimitación del propio objeto de planificación e intervención social.

### 3.1.3 Procesos y agentes

Si bien es necesario destacar la existencia de estructuras y procesos sociales que existen más allá de la conciencia que de ellos tengan los sujetos involucrados en las relaciones, esto no significa que el análisis deba limitarse a determinar tales procesos y hacer caso omiso de los personajes y organizaciones y de la conciencia individual o colectiva que tengan de su situación.

Por el contrario, *una descripción orientada hacia la acción debe establecer detalladamente quiénes son los agentes de tales procesos*, poniendo cuidado en no confundir niveles de determinación. Por un lado, puede realizarse una *tipología de las posiciones*, que pueden ocuparse en el sistema conceptualizado de relaciones (ejemplo: jornalero agrícola, campesino ejidatario,

intermediario comercial, financista, proveedor de insumos, arrendatario, pequeño propietario, urbanizador, etc).

Por otro lado deben identificarse las formas concretas bajo las cuales se realizan estas relaciones (ejemplo: el campesino ejidatario que temporalmente opera como jornalero; el proveedor de insumos que es a su vez acopiador de los productos y que a través del crédito otorgado a sus clientes controla la producción; el urbanizador que es a la vez financista y concejal del municipio, etc.), y asimismo determinar la funcionalidad y los intereses complejos que se asocian a estas formas no puras así como su peso cuantitativo en la situación analizada.

Esta discriminación entre agentes concretos y posiciones en las estructuras es fundamental, en tanto la acción social a proponer deberá actuar sobre y con los primeros y confundir las formas puras con los agentes reales lleva a políticas ineficaces, en tanto se basan en modelos de comportamiento supuestos y no en los efectivos.

En cualquier caso, un diagnóstico eficaz debe encarar ambos niveles de análisis: el estructural y el de los agentes sociales y, sobre esa base, reconstruir la dinámica del proceso social en el cual se pretende intervenir. Esta dinámica deberá ser analizada a, partir de la hipótesis, adecuada para todo proceso social, de que existen contradicciones -oposiciones y diferencias- en el interior de las estructuras sociales, que se

manifiestan como conflictos latentes o abiertos entre sectores. Negar la existencia de tales conflictos de interés -económicos las más de las veces, pero en muchos casos de orden cultural o directamente político-, equivaldría a sostener una imagen falsa

de la realidad social y por tanto debilitar las bases empíricas de una planificación para el cambio<sup>110</sup>.

En tanto toda intervención social será discriminadora a favor de unos u otros agentes o sectores de la población, es imprescindible que el diagnóstico considere estas oposiciones de intereses, así como las bases objetivas que las producen, tanto para permitir una toma de posición explícita sobre qué sectores se desea beneficiar, como para anticipar los apoyos y las posiciones que recibirá la política propuesta.

#### 3.1.4 La delimitación del objeto de análisis y del objeto de intervención.

Un problema metodológico que se presenta al realizar un diagnóstico, es determinar qué segmento concreto de la realidad social y bajo qué criterios será el objeto de análisis. Asimismo, el diagnóstico mismo deberá contribuir a delimitar qué sector de la realidad social será objeto de la posterior intervención, siempre más restringido que el objeto de análisis. En el caso de los programas de desarrollo regional suele predominar un recorte territorial (muchas veces administrativo) del subsistema social sobre el cual se programa la intervención. Aunque sobre este tema volveremos más adelante, nos interesa aquí, señalar algunos criterios que deben ser tomados en cuenta en tal delimitación.

---

<sup>110</sup> Sobre este tema ver: J.L. Coraggio, "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico), (incluido en este volumen).

En primer lugar se trata de determinar el tipo de relaciones o de fenómenos sociales que dan especificidad al programa (ejemplo: la producción campesina; la pobreza rural; el sistema de circulación; el desarrollo agroindustrial; el equipamiento colectivo; etc.). En segundo lugar, se trata de determinar un conjunto de actores sociales insertos en tales relaciones o situaciones, en relación a los cuales se produciría la intervención concreta. Ahora bien, esta doble determinación no es apriorístico sino que está condicionada por una cantidad de consideraciones que deben ser explicitadas.

Así, por ejemplo, el campo de acción de las agencias involucradas en el programa (desarrollo rural, equipamiento urbano, etc.), la anticipación que se tiene de los problemas fundamentales que se desea encarar (productividad, pobreza, falta de inversión pública, etc.), los objetivos deseados, en términos generales (mejorar condiciones de vida, aumentar la autosuficiencia, satisfacer la demanda actual, impulsar la autogestión; etc.) y en relación a sectores y agentes concretos (jornaleros agrícolas, productores campesinos, pequeños propietarios, industriales, movimientos habitacionales, etc.), y asimismo el tipo de intervenciones que se consideren posibles (política de precios, inversiones en infraestructura, organización social, educación para la producción, etc.), contribuyen, en un planteo correcto de la delimitación del objeto de intervención, a establecer quiénes son los principales sujetos sociales involucrados o a involucrar en el programa, tanto por ser sus presuntos beneficiarios como por ser agentes activos en los procesos considerados.

Desde esta perspectiva estamos desechando la posibilidad de establecer simplemente un ámbito geográfico por algún criterio parcial y luego proceder a analizar de cualquier manera todo lo que está dentro de dicho ámbito, como muchas veces suele hacerse.

La condición puesta más arriba, de que el diagnóstico debe captar los procesos de reproducción social centrales para la problemática que nos preocupa, implica que para un programa que no se limite a plantear paliativos para situaciones visualizadas estáticamente- el conjunto de sujetos sociales deberá ser definido como un subsistema, con cierta autonomía relativa en lo que hace a los procesos en los que se intentará introducir cambios estructurales. Esto está referido al diagnóstico y no necesariamente a la intervención misma.

Por ejemplo, la capacidad de satisfacción de las necesidades de un sector campesino puede estar afectada no tanto por su productividad como por estar entrampado en el circuito de capitales comerciales que extraen buena parte de sus excedentes (vía manipulación de los precios, mecanismos de financiamiento, etc.). En este caso deberán incluirse en el análisis los procesos más amplios de circulación de esos capitales comerciales y en particular la manera en que los sectores campesinos entran en su circuito, de modo de aprehender la lógica y los límites de las relaciones sobre las cuales se pretende intervenir. Y muy bien puede llevarnos este análisis a la investigación de relaciones, procesos y agentes no localizados dentro del ámbito geográfico definido por los lugares de residencia y trabajo del sector al que apunta el programa.

En general, no puede “ubicarse” el subsistema social (de relaciones, de circulación de productos, de capitales, de reproducción de la fuerza de trabajo, etc.) en un determinado ámbito geográfico que supuestamente contendría *todo* lo que es pertinente para el programa. Por ejemplo, puede ser necesario incursionar en un análisis del comportamiento de ciertas agencias del gobierno central en relación a éstos y otros grupos de productores, sin que ésto tenga una contrapartida espacial de contigüidad regional, etc.

En el diagnóstico deben incluirse entonces todas las relaciones y agentes fundamentales para dar cuenta de los procesos relevantes, independientemente de que, posteriormente, pueda determinarse que el campo de acción directa del programa sólo cubre una parte de dichos agentes o relaciones. Esta parcialidad de los programas será, sin embargo, objeto explícito de análisis y permitirá establecer la efectividad de los mismos.

