

INT-2128



ILPES

~~CEPAL/ILPES/61-64~~
INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/101

MITO Y REALIDAD DE LA PLANIFICACION REGIONAL Y
URBANA EN LOS PAISES CAPITALISTAS
LATINOAMERICANOS */

Carlos A. de Mattos

*/ Este documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes
de cursos ILPES.
87-11-1648



MITO Y REALIDAD DE LA PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA
EN LOS PAISES CAPITALISTAS LATINOAMERICANOS */

Carlos A. de Mattos

"...de hecho el capitalismo vive de este escalonamiento regular: las zonas externas nutren a las zonas intermedias y, sobre todo, a las centrales. ¿Y qué es el centro sino la punta culminante, la superestructura capitalista del conjunto de la edificación? Como hay reciprocidad de perspectivas, si el centro depende de los suministros de la periferia ésta depende a su vez de las necesidades del centro que le dicta su ley" Fernand Braudel (1985)

La discusiones y las actividades en torno a los temas del desarrollo y la planificación regional y urbana adquirieron un gran impulso en el ámbito de los países latinoamericanos, en especial durante la década de los setenta; ello se tradujo, entre otros, en la realización de investigaciones, en la publicación de artículos y libros, en la organización de seminarios y conferencias nacionales e internacionales, en la realización de cursos para la formación de planificadores e investigadores y, en el plano de la actividad gubernamental, en la elaboración y la presentación de múltiples planes, programas y políticas de desarrollo regional y urbano.

*/ Este artículo fue escrito para ser presentado al SEMINARIO-TALLER SOBRE LA INVESTIGACION URBANA EN AMERICA LATINA que, organizado por el Centro de Investigación CIUDAD, se realizó en Quito, Ecuador del 7 al 11 de septiembre de 1987: expresa puntos de vista estrictamente personales y no compromete en forma alguna al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), institución de la que el autor es funcionario. Esta versión se benefició de los comentarios recibidos de Sergio Boisier, Verónica Silva y Esteban Soms.

En ese contexto, merece destacarse entre otros la realización de tres eventos internacionales dedicados al examen de estos problemas, que marcaron hitos significativos en las respectivas discusiones en esta parte del mundo; nos referimos al Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, realizado en Viña del Mar en 1972, al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, llevado a cabo en la Ciudad de México en 1978 y, finalmente, al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional celebrado en Bogotá en 1979. Estos encuentros reflejan actitudes distintas -- y, en cierta medida, marcan momentos diferentes -- en las discusiones y en los análisis sobre el desarrollo y la planificación regional y urbana en los países latinoamericanos; se podría afirmar que el primero de ellos culmina un período en el que las ilusiones todavía estaban vivas y en que se alentaban expectativas favorables en torno a los resultados esperados de la acción social en este plano, en tanto que el segundo y el tercero, con diferencias de enfoque, afirman una etapa de cuestionamiento y de revisión crítica, no exenta de decepción y de escepticismo. La orientación y el contenido de las respectivas discusiones y de los documentos presentados en cada uno de estos eventos, dan fundamento para un intento de análisis y de reflexión sobre la evolución del pensamiento y de la práctica de la planificación regional y urbana en nuestros países; por esta razón, con el propósito de documentar y apoyar las reflexiones que dan contenido a estas notas, a lo largo de las páginas que siguen nos remitiremos con cierta frecuencia a algunos de los trabajos presentados en dichas reuniones.

I. PROBLEMAS REGIONALES Y PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA

Buena parte de las actividades desarrolladas en torno a estos temas estuvieron encaminadas, a proveer interpretaciones y explicaciones sobre el origen y el alcance de lo que entonces se percibió como "problemas regionales" y, especialmente, a concebir y proponer estrategias y políticas destinadas a enfrentarlos; además, la forma

en que estos problemas fueron percibidos y caracterizados, constituyó el fundamento de la concepción más difundida y utilizada de planificación regional y urbana durante ese período, en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Con el propósito de intentar ubicar esta manera de concebir la planificación regional y urbana, corresponde ante todo elucidar que es lo que entonces se entendió por "problemas regionales". La revisión tanto de los aportes teóricos en la materia como de los programas, planes y políticas elaborados bajo la influencia de aquéllos, indica claramente que el esfuerzo antes aludido, en lo fundamental, estuvo referido a una singular manera de percibir y evaluar un conjunto de fenómenos de expresión territorial, cuyas consecuencias eran observadas como negativas: por una parte, se calificó con este signo a la persistente e incontrolable tendencia a la concentración territorial de las actividades productivas y de la tecnología instalada en un reducido número de grandes áreas geográficas conformadas en torno a aglomeraciones urbanas principales, tendencia que parecía acentuarse a medida que avanzaban los procesos de crecimiento de los respectivos países.^{1/} Por otra parte, también se observaba como indeseable la aparición de un conjunto de disparidades o desigualdades entre el nivel de desarrollo de diferentes partes (regiones) de un mismo territorio nacional. Estas desigualdades interregionales, en lo esencial estaban referidas a cuatro aspectos que, en los respectivos procesos de crecimiento, evolucionaban en forma interdependiente: i) desigualdad en la distribución de las fuerzas productivas; ii) desigualdad en el grado de desarrollo de dichas fuerzas productivas; iii) desigualdad en los ritmos de acumulación y crecimiento y, en fin, iv) desigualdad en las condiciones de vida de las poblaciones respectivas. De tal forma, concentración territorial y disparidades interregionales aparecían como los componentes principales de los "problemas regionales", aun cuando el que mayores preocupaciones suscitaba era, en función de sus

implicaciones sociales, el segundo de ellos, que Boisier ha calificado como el "problema regional por antonomasia". (Boisier, 1976, p. 42.)

La persistencia -- y, en especial, el agravamiento -- de estos fenómenos, en tanto fueron percibidos como indeseables, fue fundamentalmente lo que impulsó las convocatorias a la acción con el propósito de controlar y revertir los procesos respectivos; fue de esta forma, como se originó la mayor parte de las propuestas sobre planificación regional y urbana. A este respecto, afirman Gilbert y Goodman: "la disminución de las diferencias regionales de ingreso es con toda claridad una de las principales metas de la planificación del desarrollo regional. El equilibrio de ingresos es a menudo el objetivo regional clave, a pesar que es posible abogar por otras metas tales como el deseo de abrir nuevas áreas, aumentar la integración de ciertas regiones a la economía nacional y reducir las presiones generadas en las zonas metropolitanas". (Gilbert y Goodman, 1976, p. 79.)