En conclusión, la descripción debe ser aplicada a un *objeto de intervención social* ampliado, cuya definición implica determinar como subsistema los procesos sociales y los agentes concretos fundamentales, considerando la articulación interna y “externa” de los directamente afectados por el plan con otros elementos de la sociedad.

En esta determinación jugará un papel fundamental la existencia de un marco conceptual que permita orientar la delimitación, discriminando entre lo que es esencial y lo que es accesorio, evitando así el empirismo en el que influyen la definición arbitraria del objeto de intervención (y del objeto de diagnóstico) y la proliferación de

variables y aspectos considerados, debido a la incapacidad de discriminar.

### 3.1.5 Intervención social y conciencia de los agentes

Anteriormente mencionamos que, además de determinar las relaciones estructurales y de identificar los agentes concretos que permiten la efectivización de tales relaciones, y aún cuando dichas relaciones tengan una existencia objetiva más allá de la conciencia plena que los agentes involucrados tengan de ellas, no podemos desconocer -como parte importante de la realidad social misma- la existencia de algún grado de conciencia o de cierta visualización de su situación por parte de los mismos agentes sociales. Dado que los programas no pueden ser concebidos como intervenciones “externas” a los procesos sociales, sino que deben insertarse en tales procesos y por ello ser mediados por las acciones de los agentes incluidos, la conciencia que éstos tienen es un factor fundamental que debe ser aprehendido por el diagnóstico.

Cómo los diversos agentes sociales ven su propia problemática, cómo visualizan a los demás agentes con los cuales se relaciona, qué cuestiones consideran “problema”, a qué causas atribuyen sus problemas, cuáles son sus prioridades, cuáles han sido sus modalidades de acción individual u organizada, etc., son elementos necesarios para completar un diagnóstico. Sin embargo, el paternalismo programático -que implicaría que los planificadores determinen “desde afuera” cuáles son los problemas, cuáles las metas, cuáles las vías de acción y

luego pretendan imponerlas en nombre de los afectados- no se supera automáticamente con “consultar” a ciertos agentes sociales, acerca de cuáles son los problemas existentes y cuáles las metas a las que aspiran, con la intención de basar en estas consideraciones al programa mismo.

En primer lugar, un procedimiento de tal tipo implicaría el supuesto (generalmente falso) de que siempre los agentes involucrados en un dado proceso son los más idóneos para determinar la naturaleza del mismo, sus causalidades, identificar los elementos cruciales, etc. Si esto fuera así, la ciencia no sería necesaria y en todo caso se limitaría a la tarea de recopilación de las opiniones de los sujetos sociales sobre la realidad. No habría procesos objetivos que descubrir ni leyes que determinar.

En segundo lugar, tanto por la relativa facilidad de acceso como por su peso político-social, este procedimiento tiende a aplicarse a ciertos agentes sociales considerados "**claves**" por la posición que ocupan en las jerarquías sociales, o por su supuesta o efectiva representatividad social, con lo cual muy probablemente se obtiene una imagen burocratizado y sesgada de la problemática de las grandes mayorías, a las cuales suele decirse que van dirigidos estos programas.

En consecuencia, de lo que se trata en la descripción es de jugar simultáneamente con la determinación de los procesos y mecanismos objetivos que producen las situaciones consideradas problemáticas por los planificadores, por un lado, y con la determinación de la percepción de su situación y de la problemática así como por el tipo de respuestas que le dan los mismos agentes.

Todo esto es un proceso de intervención social que parte del postulado de que las transformaciones estructurales requieren cambios en la conciencia y en las actitudes así como de las formas de organización social de los elementos involucrados, lo que puede implicar la constitución de nuevos sujetos sociales y políticos.

### 3.1.6 Conclusión

En resumen: la descripción de las relaciones estructurales, objetivas; así como la identificación de los agentes sociales principales y sus formas de conciencia y comportamiento, debe realizarse con base en una concepción de la totalidad social en la cual se insertan. Por otra parte, tal totalidad, en tanto social, debe ser concebida como procesal, poniendo énfasis en los procesos que tienden a reproducir las situaciones consideradas problemáticas.

La capacidad de reproducción de estas estructuras no implica que su naturaleza sea armónica sino que, por el contrario, tal reproducción se realiza sobre la base de una continua redefinición de contradicciones internas y externas, las cuales se expresan básicamente bajo la forma de conflictos sociales que el diagnóstico debe explícitamente registrar y caracterizar.

Las operaciones metodológicas de una tal descripción deben estar organizadas a partir de un sistema conceptual explícito, adecuado al tipo de procesos que son relevantes para el tipo de intervención prevista. La definición del objeto concreto de intervención social -hecha a partir de la especificidad de los agentes de intervención y sus vías de acción posibles, de la anticipación de los problemas

relevantes a atacar y de las condiciones que la propia realidad le ponen al programa- deben extenderse, en lo que al diagnóstico hace, hasta cubrir las relaciones de reproducción de las situaciones consideradas problemáticas, de modo que, aun cuando el programa no puede intervenir sobre todos los elementos de tal subsistema, al menos se puedan determinar las limitaciones objetivas que tendrá para lograr los efectos deseados.

Finalmente, un diagnóstico será capaz de captar las relaciones estructurales y fundamentales en la medida que supera los tradicionales análisis estáticos y pueda basarse en un análisis histórico en el que las recurrencias sean plenamente advertidas y lo accidental pueda ser claramente separado de lo estructural.

La cuestión de la determinación de los “problemas” y, por tanto, de los objetivos que guiarán el curso de acción propuesto nos lleva al siguiente punto.

### **3.2 El Planteamiento de los Objetivos**

#### **3.2.1 Concepción teórica y visualización de los problemas**

Si contamos con una descripción científica de los principales procesos que conforman el campo de fenómenos que nos interesa; si tenemos asimismo una visión concreta de la dinámica social y una identificación de los principales agentes y grupos sociales y de su posición en dichos procesos ¿cómo determinamos cuáles condiciones o efectos de tales estructuras sociales son un “problema” que debe ser atacado, y cuáles en cambio son

un elemento positivo y que por tanto debe ser consolidado por su contribución al desarrollo que se propugna? Aquí intervienen los objetivos que orientan el programa.

Por ejemplo: la descomposición de formas comunitarias de organización que acompaña al proceso de recomposición bajo formas más eficientes de producción agraria ¿es un proceso en sí mismo positivo o negativo? (o tal vez el juicio debe emitirse respecto a la forma que adopta, admitiendo que el proceso en sí mismo es inevitable).

Así, si la “modernización” se toma como objetivo general, o si en cambio éste está dado por la autodeterminación y por la consolidación y reproducción de grupos étnicos y-o formas campesinas de producción, la caracterización de los “problemas” resultará muy distinta. (Otro tanto ocurre respecto al fenómeno de resistencia de los campesinos a abandonar la producción de productos destinados al autoconsumo y a concentrarse en cultivos especializados para el mercado, etc. ).

Por otra parte, el planteamiento de los objetivos no puede ser independiente de la concepción teórica de los fenómenos a intervenir. El que los objetivos se expresen en términos de las condiciones de vida de determinados sectores o en términos de su producción, no tendría mayores consecuencias si se partiera de una concepción integrada de los procesos sociales, donde la interrelación entre unos y otros aspectos fuera tomada en cuenta. Sin embargo, en muchos casos, el énfasis puesto en un aspecto parcial al plantear los objetivos refleja una concepción no integral de la problemática y suele

conducir a políticas ineficaces, que no logran efectivamente los objetivos propuestos.