Todo ello indica que en su formulación inicial -- que es al mismo tiempo la más ortodoxa y difundida -- la planificación regional y urbana apareció vinculada a una muy ambiciosa función sustantiva: la de impulsar procesos de desarrollo en las partes más pobres y atrasadas de cada territorio nacional, con el propósito principal de mejorar las condiciones de vida de la población allí residente. En uno de los trabajos más importantes publicados sobre este tema en la década de los años setenta, Boisier discute y propone la siguiente definición: "... se definirá la planificación del desarrollo regional (...) como el conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial". (Boisier, 1976, p. 24, subrayado en el original.) Esta habrá de ser la concepción más aceptada al respecto y la que habrá de inspirar la mayor parte de los planes regionales y urbanos elaborados en el período indicado. 2/ Por esta vía, se pretendía configurar

estructuras territoriales más equilibradas y "racionales", en las que aquellas disparidades pudiesen ir atenuándose hasta su desaparición y en que la concentración territorial comenzase a ser sustituida por un sistema nacional de áreas y centros urbanos, que guardasen entre sí una relación de mayor equilibrio en lo que respecta a su tamaño. En adelante, nos referiremos a esta concepción, como planificación del desarrollo regional y urbano (PDRU).

Toda vez que se intenta evaluar los resultados de los esfuerzos iniciados a base de este enfoque en diversos países latinoamericanos, quizás la primera y más importante pregunta que se plantea es si, en los hechos, es posible calificar a dichos esfuerzos como ejemplos de una práctica concreta de planificación. A este respecto, en este trabajo vamos a proponer y discutir la tesis de que si entendemos como tal una actividad encaminada a desencadenar procesos de desarrollo con el propósito de atenuar disparidades entre las diferentes partes de un espacio nacional, -- y, en especial, reducir diferencias personales de ingreso entre los habitantes de las mismas, -- tal cosa no ha existido en la experiencia efectiva concreta de políticas públicas desarrolladas durante las últimas décadas en estos países.

A tales efectos, podemos partir del hecho de que cuando se confronta todo el aludido aporte intelectual y académico, con los resultados de los esfuerzos prácticos realizados en tal sentido, se comprueba, sin mayor posibilidad de controversia, que la situación que les dio origen no ha logrado ser modificada en sus rasgos esenciales. En tal sentido, en su comunicación al Seminario de Bogotá, Alan Gilbert expresaba en la siguiente forma su preocupación a este respecto: "... si se considera el esfuerzo puesto en la formulación de planes y el establecimiento de organismos regionales, no dejan de ser desilusionantes los resultados obtenidos en los programas de desarrollo regional en cuanto a lograr una mayor igualdad, una mayor prosperidad para los estratos más pobres y el control del crecimiento metropolitano". (Gilbert, 1979, p. 191) La

evidencia empírica disponible, respalda esta preocupación, en tanto muestra claramente que no se ha modificado la caracterización general de los "problemas regionales" y que, aún para el caso de aquellos limitados ejemplos en los que sería posible señalar una cierta tendencia a la atenuación de las disparidades, existen elementos de juicio suficientes como para afirmar que esta tendencia no ha sido realmente significativa y que, además, estos procesos han traído aparejado en la mayor parte de los casos un aumento de las disparidades intrarregionales.^{3/}

En estas circunstancias, el análisis de la información existente para distintos países, suministra fundamento para sostener que las disparidades regionales han ido consolidando su carácter de problema congénito al modelo de crecimiento adoptado por los países capitalistas latinoamericanos y que los esfuerzos realizados para enfrentarlos no han logrado alterar esta situación; y ello, a su vez, da pie para aseverar que la experiencia latinoamericana de PDRU (si acaso fuese pertinente hablar de tal cosa) habría conducido a resultados que, en el mejor de los casos, sólo podrían calificarse como extremadamente modestos. Y ello, por cuanto como acertadamente anotaron Helmsing y Uribe-Echeverría en un trabajo presentado en el Seminario de Bogotá con el sugerente título de "Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?": "... la primera y tal vez más importante frustración de la planificación regional en América Latina es no haber logrado transformarse en una actividad vital y significativa en términos de implementación". (Helmsing y Uribe-Echeverría, 1979, p. 4.)

A partir de estos antecedentes, en estas notas nos proponemos justificar la proposición de que es posible cuestionar la existencia de una real experiencia de PDRU en América Latina, pero que, en contraposición se puede aseverar que en el mismo período se desarrolló una práctica concreta de acción social orientada a organizar el territorio en función de los requerimientos de los procesos de afirmación y expansión capitalista en los países

latinoamericanos, práctica que dio origen a procesos que, si se los evalúa en relación a los objetivos que intentaron cumplir, produjeron resultados ciertamente exitosos. En otras palabras, lo que queremos significar es que, en los hechos, coexistieron dos maneras de enfocar la acción social sobre la dimensión territorial de los sistemas nacionales: en primer lugar, una que se derivó de una aproximación extremadamente voluntarista que, dejando de lado la consideración de la gravitación de los condicionamientos propios de la realidad social en que trabajaba, planteó dogmáticamente sus objetivos de eliminar o reducir lo que se percibía como "problemas regionales"; y, en segundo lugar, una forma que resultó de la decisión de incidir en la dimensión territorial del sistema en función de las necesidades planteadas por los procesos de regulación del funcionamiento global y de reproducción de las respectivas sociedades nacionales. La primera de estas modalidades produjo principalmente planes y programas que raramente llegaron a la fase de ejecución efectiva, en tanto que la segunda dio origen a acciones concretas orientadas a adecuar la organización del territorio en función de los objetivos globales de los proyectos políticos sustentados por los grupos sociales dominantes.

II. LOS ESFUERZOS POR PROMOVER EL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Para tratar de avanzar en la identificación de las causas más profundas de la pobreza de los resultados obtenidos en los esfuerzos latinoamericanos de PDRU, creemos importante privilegiar el análisis de los condicionamientos de carácter histórico-estructural que circunscribían a los respectivos procesos decisorios nacionales, por encima de ciertos aspectos de carácter más formal en los que parecen haberse detenido muchos de los estudios realizados con el mismo propósito. Entendemos que este tipo de análisis permitirá trazar un camino más adecuado para evitar la idealización del papel y de las posibilidades de la planificación en sociedades capitalistas en

formación y, consecuentemente, la estéril tarea de diseñar y proponer estrategias y políticas de desarrollo regional y urbano que, al carecer de toda viabilidad política, tienden a transformarse en meros ejercicios académicos.

El diagnóstico que queremos proponer a este respecto es que las razones principales del fracaso de este tipo de planificación radicarían básicamente en el hecho de que, tanto la propia concepción de desarrollo regional y urbano que se intentó impulsar, como las teorías y modelos que fueron escogidos como fundamento de las respectivas estrategias y políticas, no contemplaron las principales restricciones y condicionamientos inherentes a la dinámica socio-económica predominante en las sociedades latinoamericanas. A este respecto, estamos aludiendo a dos tipos de condicionamiento de rigidez decreciente, cuya consideración entendemos que no puede ser eludida cuando se analizan procesos de acción social: por una parte, los que se derivan de los rasgos definitorios del tipo de sociedad en cuestión y, por otra parte, los que emanan de la ideología dominante a nivel de la estructura de poder en el momento en que se adoptan las decisiones de cada proceso. 4/

Partimos del hecho de que toda formación social está definida y caracterizada como tal por un conjunto de rasgos que determinan la existencia de un tipo de racionalidad dominante que, dependiendo del nivel de desarrollo que allí hayan alcanzado las fuerzas productivas, gravitarán con mayor o menor fuerza sobre todas las partes articuladas en la respectiva totalidad (el sistema nacional) que se va conformando. Tales rasgos, que consideramos constitutivos o definitorios del tipo de sociedad en cuestión, configuran un conjunto de restricciones y condicionamientos que no pueden ser ignorados cuando se trabaja en términos de planificación gubernamental; porque, como afirma Nizard, "es imposible (...) que las normas no sean producto del sistema económico, del que el plan sólo puede anticipar las necesidades y las crisis que lleva en su seno. Salvo que sea la

quimera de otra sociedad, el plan debe partir del sistema cuyo funcionamiento trata de racionalizar". (L. Nizard, 1975, p. 33.)