Tal es el caso de los programas “asistencialistas”, que operan fundamentalmente sobre los “efectos”, concentrando sus acciones sobre el cambio de indicadores de equipamiento social o similares, sin afectar los mecanismos de reproducción de las condiciones que se quiere modificar, con lo que los efectos duran lo que dura la inyección de fondos aplicada. En el otro extremo encontramos concepciones “economicistas”, que consideran que la clave de resolución de los problemas sociales está en el proceso de producción, definido básicamente como una práctica ingenieril, en la confianza de que la incorporación de nuevas actividades (industrialización, por ejemplo), o la adopción de mejores técnicas o el aumento de la productividad por cualquier vía tenderá de por sí a transformaciones globales. Esta concepción lineal de la relación entre la producción (definida estrechamente) y las relaciones sociales en su conjunto aparece en ocasiones bajo la forma del denominado “desarrollismo”.

Vemos desde ya la estrecha relación que existe entre los marcos conceptuales, que nos brindan una visualización de la naturaleza de los fenómenos, y el planteamiento de los objetivos generales (y de las políticas). Una concepción adecuada de los procesos sobre los cuales se quiere intervenir para lograr un desarrollo en función de las condiciones de vida de las grandes mayorías deberá conducir al *planteamiento de objetivos y políticas integrales, en el sentido de que consideren no solamente los aspectos más directamente vinculados a tales condiciones sino que penetren en la compleja malla de*

*relaciones con una visualización de su naturaleza procesal y reproductiva.*

### 3.2.2 Objetivos, conflictualidad social y organización

Pero además, dada la existencia de conflictos entre sectores sociales, que concretizan de manera compleja las contradicciones de las estructuras en las cuales se quiere intervenir, la determinación de los “problemas” cuya resolución parcial o total puede plantearse como meta de las políticas-implicará asimismo identificar no sólo cuáles son los sectores que se constituyen en sujetos del programa en tanto beneficiarios, sino también cuáles son los sectores que, contrariamente, serán perjudicados por la implementación del nuevo programa.

Esto no implica que en cualquier conjunto recortado de la sociedad habrá necesariamente grupos contrapuestos, pero deja sentado que, para un recorte que incorpore los procesos completos fundamentales de reproducción de los problemas, ese es el caso más probable. Salvo en casos muy particulares, la característica contradictoria de los procesos sociales implicará que no es posible planificar en beneficio de todos y cada uno de los sectores sociales, sino que la determinación de los objetivos implicará “tomar partido”.

Por ejemplo, en el caso de programas de desarrollo rural, el sector beneficiario aparece como el de las grandes mayorías rurales, pero esta misma caracterización es generalmente insuficiente, pues dentro de la misma caben diferenciaciones relevantes entre diversas capas rurales, determinadas por su posición en la producción y circulación

agraria, por el monto de sus recursos productivos, etc.

Esta concepción de la determinación de los objetivos está impregnada por dos premisas que están a su vez fundadas en una apreciación científica de los procesos sociales. En primer lugar, si estos programas apuntan a resolver definitivamente las situaciones más graves de la problemática social, un programa eficaz será uno que apunte más a modificar estructuras y mecanismos -y por tanto a trastocar posiciones adquiridas por diversos agentes- que a paliar ciertos resultados negativos. En segundo lugar, y anticipando su posterior implementación, el establecimiento de los grandes objetivos debe ir acompañado de un análisis de las fuerzas sociales operando y, por lo tanto, entra en el campo de lo político, en el sentido de que se complica con las relaciones de poder y de dominación.

Las metas específicas que se proponga alcanzar el programa, los tiempos y ritmos de cambios propuestos, deberán ser cuidadosamente analizados a la luz de las condiciones político-sociales, en el entendimiento de que éstas no operan meramente como restricción o como “medio ambiente” de los programas, sino que son una determinación que debe ser expresamente incluida en las acciones propuestas.

Un programa que aspire a mejorar las condiciones de grandes grupos, en contraposición a estructuras de dominación comandadas por ciertos agentes sociales, no puede soslayar la necesidad de organizar a los primeros como fuerza social, a fin de apoyar el programa y resistir los eventuales embates a los que puede ser sometido. La dificultad de llevar a cabo estas acciones, no es excusa

para ocultar el problema o para reducir los programas a un conjunto de medidas que de antemano se sabe que serán inoperantes.

La legitimidad de los objetivos planteados aparece, en estas condiciones, como un elemento fundamental que debe ser corroborado por quienes diseñan el programa, en base a un contacto directo y organizado con los sujetos beneficiados (e incluso son los inmediatamente perjudicados) por el mismo. Sería impropio concebir un programa en función de objetivos idealistas, planteados a partir de criterios no sustentados en la vivencia que los mismos destinatarios tienen de su problemática cotidiana, así como sería inadecuado partir exclusivamente de su expresión directa de tales aspiraciones, sin tener en cuenta su dificultad para advertir cabalmente dónde radican los procesos centrales que los colocan en tal situación. Por otra parte, y hasta donde fuera posible, es necesario analizar las posibles reacciones y el perjuicio que el programa provocará a sectores no beneficiarios, sea para prevenir que bloqueen efectivamente el programa, sea para ganar su consenso mediante transacciones adecuadas (como puede ser el caso de una reforma agraria que ofrezca compensaciones a los terratenientes expropiados, o un reordenamiento urbano que plantee alternativas a los desplazados).

Más allá de los requisitos materiales que implique su implementación, la efectividad de los programas orientados por objetivos de cambio estructural no estaría asegurada sin garantizar la organización necesaria de fuerzas sociales que les den sustento político. Desde este punto de vista, *la determinación de los objetivos y metas de los programas no podrá hacerse vía aplicación*

*directa de normas ideales sino en relación a las condiciones políticas coyunturales y a las posibilidades organizativas presentes y futuras.*

Y este contexto socio político difícilmente pueda ser apprehendido por un análisis reducido al marco territorial del programa, puesto que las fuerzas sociales y políticas no admiten en general una regionalización de tal tipo. De allí la necesidad de enmarcar la preparación del programa en un análisis de la coyuntura y las tendencias económico-sociales y políticas, en el orden nacional y en ámbitos regionales intermedios.

También en este sentido, resulta necesario efectuar un análisis de la congruencia de los objetivos propuestos, no sólo con referencia a las tendencias objetivas de los diversos sectores sociales -definidos en base a su posición estructural- sino también con respecto a los planteos programáticos de las organizaciones políticas y sociales relacionadas al subsistema social considerado. De hecho, sólo la participación de los sectores involucrados en el proceso de planificación podría crear bases sólidas para tal congruencia.

Por último, en lo que hace específicamente a los programas de desarrollo regional, cabe plantear que el programa mismo debe ser evaluado en función de los efectos de mediano y largo plazo que puede tener como referencia a los procesos más globales de la sociedad en los cuales se inserta, a fin de discernir si se trata de un programa efectivamente inspirado en objetivos asumidos por las comunidades locales a las cuales se dirige, o si

(explícitamente o implícitamente), se trata de un programa funcional para una estrategia de integración o de transformación manipulada de tales comunidades bajo condiciones impuestas por un proyecto de otras clases o grupos sociales. Esta “exterioridad” de las intenciones no puede ser calificada *a priori* como ilegítima, sino que dependerá de la naturaleza del proyecto social al que responde el programa. En todo caso, su explicitación en el proceso de planificación evitará ambigüedades, permitirá internalizar una estrategia más global, orientando las decisiones de la planificación, y en algunos casos aumentará la eficacia de los programas<sup>111</sup>.