En el caso de sociedades en las que la articulación sistémica se realiza básicamente a través de la expansión de las relaciones sociales de producción de tipo capitalista, sus rasgos definatorios están referidos, en lo fundamental, al predominio de la propiedad privada en la producción de bienes y servicios, a la existencia de fuerza de trabajo libre y a la apropiación privada de la plusvalía; se entiende que a partir de estos rasgos, los procesos de reproducción de este tipo de sociedad, que la planificación gubernamental tiene la función de regular, "tienden a asegurar, de una generación a otra, la renovación de las ventajas y beneficios, de las exclusiones y coacciones cuya configuración general define las relaciones entre clases dominantes y clases dominadas". (J.C. Passeron, 1983, p. 420)

Cuando hablamos de reproducción social aludimos a procesos que involucran sucesivas modificaciones en la estructura original del sistema en cuestión, pero en la que se mantienen aquellos rasgos que lo definen como tal, vale decir, los que hemos denominado como definatorios del mismo; como es obvio, ello descarta la idea de la reiteración una situación inicial, esto es, de una mecánica repetición de lo mismo. En la gestación de esas modificaciones, desempeñan un papel de fundamental importancia las decisiones y acciones que diversos actores de la sociedad civil adoptan frente a las decisiones y acciones procedentes del ámbito del aparato del Estado y frente a los resultados que de ello se derivan; el conflicto social resultante de esa interacción, será lo que inducirá, en forma continua y persistente, una serie de modificaciones y de ajustes en la estructura y en el funcionamiento del sistema.

En estas condiciones, se ubica la hipótesis de que tales rasgos definatorios no son modificables por la vía de la planificación administrativa gubernamental; esta hipótesis, largamente refrendada

por los procesos sociales nacionales conocidos, estará continuamente presente en el razonamiento que aquí intentamos desarrollar. En otras palabras, lo que sostenemos es que la racionalidad dominante emergente, impone la existencia y la vigencia de un conjunto de reglas del juego que rigen el comportamiento básico de los actores sociales de mayor gravitación decisoria y, por consiguiente, acota la orientación y el contenido de los procesos nacionales de acción social.

Los grupos sociales dominantes, al amparo de un conjunto de normas establecidas y a través de las diversas instituciones que se han ido conformando a tales efectos a lo largo del proceso histórico en que cada sociedad se ha ido constituyendo como Estado nacional, ejercen la vigilancia y el control del cumplimiento de las reglas del juego vigentes. El Estado nacional, en tanto marco contextual de estos procesos y, al mismo tiempo, instrumento al servicio de los grupos sociales dominantes que controlan y ejercen el poder político, se ubica como factor esencial para la preservación de los mencionados rasgos definitorios y de los comportamientos compatibles con la orientación y el contenido de los respectivos procesos de reproducción social. La planificación gubernamental, en cualquiera de sus niveles, se desenvuelve en ese ámbito y desempeña un papel funcional a la preservación de los atributos básicos del mismo.

Ello significa, en última instancia, que una estrategia de acción social gubernamental concebida con el propósito de modificar los rasgos definitorios de la sociedad en cuestión -- al tener que desenvolverse dentro de los límites que establece dicho contexto-- más temprano que tarde perderá viabilidad política y difícilmente podrá avanzar en su proceso de ejecución. El análisis de los no demasiado frecuentes ejemplos que registra la historia reciente de nuestros países de procesos de acción social estatal orientados por proyectos políticos que pretendieron evadir y superar las reglas del juego impuestas por aquella racionalidad dominante, permite comprobar que la reacción de los actores sociales (del ámbito nacional y/o de

su entorno internacional) que velaban por la conservación de la sociedad capitalista, enmarcada principalmente en las diversas instituciones del aparato estatal y amparada por el conjunto de normas jurídico-institucionales del mismo, pronto logró interrumpir la marcha de dichos procesos y reiniciar los procesos de reproducción social en los sistemas respectivos. En definitiva, lo que aquí queremos destacar es que toda vez que se elabora una propuesta de política estatal, se sitúa como condición necesaria para que la misma llegue a su etapa de implementación el requisito de que ella sea concebida contemplando las reglas del juego derivadas de la racionalidad dominante. Ello configura el primer nivel de los condicionamientos que afectan a la acción social planificada gubernamental en cualquiera de sus dimensiones (global, sectorial, regional, etc.), cuando ella se desenvuelve en sociedades capitalistas. 5/

A partir de esta aproximación en la que hemos intentado ubicar algunas consideraciones de carácter general sobre los procesos de planificación gubernamental, podemos ahora retornar al problema de la PDRU. A este respecto, una advertencia hecha por David Dunham en su comunicación al Seminario de Bogotá, parece un buen punto de partida; decía entonces Dunham: "... si estamos interesados en la planificación regional en el contexto de una economía capitalista, la dimensión unificadora estará dada por una comprensión clara de la manera en que una economía capitalista funciona realmente". (Dunham, 1979, p. 228.) Y la primera y fundamental comprobación que se puede hacer a este respecto en lo que concierne a la experiencia latinoamericana de PDRU es que, si se la juzga tanto por el contenido de sus propuestas como por los fundamentos teóricos a los que recurrió, en ella faltó sistemáticamente esa comprensión de la manera en que funciona una economía capitalista, en especial en lo que atañe a su lógica territorial.

Quizás uno de los aspectos más importantes que parece haber sido dejado de lado en forma sistemática a este respecto es que la

racionalidad dominante en el sistema implica la afirmación de una determinada orientación y modalidad del proceso de acumulación, regida por el principio de que el capital se dirige hacia donde encuentra condiciones más favorables para su reproducción é/; en términos subnacionales, ello significa que cuando crece y no encuentra tales condiciones propicias en su entorno regional, el capital busca irremediable y sistemáticamente otros destinos más favorables. Como afirma Topalov: "... el capital sólo invertirá donde se dan condiciones de rentabilidad. No invertirá en otra parte. Lo que va a bloquear el desarrollo de las zonas que no lo están. A raíz de esto se produce una desigualdad en el desarrollo de las infraestructuras: es el círculo vicioso de la hiperconcentración en las megalópolis y el desierto económico en otras partes". Topalov, 1979, p. 29.)

El análisis de la concepción sustantiva implícita en los fines últimos propugnados por los planificadores regionales y urbanos -- y que, en general fue recogida en las propuestas que, en términos de estrategias y/o políticas, fueron hechas a través de los organismos nacionales o regionales de planificación, -- indica que esos aspectos no fueron ni evaluados ni contemplados con la acuciosidad debida. No es difícil comprobar que, en lo esencial, las transformaciones que suponían las estrategias concebidas según la ortodoxia del desarrollo regional, en términos de cambio social en las partes más atrasadas y pobres de cada país incluían en forma explícita el deliberado propósito de alterar o contradecir la lógica de la dinámica de acumulación territorialmente desigual, vigente en los respectivos sistemas nacionales, que constituye un rasgo fundamental y congénito a una economía capitalista periférica; para que tales transformaciones resultasen viables se hubiese requerido la previa modificación de la racionalidad dominante en el respectivo ámbito nacional, tarea ésta que supera el papel que puede cumplir la planificación tanto en sociedades capitalistas como socialistas.

Por otra parte, la mayoría de las teorías y modelos escogidos con el propósito de ser utilizados como fundamento de las respectivas estrategias de planificación (desarrollo de cuencas hidrográficas, industrialización periférica, polos de crecimiento, desarrollo rural integral, activación desde abajo hacia arriba, desconcentración y descentralización, etc.), presuponen en su lógica inmanente la implantación de nuevas pautas de funcionamiento espacial, en general incompatibles con la dinámica de acumulación vigente en el sistema nacional en su conjunto y, por ende, en cada una de sus partes. En particular, las estrategias respectivas no tuvieron en cuenta, ni explícita ni implícitamente, para su proceso de ejecución, los problemas derivados del conjunto de condicionamientos que ineludiblemente afectan a todo proceso nacional de decisiones como consecuencia de la existencia de una determinada estructura de poder, con específicos intereses a satisfacer y de las concretas motivaciones, comportamientos y demandas de los diferentes actores sociales que, directa o indirectamente, participan en dichos procesos 7/. De esta manera, la tarea de planificación muchas veces pareció estar concebida como un trabajo que se debía desarrollar en una entidad dimensionada a base de un conjunto de supuestos irreales, donde la verdadera naturaleza y papel del Estado, así como ciertos rasgos relevantes del cuadro social, tales como la dispersión ideológica y de poder, la fragmentación del proceso decisorio y los déficit de legitimación 8/ y de motivación, entre otros, eran dejados naturalmente de lado.

Esta actitud comportaba, en definitiva, la pretensión de imponer, por encima de la racionalidad dominante en el sistema, una racionalidad sustantiva formal 9/, proveniente de los fundamentos teóricos escogidos en cada caso, lo que implica desconocer como operan en la práctica concreta los procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones en sistemas sociales complejos; allí, como señala Simon, en las situaciones reales ellos están guiados por una racionalidad procesal que justamente tiene el propósito de adecuarse al estudio de "situaciones problemáticas (...) en las que el sujeto

debe obtener información de diversas clases y procesarla en diversas formas a fin de llegar a un curso de acción razonable, una solución para el problema". (Simon, 1976, p. 136.) De estas consideraciones se puede inferir la importante conclusión de que aun cuando la palabra estrategia tuvo un uso frecuente en el vocabulario de los planificadores, habida cuenta de la naturaleza del apoyo teórico escogido -- y, fundamentalmente, del reduccionismo economicista de buena parte del mismo, -- en los hechos se descartó la posibilidad de plantear y utilizar un verdadero procedimiento estratégico; para ello hubiese sido esencial e ineludible la adopción de una racionalidad distinta a la que realmente se adoptó, que permitiese la inclusión y comprensión de las motivaciones y del comportamiento de los diversos actores sociales comprometidos e involucrados en el proceso decisorio de la planificación. 10/

Parece importante documentar el alcance de estas afirmaciones a través de un caso concreto; con tal propósito examinaremos las propuestas sobre implantación de polos de crecimiento que configuran uno de los casos más claros de la inadecuación teórico-práctica antes aludida. En efecto, tanto la teoría original, como las estrategias elaboradas con ese fundamento para diferentes países de América Latina, se apoyaban en el supuesto de que la industria motriz que define un polo de crecimiento como tal, sería capaz de generar un conjunto de efectos que actuarían en beneficio de la región en que se implantaba. En tal sentido, se partía de una concepción del tipo de la que se estableció en los estudios realizados para la Región de Lieja y que tempranamente había sido popularizada entre los planificadores regionales latinoamericanos, principalmente a través de la amplia difusión que habían tenido algunos trabajos de Perroux, Boudeville y Paelinck; en lo esencial esa concepción predicaba que "constituye un polo de crecimiento una industria que por los flujos de productos y de ingresos que puede generar, acondiciona el desarrollo y el crecimiento de industrias técnicamente ligadas a ella (polarización técnica), determina la prosperidad del sector terciario por medio de los ingresos que engendra (polarización de ingresos) y

produce un aumento del ingreso regional por la concentración progresiva de nuevas actividades en una zona dada, mediante las perspectivas de disponer allí de ciertos factores de producción (polarización sicológica y geográfica)". (Paelinck, 1963.) Consecuentemente, se suponía que la implantación de un polo de crecimiento en una región de la periferia aseguraría, de manera natural, la repetición de los procesos verificados en el caso de la Región de Lieja, y que ello llevaría sin mayores tropiezos a la industrialización, crecimiento y modernización de la región en cuestión, habida cuenta del conjunto de efectos encadenados que se habrían de producir.

En este razonamiento, quedaba fuera de análisis y de explicación el cómo un proceso de este tipo podía interferir y modificar la dinámica natural de acumulación territorial desigual, en tanto rasgo congénito de una economía capitalista. Porque, se quiera o no se quiera, desde que el capitalismo es capitalismo, el rasgo que Braudel anota para la economía-mundo, en la afirmación que hemos incluido en el epigrafe, también rige, a su escala, para un ámbito nacional. En este sentido, en un trabajo sobre el tema de los polos de crecimiento que Coraggio presentó al Seminario de Viña del Mar, este autor mostró como la dinámica de acumulación capitalista acabaría por producir un conjunto de "filtraciones" que impedirían que los efectos previstos obrasen en la forma postulada por la teoría y concluyó afirmando que "la revisión más benigna del 'recetario para el desarrollo mediante la implantación de polos' deja una sensación de insatisfacción, de que se está escamoteando del análisis los componentes esenciales de la propuesta que tienen que ver con las condiciones reales de funcionamiento de un sistema de regiones en el marco del capital dependiente". (Coraggio, 1972, p. 46). La práctica se encargó de refrendar la argumentación de Coraggio, pues allí donde realmente se pudo avanzar en los procesos de implantación de polos de crecimiento en una región periférica (casos de Ciudad Guayana y de Lázaro Cárdenas-Las Truchas, por ejemplo), rápidamente se pudo comprobar que no se hacían presentes ni los encadenamientos anticipados

teóricamente ni sus deseados efectos positivos sobre la sociedad regional. Un comportamiento compatible con la dinámica vigente de acumulación se situó como la razón fundamental de ello; en efecto, la percepción por parte de los principales actores económicos de la presencia de condiciones más ventajosas para la reproducción del capital en las regiones de mayor desarrollo relativo de cada contexto nacional obró decisivamente para que no se produjese el flujo previsto de capitales hacia los nuevos emplazamientos y para que el proceso de apropiación y utilización del excedente generado por las actividades de los nuevos polos se realizase en detrimento de las regiones en que éstos estaban enclavados.