### 3.2.3 Conclusión

El establecimiento de los objetivos generales que orientan el programa equivale a delimitar las áreas-problema sobre las cuales se pretenderá intervenir. La forma en que se plantean los objetivos puede estar reflejando concepciones teóricas diversas de la naturaleza de los procesos involucrados, tal como lo demuestra la existencia de programas “asistenciales” y de otros “desarrollistas”, supuestamente inspirados en los mismos valores.

---

<sup>111</sup> La necesidad de mantener estas propuestas a un nivel útil de generalidad no puede conducirnos a ocultar una característica destacada de la práctica de la planificación regional en nuestros países. Mientras se apela al “bien común”, al “desarrollo” y a otras entelequias indefinidas política y socialmente, se puede perfectamente estar haciendo el juego a los intereses minoritarios que representa el gobierno **sin advertirlo** el técnico-planificador ingenuo. Por otra parte, todo lo planteado aquí es válido para una coyuntura de gobierno popular y programas que afectan precisamente a intereses minoritarios.

Por otra parte, la determinación de los objetivos conlleva la de los sujetos beneficiarios así como la de sectores o agentes eventualmente perjudicados por el programa. En tal sentido, optar por ciertos objetivos implica una toma de posición, una no naturalidad respecto a los conflictos sociales. Por consiguiente, la cuestión del poder y de la organización de fuerzas sociales no puede ser ajena al análisis que culminará con el establecimiento no sólo de los objetivos generales sino asimismo de las metas concretas a proponer.

De otra manera, la efectividad de objetivos y metas no podría ser generalizada, pues las condiciones económicas para su realización no constituyen bases suficientes. Asimismo, la legitimidad de los objetivos y metas deberá por un lado ser puesta a prueba en base al contacto directo con sujetos individuales y organizaciones involucradas, no sólo para captar sus aspiraciones expresas sino para corroborar las tendencias objetivas locales. Por otro lado, tal legitimidad y/o viabilidad deberá corroborarse en el marco de la coyuntura y tendencias en el orden nacional.

### **3.3.Los Elementos Explicativos del Diagnóstico**

#### 3.3.1 Explicación y descripción

Dada la estrecha interrelación que existe entre los cuatro momentos que estamos analizando, ha sido inevitable adelantar en los acápite anteriores consideraciones que hacen más específicamente a la explicación de los fenómenos que se pretenden modificar. Resulta de lo expuesto que: (I) es relativamente artificial una separación

entre la etapa de descripción y la de explicación, en tanto no es posible describir la realidad sin un sistema de conceptos que organicen tal descripción, so pena de caer en un “datismo” empirista, que sólo puede producir un resultado confuso por la falta de discriminación y la articulación; (II) las explicaciones válidas no son apriorísticas sino que, partiendo de una concepción general de los fenómenos concretos que se intenta explicar, consideran las condiciones específicas en que éstos se producen, siendo su resultado un conocimiento particularizado y no meramente una corroboración o rechazo de leyes generales.

Por lo tanto, en las condiciones para una correcta descripción esbozada más arriba, estaba ya Fugándose una conceptualización acerca de la naturaleza de los fenómenos atinentes al desarrollo social.

En lo que sigue nos limitaremos a ampliar ciertas consideraciones referidas básicamente al análisis de los fenómenos sociales, sin pretender desarrollar una teoría explicativa de los fenómenos regionales en particular.

### 3.3.2 La necesidad de una explicación científica

Cabría preguntarse por qué un diagnóstico destinado a orientar la acción en un ámbito territorial limitado debe incursionar en intentos explicativos, en la búsqueda de causas últimas, de leyes objetivas, y si no será esto más propio de la labor académica. El hecho es que una orientación por la acción que no se funda en

conocimiento producido críticamente, según las normas del

trabajo científico, corre el riesgo de tomar las apreciaciones comunes, superficiales, como conocimiento válido, cuando en realidad tales proposiciones contribuyen a ocultar el movimiento real, confundiéndolo con las apariencias.

Las ciencias sociales han mostrado justamente que esta estructura dual -donde los fenómenos no aparecen mostrando prístinamente sus causas profundas, donde las concepciones que se van gestando a través de las prácticas cotidianas de los agentes sociales tienen la doble determinación de ser aparentemente ajustadas a dichas prácticas pero, sin embargo, impedir la percepción directa de los procesos que las configuran tal como son- es característica de las sociedades en las cuales se están propugnando los programas de cuyo diagnóstico nos estamos ocupando.

Esta condición contradictoria del conocimiento común, de que orienta efectivamente las prácticas cotidianas de los agentes inmersos en las estructuras sociales, pero que no permite visualizar dichas estructuras, es un obstáculo empirista para la aceptación inmediata de la necesidad de producir conocimientos según procedimientos científicos.

Así, el productor campesino puede visualizar, sin ayuda de investigadores, que si el intermediario comercial le pagara un precio mayor su situación económica mejoraría, o que si los bancos le brindaran crédito a bajas tasas de interés podría resistir mejor los períodos de mala cosecha sin caer en manos de los prestamistas usurarios.

Sin embargo, no puede advertir que la problemática de la determinación de los precios agrícolas no se resuelve operando sobre ese subsistema de comercialización, si tal cuestión está ligada a la coyuntura del proceso nacional de acumulación, en el que juegan otras contradicciones que nunca se le aparecen directamente corporizadas como agentes con las cuales tiene trato directo. Tampoco advierte, de manera directa, que si se actúa únicamente sobre la determinación de los precios de compra de su producción hay numerosos mecanismos por los cuales la diferencia a su favor puede ser absorbida por otros agentes de la circulación. O, con referencia al crédito, puede no anticipar que el resultado final de una mayor disponibilidad de crédito, puede ser que él pague los intereses pero que el mejor financiamiento lo reciba efectivamente el intermediario a través de un cambio en los plazos de pago de sus cosechas.

En algunos casos, un conocimiento más a cabo se logra simplemente teniendo en cuenta la interrelación entre fenómenos aparentemente desligados. Otras veces, tal conocimiento se logra accediendo a una comprensión de las leyes profundas que regulan el funcionamiento de la sociedad y en particular de los procesos atinentes al programa que se está diseñando. Un conocimiento del segundo tipo puede demostrar que determinadas políticas constituyen meros paliativos para las situaciones que se pretende resolver, y que sin cambios en ciertas relaciones estructurales no será posible obtener resultados duraderos.

No se está diciendo aquí que todo se resuelve cambiando estructuras genéricamente, sino que justamente se

trata de determinar qué mecanismos, qué situaciones organizativas, qué relaciones estructurales son cruciales en la reproducción de los problemas. Por otra parte, este mismo conocimiento permitirá apreciar la viabilidad y las modalidades del cambio requerido.

Por lo tanto, una explicación de los fenómenos que ocupan al planificador debe incluir, no solamente las causas inmediatas a las cuales los mismos pueden remitirse, sino también los procesos de reproducción social que los hacen estructurales y no meramente accidentales y pasajeros. La cuestión de la reproducción de las estructuras sociales y de todos sus aspectos permanentes a través de procesos económicos, políticos e ideológicos, es básica en toda explicación.