En el mismo sentido, la industrialización periférica concebida con independencia de la teoría de los polos de crecimiento, que en algún momento fue considerada como la panacea para enfrentar los problemas del subdesarrollo regional periférico, tampoco produjo los resultados buscados; en general, estas experiencias terminaron por repetir a una escala más modesta el esquema socialmente excluyente de la industrialización central y, como es obvio, los beneficios sociales esperados nunca llegaron a las regiones-objetivo. En este tipo de experiencia las filtraciones también obstaculizaron la autoalimentación de la industrialización regional por las razones ya consideradas sobre el comportamiento espacial del capital. Por detrás de este tipo de estrategia también se situaron ciertos supuestos teóricos que, a la larga, demostraron la misma incompatibilidad que los de la teoría de los polos de crecimiento con la dinámica de acumulación territorial desigual. La experiencia cumplida en el Nordeste del Brasil constituye quizás el mejor ejemplo de lo que aquí afirmamos.

Los resultados que se pueden obtener sometiendo a este tipo de análisis a la mayor parte de los fundamentos teóricos utilizados usualmente en la práctica latinoamericana de PDRU 11/, abonan la conclusión de que la exigua atención dispensada a la gravitación de los condicionamientos histórico-estructurales inherentes al tipo de

realidad en que se quería actuar, constituyó un obstáculo de fundamental importancia para situar el alcance de las restricciones derivadas de la racionalidad dominante en una sociedad capitalista, en lo que concierne al papel y a las posibilidades de la planificación en general y, por consiguiente, a todos y a cada uno de sus diferentes subprocesos, como es el caso del que aquí estamos considerando.

Así fue como, en última instancia, se terminó asignando a la planificación, explícita o implícitamente, una función de impulsora del cambio social; de ello constituye un buen ejemplo el papel que, como ya hemos señalado, se intentó atribuir a la PDRU. La convicción de que era posible imponer, por encima de la racionalidad capitalista dominante en el sistema, una racionalidad sustantiva emanada de los fundamentos teóricos escogidos habitualmente (principalmente, de la teoría económica) originó y cimentó el insustentable voluntarismo que caracterizó esta postura. El mito de la planificación concebida como instrumento al servicio del cambio social, terminó por rodear a esta disciplina de una aureola de utopismo que no le correspondía a ella en sí misma, sino al reduccionismo teórico en que se apoyaba; ello contribuyó a que se afirmara su paulatina desvalorización como auxiliar de los procesos decisorios sobre políticas públicas.

III. LOS PROBLEMAS Y LAS POLITICAS REGIONALES Y URBANAS EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS POLITICOS DOMINANTES

Para intentar avanzar en la evaluación de la experiencia latinoamericana de planificación regional y urbana importa considerar un segundo nivel de restricciones y condicionamientos que afecta a todo proceso de acción social, circunscribiendo su orientación y contenido posible (esto es, su orientación y su contenido políticamente viable): nos referimos a las que emanan de la ideología de los grupos sociales que controlan efectivamente el proceso de toma de decisiones a nivel estatal. En efecto, toda ideología,

prácticamente por definición, 12/ determina la orientación y el contenido del proyecto político que los grupos sociales adscritos a ella intentarán impulsar; en el caso concreto de cualquier proceso de planificación, el contenido y la orientación de la secuencia de decisiones y acciones que lo corporiza, están condicionados y acotados por el proyecto político que emana de la ideología de los grupos sociales dominantes. Porque, como afirma categóricamente Medina Echavarría, es indiscutible que "la declaración de fines y metas, la formulación de la imagen ideal de la sociedad pretendida pertenecen en todos los regímenes políticos conocidos a quienes detentan en definitiva el poder, no importa cuáles sean sus bases y su organización". (Medina Echavarría, 1971, p. 68)

Aun cuando ningún proyecto político es inmutable a lo largo de su periodo de vigencia, la orientación y contenido básico que lo individualiza como tal es lo que, en última instancia establece el marco de referencia básico que condiciona el ámbito de viabilidad de las políticas públicas que constituyen el producto concreto de todo proceso decisorio de planificación; en otras palabras, mientras se mantenga el dominio del grupo social que sustenta el respectivo proyecto político, sólo serán políticamente viables aquellas acciones que estén al servicio y sean compatibles con dicha orientación y contenido básico. 13/

En tanto todo proyecto político condiciona el contenido y el alcance de cada unidad de acción social, también rubrica el carácter en mayor o menor grado conservador o reformista del respectivo proceso de planificación. Cabe acotar, sin embargo, que ese carácter más o menos conservador o más o menos reformista, estará condicionado no solamente por la ideología dominante, sino que también por los resultados de la permanente confrontación del proyecto político dominante con los proyectos de otras fuerzas de la sociedad civil y por el alcance del conflicto social impulsado por los diversos actores que intervienen, directa o indirectamente, en esa confrontación.

Si se acepta esta caracterización del problema, para poder ubicar el alcance de la planificación regional y urbana en el período considerado, cabría preguntar: ¿cuál fue el tipo de proyecto político dominante en ese período?, y ¿cuál fue la ubicación que recibieron en ellos los problemas regionales y urbanos? Y esto, a su vez, nos lleva a preguntarnos si, observado desde una perspectiva de un relativamente largo plazo (las últimas tres décadas, por ejemplo) se podría sostener que en estos países predominó un determinado tipo de proyecto político, lo que equivaldría sostener que entonces fueron más importantes los aspectos comunes de los mismos que las diferencias. En principio, parece posible sostener que se dispone de evidencia suficiente como para esbozar una respuesta afirmativa a esta cuestión; ello sería la consecuencia de que, como afirma Villamil, un estilo ascendente a nivel mundial se fue transformando en estilo dominante a nivel de las diferentes realidades nacionales de los países de la región. A este respecto, las consideraciones siguientes tomadas del trabajo de Villamil, pueden contribuir a aclarar este aspecto y permitirnos avanzar en nuestras reflexiones: "Ciertamente en el presente y en los años de la posguerra, ese estilo ascendente ha sido el capitalismo transnacional. Ese estilo se caracteriza por varios aspectos: la empresa transnacional como institución dominante, la creciente movilidad del capital globalmente, homogeneización de la tecnología y de los patrones de consumo, y la imposición creciente de una particular lógica o racionalidad. (...) Es este estilo ascendente el que se encuentra en proceso de expansión en la América Latina, siendo en muchos casos el estilo dominante. Por supuesto, la penetración del estilo ascendente y la dinámica de convertirse en dominante no es igual en todos los países. (...) El estilo ascendente no siempre es el estilo dominante en un país en particular, ya que pueden existir otros estilos (campesinos, artesanales, incluso capitalistas) que operan con una lógica distinta y que aún no han sido desplazados por el estilo ascendente. Lo que es necesario señalar es que, con muy pocas excepciones, estos estilos se encuentran en vías de ser suplantados por el estilo ascendente". Más adelante, Villamil agrega

las siguientes consideraciones que entendemos de fundamental importancia para el razonamiento que seguirá: "El proceso de cambio en los países de la periferia se puede concebir como uno en que el estilo ascendente a nivel mundial penetra las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas de éstos. (...) Una vez comenzado el proceso de penetración del estilo ascendente, son pocos los casos en que ha ocurrido un cambio de dirección. Ciertamente en la América Latina el proceso de cambio se ha caracterizado por la creciente penetración del capitalismo transnacional". (Villamil, 1980, pp. 94-95.)