### 3.3.3 La reproducción social como tópica teórica básica

El proceso central (pero no único) desde el cual se determinan fundamentalmente las estructuras sociales, es el complejo proceso de producción y reproducción material. Las posiciones que los diversos agentes sociales ocupan en las diversas esferas de dicho proceso constituyen la matriz misma de las estructuras sociales.

Dichas posiciones se definen centralmente por las relaciones recurrentes entre los miembros de la sociedad en la producción propiamente dicha, relaciones que dependen estrechamente de la relación de dichos agentes con los medios de producción de las formas de

cooperación que adoptan en el seno del mismo proceso de trabajo. Así, diferenciamos entre: productores independientes, propietarios de sus medios de producción y por tanto de su producto; productores asalariados, que no poseen medios de producción ni tienen derecho sobre el producto de su trabajo más que por la vía indirecta del salario; propietarios de medios de producción que no trabajan directamente pero que contratan trabajadores y controlan el proceso de producción en función de sus objetivos de acumulación; formas comunitarias, familiares o no, de trabajo colectivo, donde existe una propiedad a nivel grupal de medios y resultados de la producción; y así otros tipos y toda una variedad de situaciones intermedias.

Pero existen asimismo otras determinaciones económicas de las posiciones sociales que no son estrictamente relaciones de producción, que se derivan de las relaciones de circulación. Esto nos lleva a diferencias entre la producción para el mercado y la producción para el propio consumo, así como entre el capital productivo; el comercial y el financiero, etc.

De estas relaciones combinadas y de aspectos adicionales, tales como el grado de monopolio o competitividad, etc., resultan diversos modelos de regulación de la producción y de generación y apropiación de excedentes, aspecto éste central para explicar la dinámica de la producción social y para apreciar las perspectivas de desarrollo de comunidades específicas, así como para captar algunas de las principales fuentes de contraposición de intereses.

La teoría nos alerta así de su existencia genérica, indicando metodológicamente que un análisis detallado de los mecanismos concretos de dicha regulación y de dicha

apropiación, es condición necesaria para explicar buena parte de las situaciones concretas que se desea modificar.

Pero no se trata de limitarse a efectuar una tipología de relaciones, sino que es necesario proceder a vincularlas con las condiciones materiales que las posibilitan, dadas fundamentalmente por el desarrollo alcanzado por la productividad, pero depende tanto de las condiciones mismas de los elementos naturales involucrados en la producción (suelo, clima, etc.) como de la tecnología adoptada por los productores, que no se limita al tipo de instrumentos utilizados sino que incluye las formas de organización del trabajo mismo.

Por lo tanto, la teoría no orienta el análisis de la estructura de la producción exclusivamente en función de la cuestión de qué se produce, sino de cómo se lo produce técnica y socialmente. Asimismo, plantea la cuestión sobre las formas de inserción que los productos tendrán en las relaciones de reproducción de la sociedad global (materias primas para la agroindustria, alimentos directamente consumibles, etc.), y las que tendrán los excedentes volcados a la forma dinero (reproducción ampliada de los mismos procesos que los generan, transferencia a otros sectores rurales, a actividades urbanas, etc.).

Esto es así puesto que, para poder explicar la existencia de formas sociales de producción diferentes, su articulación, el desarrollo desigual de fuerzas productivas

particulares y, sobre todo, para poder comprender las razones de la permanencia y coexistencia de formas contradictorias, es necesario ubicar el análisis dentro de la problemática más general de la reproducción social en su

conjunto. Ello implica ver a la producción y la circulación como momentos de la reproducción del todo social y, en particular, del subsistema o subsistemas seleccionados como objeto de la intervención social.

Pero la tónica de la reproducción social nos lleva a superar un análisis estrictamente económico, puesto que los mecanismos de reproducción tienen asimismo determinaciones culturales o directamente políticas, cuya significación deberá ser elucidada en cada caso. Para comprender la dinámica y posible evolución de los procesos analizados, la teoría indica metodológicamente como indispensable el análisis de las principales contradicciones internas a las estructuras -sean éstas económicas, culturales o políticas- o entre estructuras, así como aprehender la articulación entre las contradicciones internas a las estructuras analizadas y aquellas resultantes de su inserción en un sistema global más amplio.

La necesidad de realizar estas investigaciones en función de una futura intervención social requiere, asimismo, que las expresiones de tales contradicciones bajo la forma de conflictos más o menos abiertos, presentes o potenciales, y las formas de organización de los intereses contrapuestos, así como el marco institucional y los mecanismos de regulación-resolución de los mismos durante el periodo reciente sean asimismo investigados. El sistema de organizaciones políticas y sociales existentes y su funcionalidad o su carácter contradictorio

con la reproducción social de los problemas, deberá ser especificado en cada caso.

Por otra parte, en la medida en que en el subsistema estudiado se encuentran elementos estructurales dominantes

cuya dinámica marca o ha marcado en el paso la dinámica global del conjunto, como podría, por ejemplo, ser el caso del capital comercial o el capital bancario, la teoría indica que el diagnóstico debe incluir un análisis de las tendencias de tales elementos dentro del sistema global, así como de las condiciones favorables a su reproducción y de aquellas que la contradicen.

A su vez, en tanto los programas estén orientados hacia amplios sectores subordinados, el análisis de las condiciones de su reproducción, de sus “estrategias de sobrevivencia” (la venta parcial de la fuerza de trabajo campesina en otras explotaciones rurales o en el sector urbano; la migración temporal o definitiva a las ciudades; la mezcla de actividades, a nivel familiar, la organización colectiva para reivindicar intereses, etc.) es asimismo un capítulo obligado del diagnóstico.

La contraposición de las estrategias explícitas o implícitas de los diversos sectores sociales, las formas de regulación de las oposiciones de intereses, las tendencias advertidas, constituyen, junto con un análisis estructural, la base de una explicación de aquellos fenómenos más aparentes que motivaron la intervención y el planteo de la necesidad de un programa, con el posible resultado de que -sobre la base de un diagnóstico científicamente orientado, y contando ahora con una nueva caracterización de los fenómenos y de sus causas- la

naturaleza y los alcances del programa tiendan a tomar una forma diversa de la anticipada originalmente.

Por lo pronto, la teoría indica que el principal obstáculo al desarrollo regional no puede ser visualizado simplemente como la falta de recursos financieros o la falta de proyectos concretos de inversión, siendo las estructuras mismas que lo impiden el nuevo foco de atención. Esta aseveración no se deriva de una actitud absolutista- que sólo ve en el "cambio total de estructuras el medio para el desarrollo- sino de las experiencias acumuladas en América Latina, que la teoría condensa y sistematiza.

Por último, es evidente que un diagnóstico realizado sobre bases teóricas tenderá a reflejar las hipótesis mismas que la teoría brinda. Pero no se trata de encasillar la realidad en las proposiciones generales, sino de organizar una investigación donde todas las especificidades relevantes del caso encarado sean debidamente registradas, aún cuando contradigan parcial o totalmente las previsiones teóricas, procurando, en la reconstrucción del proceso real estudiado, hacer referencia explícita a los agentes, instituciones y mecanismos concretos existentes.

#### 3.3.4 Conclusión

En resumen, el papel del marco teórico en la elaboración del diagnóstico es proveer una concepción general de los procesos sociales y el consiguiente sistema de preguntas que orientan la investigación. En primer lugar, se establece la imposibilidad de acceder a una comprensión de los fenómenos "tal como se dan", sin recurrir a un

análisis de las estructuras profundas que los producen. En segundo lugar, se establece que tales estructuras son internamente contradictorias, lo que se manifiesta en sistemas sociales polarizados entre elementos dominantes y sectores dominados, lo que requiere una investigación de la lógica y las tendencias de desarrollo de

ambos polos en su unidad, y consecuentemente, de las estrategias de los agentes correspondientes y de la fenomenología de conflictos emergentes de sus contradicciones.