La reestructuración de la composición de los grupos sociales dominantes que se produjo con el impulso de la penetración del capital transnacional y con la consecuente internacionalización de los mercados internos, originó profundas transformaciones en el contenido básico de los proyectos políticos dominantes en los países de la región; ello redundó en el avance del denominado "estilo ascendente" en los respectivos sistemas nacionales y en la profundización del proceso de inserción de éstos en la economía-mundo capitalista, a través de la intensificación de un conjunto de articulaciones (financieras, productivas, tecnológicas, de patrones de consumo, culturales, etc.) que fueron condicionando con creciente intensidad la dinámica interna de los mismos a la dinámica de la totalidad mayor a la que se habían articulado. Esta tendencia de reducción paulatina de la endogeneidad decisoria en los distintos sistemas nacionales, incidió decisivamente en la acentuación de la tendencia a la homogeneización de la orientación y el contenido básico de los proyectos políticos dominantes en cada uno de ellos.

En lo esencial, ¿cual fue la orientación y el contenido básico de este tipo de proyecto político?. Como lo sugiere Villamil en el texto transcrito, se observa que la mayor parte de los proyectos impulsados durante el período considerado estuvieron, en lo esencial, orientados a viabilizar la penetración y consolidación del "estilo ascendente" en las economías nacionales; esto es, buscaron viabilizar

su transformación en "estilo dominante" en las respectivas realidades nacionales por medio de políticas que, en última instancia, tendieron a fortalecer aquellas articulaciones antes mencionadas, con lo que resultó que las propias políticas estatales contribuyeron a la reducción de las respectivas áreas de endogeneidad decisoria. Ello propendió a la consolidación de un patrón de acumulación de tipo concentrador, en su triple dimensión -- económica, social y espacial -- como ha destacado Aníbal Pinto (1965).

Si en este período predominó este tipo de proyecto político, cabría entonces preguntar: ¿cuál fue la importancia que se atribuyó en ellos a los problemas regionales y urbanos? Para esbozar una respuesta al respecto, parece conveniente focalizar el análisis en las políticas públicas llevadas adelante por los respectivos gobiernos, antes que detenerse en documentos tales como planes de desarrollo o declaraciones y discursos oficiales, que -- para utilizar la feliz expresión de Nilson Holanda (1981, p. 69)-- expresan antes que las prioridades "reales o efectivas" de los gobiernos, sus prioridades "vocales o semánticas".

El examen de las políticas públicas (y, en especial, de las políticas macroeconómicas) decididas y aplicadas por los gobiernos latinoamericanos en el período en cuestión, indica claramente que la importancia que los decisores asignaron a dichos problemas en ellas, fue totalmente secundaria; en otras palabras, en el contexto de la canasta de problemas percibidos como tales en cada ámbito nacional, los problemas regionales y urbanos no parecen, salvo contadas excepciones, haber sido considerados como prioritarios, por lo menos en lo que se refiere a su ubicación en los respectivos procesos decisorios gubernamentales.^{14/} Ello tiene una explicación lógica en el hecho de que los decisores operaban con la convicción de que una respuesta prioritaria al problema de la concentración territorial y de las desigualdades regionales, especialmente en lo concerniente a la asignación de los escasos recursos disponibles, significaría en los hechos un alejamiento, por lo menos temporal, pero alejamiento al

fin y al cabo, de sus objetivos de crecimiento y consolidación capitalista. En las discusiones en torno a una proposición de Matus, sobre el "desarrollo del interior", Vuskovic presentó una respuesta en que fundamentaba esta posición, con un razonamiento que, desde el punto de vista macroeconómico, resulta impecable: "todavía mayores son las dudas suscitadas respecto de las ventajas eventuales del 'desarrollo interior' en cuanto a la relación producto-capital. Si algo razonable pudiera anticiparse parecería fuese lo contrario, por lo menos a corto y mediano plazo: las necesidades de infraestructura, la creación de actividades y servicios complementarios, etc., serán tan grandes que esa relación será mucho mas desfavorable para una estrategia de 'desarrollo interior' que para otra de ampliación del 'desarrollo costero'". (Vuskovic, 1970, p. 17.)

Se registran en el período considerado numerosas declaraciones de autoridades gubernamentales en las que se expresa y justifica la conveniencia de priorizar la asignación de recursos disponibles allí donde había mejores posibilidades de estimular el crecimiento nacional, indicando que tales lugares eran aquéllos que, por sus externalidades y por los factores de que disponían, asegurasen el mayor rendimiento de dichos recursos. Por detrás de este razonamiento señoreaba la filosofía de que primero era necesario crecer, para después poder pensar en como distribuir los frutos de ese crecimiento. Esta actitud llevó a privilegiar, en términos de decisiones y acciones gubernamentales, a las regiones de mayor desarrollo de cada país y a las aglomeraciones urbanas de mayor tamaño, con lo que se tendió a favorecer aún más, el comportamiento predominante entre los actores del sector privado, cuyas decisiones reposaban principalmente en los resultados de un cálculo económico que consideraba especialmente las ventajas o desventajas que ofrecían los distintos lugares de un espacio nacional para la reproducción del capital, lo que lleva a la situación caracterizada por Topalov, a la que ya nos hemos referido.

De todo lo expuesto hasta aquí se puede inferir que una planificación regional y urbana, en tanto proceso efectivo de decisiones y acciones destinadas a modificar (incrementar) el nivel de desarrollo de algunas partes (regiones, áreas urbanas) de una totalidad nacional, estuvo ubicada en un plano secundario en este período; volviendo a la expresión de Nilson Holanda, concluiríamos que los problemas regionales, en el mejor de los casos, formaron parte de las prioridades "vocales o semánticas" de los respectivos gobiernos nacionales.

Sin embargo, dado que todo proyecto político expresa y contiene siempre, explícita o implícitamente, un conjunto de aspiraciones y de requerimientos en el plano territorial y, además, que todo proceso de políticas públicas tiene algún tipo de impacto en el territorio, ya sea consolidando o modificando la dinámica espacial existente, no hay dudas que en este período se produjeron cambios de importancia en los respectivos territorios nacionales de los países latinoamericanos y que buena parte de esos cambios no fueron fruto de la improvisación, sino de una intervención deliberada en función de objetivos muy claros. Ello nos lleva a descartar la afirmación de que no hubo en este período ningún tipo de planificación regional y urbana, por cuanto si examinamos las políticas públicas desarrolladas en las últimas décadas en diferentes países de la región, podremos comprobar que, en los hechos existió una verdadera estrategia de acción territorial, estructurada a base de componentes a veces explícitos y otras implícitos, siempre funcionales a los objetivos del proyecto político vigente y al proceso de reproducción social que era regulado a través de los procedimientos de la planificación administrativa capitalista.