Finalmente, se establece que el marco más amplio de análisis debe ser el de los procesos de reproducción social de las estructuras y de las situaciones consideradas como problemas. A ellos se accede a partir del núcleo central constituido por el proceso de producción material de bienes y de los procesos de generación, apropiación y utilización de excedente económico, sin descuidar que la reproducción social incluye procesos culturales y políticos y que un análisis operativo no debe quedarse al nivel de las relaciones estructurales sino que debe ligar dicho nivel con el de los agentes y organizaciones concretas existentes.

### **3.4 La Elaboración e Implementación de las Propuestas de Acción (las Políticas)**

#### 3.4.1 Las políticas como intervención externa a los procesos en la región

La situación social regional, diagnosticada y problematizada por los planificadores, debe dar lugar a

propuestas de acción para la transformación de las estructuras que reproducen los problemas identificados. Pero si el diagnóstico y la identificación de los problemas debían hacerse en base a un contacto directo con los agentes involucrados en los procesos analizados, la explicación bien pudo ser resultado de una elaboración del equipo planificador en base a esa materia prima acumulada.

Efectivamente, la explicación científica implica elevarse por encima de la práctica repetitivo de los agentes así como de las percepciones suturadas a la realidad que dicha práctica va generando. Esto no excluye recoger y analizar críticamente las explicaciones que los mismos agentes tienen para sus problemas, como hipótesis, por un lado, pero sobre todo como elementos de la ideología que deben ser incluidos explícitamente en el diagnóstico, en tanto dimensión subjetiva de la situación social.

Pero si la explicación da claves para establecer los determinismos de diverso orden y tipo que operan en la realidad, permite también vislumbrar el tipo de cambios requeridos para facilitar, inducir o producir directamente otros cambios deseados en la situación. Por ello es grande la tentación de los planificadores de quedarse en el escritorio donde surgió la explicación para redactar las propuestas de acción, ponerlas en el papel y elevarlas a los responsables estatales del caso.

La mayoría de las veces, los habitantes de una región “planificada” no llegan a enterarse de los planes hechos “para ellos”, incluso si el diagnóstico se realizó “a partir de ellos” y su percepción de los problemas que aquejan la sociedad a la que pertenecen. Posiblemente, en un acto formal para élites locales, o a través de los medios de

comunicación social, se enteran de los grandes objetivos planteados o de las obras que diversas agencias del estado se han comprometido a realizar en la región.

Si el campo de acción visualizado por los planificadores fue desde un comienzo la realización de inversiones en obras públicas, esto habrá incidido en el diagnóstico; en el tipo de relaciones y problemas que “se podrían” ver, y, por supuesto, el plan culminará reduciendo las políticas a otros tantos proyectos de obras, de cuya construcción dependería el cambio social en la región. Si todo marcha bien, llegarán las empresas contratistas, eventualmente contratarán mano de obra local, y finalmente construirán...

Es indudable el impacto posible de un nuevo dique, de un camino de conexión con la red nacional, de un hospital o una escuela. Sin embargo, la historia de los planes regionales que han llegado al nivel de proyectos de inversión pública muestran que, cuando se comparan los objetivos declarados con los resultados, muchas veces ese impacto no parece haber sido planificado sino que tiene un fuerte componente accidental.

Algo similar puede ocurrir con otros instrumentos usuales de intervención, concebidos como cambios legales, regulaciones y prohibiciones de todo tipo. La zonificación urbana o la agraria difícilmente surgen de un análisis a fondo de los comportamientos y mecanismos que orientan la configuración territorial de la región y es fácil que sus efectos difieran substancialmente de las imágenes ideales que los planificadores vuelcan al plano.

Y es que para este tipo de planes, la conexión real entre la “obra” o las disposiciones legales y las relaciones sociales es virtualmente desconocida y, en todo caso, supuesta como siempre favorable a los grandes objetivos proclamados.

En una sociedad que se atiene a las formas de la democracia representativa, la planificación pública rara vez enuncia objetivos abiertamente contrarios a los intereses de las mayorías. El “progresismo” que cubre los documentos de planificación -aunque sea con una tónica asistencialista, modernizadora o desarrollista- es la norma general. Pero las acciones y sus efectos tienden a mostrar la verdadera naturaleza- incluso no evidente para muchos planificadores, de la actividad planificadora en sociedades capitalistas dependientes.

De este modo, cuando es todavía un documento y un conjunto de propuestas descontextuadas, el plan puede ganar consenso si es manejado hábilmente en su presentación. Pero ese consenso es superficial. No debe extrañar, entonces, que el plan sea ajeno y alienante para la gran mayoría de la población local a la cual va dirigido. No debe extrañar, tampoco, la eventual resistencia -pasiva y eventualmente activa- sobre la marcha de su implementación.

#### 3.4.2. Las políticas como programa de transformación de las relaciones sociales en la región

Si la concepción que guió el proceso de planificación tuvo en cuenta las verdaderas condiciones de reproducción de los problemas sociales que se pretende resolver, sus propuestas no pueden limitarse a la construcción de obras o la imposición de leyes, sino que deben incluir un complejo de acciones no sólo por parte de las agencias

del estado sino por parte de los agentes privados directamente involucrados en la situación regional.

Cambios en los comportamientos, en la organización, en la vinculación entre los intereses inmediatos y los mediatos, en la percepción del conjunto de intereses de la sociedad local y de su “interés común”, nuevas formas de participación y acción social y política son requisitos para intentar una transformación efectiva de las estructuras que reproducen los problemas. Se requiere un esfuerzo conjunto y coherente de estado y sociedad civil para cambiar lo que para muchos es visto como natural e ineluctable.

Esto no puede lograrse a partir de un documento gestado en un escritorio y anunciado en diarios y radios. Un programa efectivo de transformación social requiere ser asumido por los miembros de la sociedad, al menos por los que resultarán supuestamente beneficiados directa o indirectamente por él. Hacerlo propio, tomarlo como guía para la propia acción y como criterio para juzgar la acción de los demás, es prácticamente imposible si no se le entiende, si no se puede ubicar la problemática particular en la global, si no se siente sujeto activo del proceso que desencadenará la implementación del plan. El plan requiere, sí, de una dirección estratégica. Pero requiere, sobre todo, de una participación masiva de los agentes que afecta.

Esa participación se hace más difícil cuando comienza una vez terminado el plan. Es difícil convocar masivamente a una población, comunicarles que están ahora regidos por un plan de gobierno, asignarles a cada

uno su papel, y automáticamente obtener un consenso activo

y sólido para su implementación. La mejor garantía para obtener ese consenso es construirlo desde un comienzo, desde el momento de la recuperación de la memoria colectiva de esa población, de la percepción de su identidad, de sus problemas y de sus causas. Construirlo a través del autodiagnóstico, de la búsqueda conjunta de posibles alternativas de acción, generando un diálogo (no necesariamente armónico) y si es necesario una confrontación abierta entre diversos sectores organizados de la sociedad local, para que el “interés común”, si prevalece, resulte del juego real de las fuerzas sociales y no de la imaginación planificadora. Una planificación participativa, donde -al estilo de la educación dialógica- se formen a la vez planificadores y planificandos. Participación en el diseño que anticipa la indispensable incursión en la implementación pero también en el control y rectificación continua del plan y sus políticas.

Puede legítimamente plantearse la pregunta: ¿Cuáles son, entonces, los límites entre la práctica de planificación y la práctica política? O bien: ¿Es factible esta modalidad de planificación en nuestros países? Este no es el tema central de este trabajo, pero adelantamos nuestra propia respuesta. “ separación entre economía (y por tanto planificación) y política es la bandera de las minorías dominantes, empeñadas en mantener su privilegio económico en un mar de pobreza y hacerlo con la legitimación política del voto popular. Unir en el pensamiento lo que ya está unido en la realidad es un acto de honestidad intelectual. Efectivamente, aunque en algunos casos no lo sepan, quienes hacen tecnocráticamente planificación están haciendo política.

En cuanto a la factibilidad, no hay más que dos alternativas: o se acepta la realidad como es (con pequeñas variaciones en todo caso) y se elude hablar de cambio y desarrollo, o se trabaja efectivamente para ese cambio y ese desarrollo que, en estas sociedades al menos, no es posible sin autodeterminación nacional y soberanía popular. Y empeñarse con esos grandes objetivos nacionales no admite la posibilidad de la imposibilidad. La planificación social con objetivos progresistas es, intrínsecamente, progresista y contestataria dentro de un sistema que pretende reproducir la dependencia externa y el privilegio de las minorías en su interior.

#### **4. EL CARÁCTER URBANO-RURAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL**

Un programa de desarrollo regional está dirigido a intervenir en un complejo urbano-rural de población, actividad y relaciones. Desde el punto de vista social, esto implica que estará compuesto por elementos que se insertan en procesos diversos de producción, circulación y consumo. Actividades agrarias, de transporte y almacenamiento, de servicios urbanos, de tipo artesanal o fabril urbano, redes nacionales o internacionales de comercio y crédito, etc. Los patrones culturales pueden asimismo diferir substancialmente entre poblaciones relativamente cercanas en el espacio. Ecológicamente habrá amplios sectores de población dispersa y núcleos aglomerados, con las consiguientes situaciones de acceso diferencial respecto a los servicios centrales de todo tipo. El grado de monetización de las condiciones de reproducción será asimismo diferente, como lo son

también las posibilidades de sobrevivencia sin insertarse en el mercado de trabajo.

Esta heterogeneidad implica que las políticas mismas deberán ser diferenciales para atender a necesidades y situaciones diversas, tanto más que el tipo de relaciones sociales a las cuales se enfrenta el programa pueden ser diferentes y tener mecanismos relativamente independientes de reproducción, dentro del mismo complejo social encarado, o en articulación con sistemas más amplios.

La cuestión de la articulación de los procesos “urbanos” y los “rurales” debe ser encarada expresamente en el marco conceptual y metodológico del programa. En primer lugar, es claro que ciertos procesos son más claramente clasificables como urbanos o rurales que otros. En el caso de la producción, esta posibilidad es usualmente puesta en práctica, pero es menos clara en el caso de los procesos de circulación material de los productos agrarios y aún menos en los procesos de reproducción económica y social de las estructuras agrarias. La apropiación de los excedentes generados en el sector agrario suele seguir canales institucionales más propiamente urbanos, y en muchos casos la utilización misma de tales excedentes no se revierte al sector que los generó. Los mercados de trabajo en los que circula la fuerza de trabajo de origen rural suelen asimismo ser una articulación de actividades urbanas y rurales. Algunos medios de consumo colectivo, si bien centralizados en las ciudades, son parcialmente accesibles por las poblaciones rurales circundantes. Las redes de transporte y energía cumplen asimismo funciones para ambos ámbitos ecológicos, etc.

Pero lo central no es destacar esta “interrelación” o inseparabilidad en la realidad, de los sistemas denominados urbanos o rurales; sino en aprehender, desde la perspectiva del desarrollo y sus alternativas, cómo se articulan dinámicamente procesos sociales rurales, urbanos y otros que no pueden atribuirse a uno u otro subsistema. En tal sentido, suele predominar un modelo que ve en el desarrollo urbano el núcleo motriz que pondrá en marcha procesos de modernización (por arrastre) del sector rural a él acoplado. Se piensa entonces en el desarrollo rural desde la ciudad y a través de la red de canales e instituciones centralizados en la misma. Este mismo modelo puede ser controvertido por la existencia de situaciones inversas, donde es la dinámica del sector rural la que marca los ritmos y posibilidades del sector urbano, que aparece como centro de servicios y de acoplamiento de la actividad rural al sistema nacional, sin autonomía con respecto a la evolución de las actividades rurales.

Ninguno de ambos modelos pueden generalizarse. Por el contrario, en tanto modelos que se centran en ciertas relaciones expresadas como flujos económicos, ambos deben ser caracterizados como parciales e insuficientes para urbanizar una estrategia de desarrollo rural. Lo central es apreciar que si bien existe una estructura social agraria y una estructura social urbana relativamente diferenciada a partir de, precisamente, las diferentes estructuras de producción, ambas están articuladas en la realidad de las sociedades agrario-industriales y más en particular de los subsistemas regionales, en que un sector

rural y un sector urbano concretos se acoplan, al punto que posiciones distintas ubicadas en ambas estructuras pueden llegar a coincidir en un mismo personaje social (el propietario absentista de la tierra que desarrolla actividades profesionales urbanas, el campesino que parte del año se desempeña como trabajador de la construcción urbana, etc.).

En todo caso lo que estas consideraciones indican es que, tanto en programas de desarrollo urbano como en programas de desarrollo rural, debe estar presente la dimensión regional del análisis. Salvo en el caso de programas sectoriales o de cobertura nacional, éstos estarán dirigidos a un objeto de intervención social cuyo ámbito de reproducción *inmediato* será el de un segmento territorial limitado, ligado fundamentalmente a los procesos y relaciones de producción y de reproducción de la fuerza de trabajo.

## **5. LA NECESIDAD DE MEDIACIONES OPERATIVAS ENTRE LO SOCIAL Y LO ESPACIAL**

Si de vincular economía y política, desde la perspectiva de un proyecto social orientado por los intereses de las mayorías populares, se trata, creemos que la propuesta que aquí esbozamos para organizar al menos una parte de nuestros trabajos en el campo territorial será eficaz, en la medida en que el análisis de las relaciones económicas y sus determinaciones espaciales se constituya en una sólida base para el análisis socio-político de ese “todo caótico” que denominamos territorio.

En primer lugar, todo intento de vincular sociedad y espacio debe resolver la relación entre la lógica de la producción material y las formas espaciales. Esto implica encontrar una manera de establecer *mediaciones* concretas entre la totalidad del sistema económico y el conjunto de formas espaciales, superando las conclusiones “directas”, generalizantes y esencialmente abstractas. Para tal fin debe proponerse no sólo un conjunto de conceptos que permitan aprehender los aspectos espaciales de la producción (ver nuestro intento en el primer trabajo e este volumen), sino que también deben proponerse conceptos analíticos para *reconstruir el movimiento económico de manera que pueda ser ligado con las determinaciones espaciales*.

Una condición indispensable en tal sentido, es que el análisis que se haga de la totalidad económica no la disecte en elementos de tal manera que estos pierden su organicidad.