Quizás el componente central de esa estrategia de acción estatal se haya expresado en las políticas ejecutadas con la finalidad de lograr, en el ámbito de cada uno de los sistemas nacionales, la expansión y consolidación en términos territoriales de las relaciones capitalistas de producción, a través de la unificación de los

mercados internos de productos y de factores como medio para afirmar, a lo largo y a lo ancho de los respectivos territorios nacionales, la dinámica de acumulación característica en esa etapa del desarrollo capitalista de cada país. Las políticas de integración territorial, en las que juegan un papel de la mayor importancia los proyectos de ejecución de infraestructura para el transporte y las comunicaciones, así como también los programas de expansión de la frontera agrícola interna, constituyen el mejor ejemplo de ello. No parece haber lugar para ningún tipo de duda en que, en aquellos países donde este tipo de estrategia logró avanzar significativamente (casos, por ejemplo, de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Venezuela), ello redundó en avances significativos en la efectiva consolidación del capitalismo en el sistema nacional. 15/

Para el caso de Brasil, un equipo de investigación coordinado por Jorge Jatobá analizó este tipo de proceso, llegando a conclusiones como la siguiente: "las características del desarrollo regional reciente en el Brasil reflejan un proceso más amplio de expansión capitalista, en el cual el Estado desempeña un papel creciente. Las recientes tentativas de modernización de la agricultura y de ocupación de la frontera en las regiones periféricas son procesos complementarios a la acumulación de capital en un complejo de grandes empresas allí establecidas. El Estado tanto a través de sus actividades empresariales, como a través de sus diversos instrumentos de política económica, ha contribuido directa o indirectamente al desarrollo regional desigual en el Brasil, especialmente si se considera la dimensión social del proceso de desarrollo, que incluye preocupación con la distribución personal y espacial de los beneficios". (Jatobá y otros, 1980, pp. 273-274.)

La ejecución de las políticas territoriales requeridas por el proceso de expansión y consolidación capitalista en cada sistema nacional, no provocaron alteraciones de importancia en la caracterización de los "problemas regionales"; por una parte, en la mayoría de los casos, parecen haberse fortalecido las tendencias a

la localización concentrada de capital en unos pocos puntos del territorio, principalmente en razón de que, con el avance de los procesos de unificación de los mercados internos, se ampliaron las condiciones favorables para una mayor penetración de los productos manufacturados y/o comercializados por las regiones centrales en los mercados de las áreas periféricas. La consecuente ampliación del mercado nacional para las actividades del centro significó para ellas la posibilidad de ampliar escalas de producción, incorporar progreso técnico y elevar la productividad del trabajo y, con ello, mejorar mas aún la imagen de las regiones centrales como los lugares privilegiados del espacio nacional en términos de rentabilidad del capital. Todo ésto, a su vez, tendió a crear condiciones favorables para la intensificación de los procesos de concentración empresarial del capital en torno a actividades localizadas en las regiones centrales, lo que ha quedado comprobado en los resultados de los últimos censos y encuestas industriales realizados en varios países de la región, que muestran que el grueso de las actividades de mayor tamaño se encuentran actualmente localizadas en las respectivas regiones centrales. Como es obvio, la situación así configurada operó en detrimento de las actividades localizadas en las áreas periféricas; y ello porque como han concluido Stöhr y Todtling en una evaluación que realizaron sobre resultados de la aplicación de políticas regionales en diferentes países "...las regiones centrales ya altamente desarrolladas obtienen en realidad ventajas comparativas mucho mayores con la integración funcional, debido a su capacidad muy superior de utilizar las economías de escala y de aglomeración. Con ello las regiones centrales pueden incrementar acumulativamente su ventaja inicial" (Stöhr y Todtling, 1978, p. 22)

Por otra parte, las disparidades regionales en tanto epifenómeno de los procesos de concentración, mostraron una firme persistencia en su caracterización general, perpetuando de esta forma la situación desfavorable de las condiciones de vida (ingreso personal, alimentación, condiciones de la salud, expectativas de vida, etc.) para buena parte de la población de ciertas regiones periféricas. Las

razones principales de esta situación, son las que subyacen en la siguiente hipótesis, probada en varias investigaciones recientes realizadas en algunos países de la región (E. Kritz, 1977; A. Couriel, 1978; A. León, 1982): "las disparidades inter-regionales de ingreso están básicamente determinadas por las formas específicas de inserción de la fuerza de trabajo en estratos cualitativamente diferenciados del sistema productivo, estratos que a su vez se concentran en áreas o regiones diferenciadas del territorio." (A. León, 1982, p. 4). Y dado que los procesos de concentración se han caracterizado por configurar situaciones en que las actividades más modernas y de más alta productividad tienden a ubicarse mayoritariamente en los ámbitos de gravitación inmediata de las regiones centrales, en tanto un conjunto de actividades productivas rezagadas desde el punto de vista de su organización técnico-productiva y de su productividad media continúan ubicadas predominantemente en el medio rural y en ciertas regiones periféricas, la desigual distribución territorial de segmentos cualitativamente diferenciados del sistema productivo aparece como un fenómeno congénito a aquellos procesos. Mientras esta situación no sea modificada en términos nacionales, es difícil poder esperar una atenuación de importancia en las disparidades regionales.

Es cierto que como respuesta a la preocupación suscitada por el continuo crecimiento de las aglomeraciones principales, en algunos países se ensayaron políticas destinadas a impulsar el crecimiento de centros alternativos, generalmente a base de estrategias de "desconcentración concentrada"; este tipo de política apuntó, por una parte, a elevar la rentabilidad del capital en los centros escogidos como nuevos focos de concentración, de manera de impulsar transferencias de capital privado para incrementar actividades productivas en ellos y, por otra parte, a canalizar recursos públicos con el propósito de aumentar externalidades en esos centros, buscando de esta manera mejorar su atractibilidad para el sector privado. Sin embargo, en aquellos casos en que se logró una respuesta positiva del capital privado, con ello no se pudo lograr mucho más que reproducir

en esos nuevos centros, generalmente a escala menor, el modelo ya desarrollado en los centros principales, lo que a la postre significó repetir las características excluyentes y marginalizadoras que allá ya habían tenido. Como señalan Stöhr y Todtling, esas políticas "... han producido relativamente pequeños efectos sobre el empleo y contribuido comparativamente poco a resolver los problemas de desempleo en las áreas periféricas ..." (op.cit. p. 18)

También es cierto que, como paliativo al rezago de los procesos de acumulación, crecimiento y distribución en las regiones más atrasadas, en muchos casos se intentó impulsar algunas políticas compensatorias, en su mayor parte de mero corte asistencialista, las que al no estar concebidas con el específico propósito de modificar las condiciones productivas de las regiones respectivas, no consiguieron alterar mayormente la situación que buscaban corregir. En tal sentido, también interesa mencionar la conclusión a que llegaron a este respecto Stöhr y Todtling al evaluar varios casos de aplicación de políticas regionales: "...las políticas espaciales de desarrollo no logran una modificación significativa de las desigualdades entre los estándares materiales de vida a nivel espacial. En los casos en que ello fue posible a una escala determinada (por ejemplo a escala inter-regional), generalmente estuvo acompañada por un incremento de las desigualdades a otras escalas (por ejemplo la intraregional o la interpersonal)." (op.cit., p. 10). Por su parte, Gilbert y Goodman, en el trabajo al que ya nos hemos referido, llegaron a conclusiones análogas al analizar el caso brasileño.