Un ejemplo de tal tipo de disección es el que provee la teoría neoclásica de la localización. En efecto, allí se separan y reagrupan las actividades económicas según isomorfismos en sus “factores” de localización, privilegiando las formas espaciales por sobre los contenidos de las operaciones mismas. Quedan así *mezcladas* actividades tan diversas como el desmote de algodón, los servicios hospitalarios y la administración de gobierno en un mismo capítulo: las “actividades centrales”. Por otro lado, se agrupan bajo el acápite “modelos de usos alternativos del suelo” la producción agraria de medios de consumo, la de bienes exportables y la vivienda urbana. Finalmente, se agrupan en otro capítulo actividades “localizadas” tales como el turismo,

la industria automotriz, la minería o la producción de aluminio.

Por otra parte, la “ciencia espacial” parte de la premisa que la localización de las actividades que se realizan desde lugares fijos y la circulación de sus insumos y productos no son más que dos caras de la misma moneda, y que, por lo tanto, las “relaciones entre producción y espacio” y “entre circulación y espacio” son equivalentes, sin embargo, esta aseveración no esta bien lleva a buscar la unidad entre producción y circulación sino más bien a justificar su énfasis en la segunda. Destacan sí, la interdependencia “entre localizaciones” y entre ámbitos de circulación material, pero allí el sujeto de la organización territorial no existe, salvo “la mano invisible” o el libre juego de las fuerzas de mercado.

Pero en el proceso de su construcción, las teorías neoclásicas de las formas espaciales han sometido a la sociedad a otra disección más seria. Han separado “lo económico”, como factor tratado de manera independiente de la totalidad social. Advertidos de esto, han realizado intentos posteriores de incorporar los otros “factores”, pero lo han hecho de una manera formal, que refleja su profundo economicismo.

Tal vez por reacción a este tipo de enfoques, centrados en la circulación, es que se produjo una reacción de vertiente marxista que, por el contrario, tiende a privilegiar la “producción”, entendiéndola en un sentido de transformación material (físico-técnico) e incorporar lo social como relaciones de producción, es decir, como relaciones

determinadas en el proceso de trabajo. Sin embargo, resta conceptualizar la unidad entre las relaciones de producción y las de circulación (social y material) para avanzar en la construcción de un marco teórico eficaz. Dicha unidad sólo se rescata cabalmente cuando se asume la problemática de la reproducción de las relaciones sociales. (Para los neoclásicos, esta cuestión nunca surge, porque visualizan la economía, como un *mecanismo* cuya génesis y cuyo futuro no son problema, dada la naturaleza ahistórica de su concepción del mundo).

Para avanzar en el análisis de las mediaciones entre la totalidad del sistema económico y las formas espaciales (en particular la regionalización) de los procesos sociales, consideramos necesario desarrollar un concepto que tenga mejores posibilidades para tal fin que la tradicional división de la economía en sectores productivos (primario, secundario, terciario, y sus ramas). En tal sentido propondremos en un trabajo futuro introducir el concepto de subsistemas de producción y circulación y su componente territorial, los complejos territoriales de producción y reproducción<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Para una primera aproximación, ver José L. Coraggio, Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación. Texto de CIUDAD No. 2, Quito, 1987.



## EPILOGO

Habiendo releído los cinco trabajos que componen este volumen, pensamos que tal vez sea oportuno explicitar las líneas directrices que los entranan y que justifican el título que le hemos puesto al conjunto.

*“Territorios en transición”* apela como punto de partida a ese “todo caótico” de datos que usualmente denominamos “territorio”, representado por una combinación variable de series informacionales localizadas -sobre recursos naturales, infraestructura, población, actividad económica, etc.- y de cuadros dramáticos de situaciones humanas de desigualdad social, explotación diferencial y centralismo a lo largo de nuestros países. Aspecto éste de nuestras sociedades que suele considerarse de baja maleabilidad estructural, posiblemente uno de los últimos aspectos que podrían transformarse en un proceso revolucionario. Apela, a la vez, a su efectiva naturaleza procesal, a su devenir material como parte de los procesos de transformación que sufren nuestras vulnerables sociedades latinoamericanas, así como a la necesidad y posibilidad de su efectiva incorporación en un proyecto progresista de transición hacia una sociedad mejor.

Sin embargo, advertir y concretar programáticamente esta posibilidad requiere elevarse del todo caótico de las representaciones mediante la investigación orientada teóricamente. Esto requiere, desde un punto de vista científico, plantear una tópica filosófico-analítica sobre lo espacial, a fin de permitir las abstracciones que lo territorial impide y fundar la problemática específica en

una teoría de la sociedad que dé las claves principales sobre su funcionamiento y desarrollo. Requiere también una toma de posición política sobre la conflictualidad social, que priorice y dé sentido a las cuestiones que la investigación y la práctica de transformación deben encarar. Requiere, asimismo, revitalizar la teoría a través de la investigación empírica, planteando y respondiendo a nuevas preguntas, encontrando las mediaciones operativas que permitan poner a prueba los conceptos, superando las tendencias especulativistas.

Es necesario, también, realizar la “*crítica de la planificación regional en América Latina*”, incluidos en ella Cuba y Nicaragua. Esto implica comenzar por reubicar ideológica y prácticamente la práctica de la planificación regional o territorial, no sólo resaltando su crisis, certificando su ineffectividad histórica o señalando su distancia de determinados modelos ideales, sino defendiendo su posibilidad como práctica contradictoria dentro del mismo sistema cuya superación se propugna. Principal laboratorio de este campo, la planificación territorial debe ser vista como parte del complejo proceso de transición desde el interior de la sociedad que, a la vez que la propone como alternativa de una racionalidad superior, lo coopta para servir a los intereses dominantes.

Para afirmar estos propósitos se requiere hacer una investigación y una planificación menos de escritorio y más vinculadas a los agentes concretos del proceso social, en una relación dialógica que permita superar las formas usuales de separación entre investigadores-planificadores e investigados-planificados. Una investigación - planificación menos atada al oportunismo de la

coyuntura política -en Ecuador o en Nicaragua, en Brasil o en Chile- y más orientada desde la perspectiva de la difícil pero posible transición.

La legalidad de tal perspectiva no puede ser garantizada por nadie, y poner como requisito esas garantías sería buscar un certificado de imposibilidad y un renovado intento de desplazar la propia responsabilidad. “viabilidad -por vulnerable que sea- de una investigación y planificación para la transición debe ser penosamente construida por sus propios agentes intelectuales, y esto es prácticamente imposible sin la acción de fuerzas sociales y políticas progresistas que vean en esta esfera de la práctica un recurso necesario para la definición de un proyecto popular.

La consecuencia es obvia: una investigación-planificación regional o territorial eficaz y puesta al servicio de las mayorías de nuestros pueblos debe ser política. Ello, a nuestro juicio, se concretiza haciéndola parte de un proyecto de hegemonía popular y, por tanto, dispuesta a enfrentar fuerzas políticas que se le opondrán, desde dentro y desde fuera del Estado, con el descaro de la reacción o incluso con el ropaje del dogmatismo de izquierda.

**TERRITORIOS EN TRANSICIÓN (CRÍTICA A LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA)** de José Luis Coraggio se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1994, en los talleres de Chimal Editores, S.A. de C.V., Lago de Texcoco No. 105, Col. Vicente Guerrero, Toluca, Méx. Con un tiraje de 1000 ejemplares. Edición a cargo del Programa Editorial de la UAEM.