A base de las consideraciones hechas hasta aquí, estimamos que hay suficientes elementos de juicio como para sustentar la afirmación de que en el periodo considerado, en los países de la región, la planificación regional y urbana se expresó por la vía de dos concepciones diferentes y, en la mayor parte de los casos, antagónicas: la primera, que podríamos calificar como el mito de la planificación regional y urbana, irrumpió y se desarrolló en un nivel

predominantemente teórico y normativo, sustentada en una idealización de las condiciones de la acción social colectiva, en tanto que la segunda, que podríamos considerar como la realidad de este tipo de subproceso de la planificación nacional, se desarrolló en el plano de la acción estatal concreta, derivando de los procesos decisorios reales que jalonaron la evolución histórica de la mayor parte de los países en esta etapa de su vida nacional. Una conclusión esbozada en la comunicación presentada por Helmsing y Uribe-Echeverría en el Seminario de Bogotá, resulta adecuada para resumir estas reflexiones: "los objetivos de desarrollo regional no lograron transformarse en objetivos nacionales y (...) por el contrario ocurrió que objetivos nacionales se expresaron a través de métodos y formas de organización regional". (Helmsing y Uribe-Echeverría, 1979, p. 16, subrayado de los autores.)

IV. A LA BUSQUEDA DE ALGO DEL OPTIMISMO PERDIDO

Desde el punto de vista de la concepción más ortodoxa de la PDRU podría parecer que el panorama esbozado precedentemente estaría dejando escaso margen para el optimismo; sin embargo, esta impresión puede ser relativizada si se analiza el problema de las perspectivas de modificación de los "problemas regionales" a la luz de las posibilidades y las limitaciones de los procesos decisorios sobre políticas públicas, en el contexto de la específica situación que caracteriza la actual etapa del desarrollo capitalista de los países de la región. Creemos que si se desea discutir el tema de las perspectivas de cualquier tipo de proceso planificado (y, en particular, del subproceso regional y urbano) con la intención de llegar a algunas conclusiones razonablemente realistas, resulta necesario ubicar en primer plano, en forma explícita, el estudio de la incidencia de los encuadramientos fundamentales que operan sobre los procesos decisorios en dicho contexto; en lo fundamental, tales encuadramientos indican que:

a) En tanto no cambien los parámetros políticos del sistema, la planificación estatal posible en nuestros países, será planificación capitalista, con todas las implicancias que ello tiene; lo que equivale a decir que, en lo esencial, será un proceso de decisiones y acciones compatible con la racionalidad dominante en el sistema. Como afirma Nizard, la planificación "sólo es acción de influencia secundaria sobre un proceso de producción de bienes, de relaciones sociales, etc.; no es sólo voluntad, sino también reflejo: voluntad de actuar sobre el sistema tratado para "racionalizar" su funcionamiento y los comportamientos de los que depende y reflejo del estado actual de las estructuras y de los comportamientos que lo constituyen. Y si el planificador, a instigación del poder político, se propone a veces modificar claramente la orientación de éste, los resultados reales revelarán la resistencia de los procesos numerosos y diferenciados que dan densidad a la realidad social y la imposición de las contradicciones que la estructuran". (Nizard, 1975, p. 43.) La moraleja final de todo esto, volvemos a repetirlo, será que las propuestas destinadas a hacer frente a los problemas regionales, en tanto propuestas de acción gubernamental, para poder tener efectiva viabilidad política, tendrán que ser concebidas en consonancia con las reglas del juego vigentes;

b) la orientación y el contenido de cualquier y todo proceso de planificación, en tanto práctica concreta, tiene que desenvolverse en el marco que establece la ideología de los grupos sociales dominantes; es allí donde se convalidan los fines sociales y se legitiman los medios que pueden ser utilizados en los respectivos procesos de acción social colectiva.

En el ámbito de sistemas sociales complejos caracterizados por una alta dispersión de poder, como es el caso latinoamericano, donde el conflicto social y los déficit de legitimación son habituales, la racionalidad de la acción social será siempre, como afirma Simon, una "racionalidad acotada"; de allí que, durante el período de su ejecución, el proyecto político vigente, -- en la medida en que

siempre se desenvolverá en situaciones de permanente pugna política, donde la negociación entre fuerzas sociales constituye una vía recurrente para ampliar viabilidad, -- será objeto de frecuentes cambios y reajustes en algunos de sus lineamientos de acción, pero sin que ello signifique la modificación de las opciones fundamentales que lo identifican y caracterizan. Mientras persista la composición de los grupos sociales dominantes y se mantengan estas opciones fundamentales, dicho proyecto político acotará en cada circunstancia la orientación y el contenido de las decisiones y acciones gubernamentales viables.

El reconocimiento de la importancia que estos rasgos cobran a lo largo de los procesos decisorios, no implica sin embargo, que sea inevitable asumir una postura pesimista y determinista, aun cuando tampoco queda demasiado espacio para el desarrollo de actitudes infundadamente optimistas y utópicamente voluntaristas, como aquéllas que caracterizaron las expectativas de los planificadores de los años sesenta. Ante todo, porque aun cuando la orientación y el contenido de cualquier proceso de este tipo está condicionado por el proyecto político impulsado en cada caso por los grupos sociales en el poder, es lógico suponer que un proyecto que no sea capaz de dar algún tipo de respuesta a los grandes problemas sociales de un país, terminará por provocar el desencadenamiento de movimientos sociales que podrán llevar a la agudización de las contradicciones que alberga en su seno y, que tarde o temprano, decretarán su definitivo agotamiento y su inevitable sustitución por otro proyecto, cuyas opciones fundamentales expresen una mayor sensibilidad hacia tales problemas; ello marcará el momento en que un déficit de legitimación se transformará en crisis de legitimación (Habermas, 1973).

Por otra parte, las fuerzas sociales que sustentan e impulsan un determinado proyecto político, que todavía no ha llegado a una situación de crisis de legitimación, en su confrontación con los intereses y las demandas de otros actores sociales, pueden verse obligadas a introducirle modificaciones de diversa profundidad para

que el mismo pueda seguir vigente; tales modificaciones pueden significar, por ejemplo, la incorporación de intenciones y de respuestas en relación a los problemas sociales más agudos lo que, a su vez, podría abrir brechas para una más efectiva respuesta a los problemas regionales y urbanos, por lo menos por las circunstancias siguientes:

a) En primer lugar, porque las fuerzas sociales de las regiones afectadas persistentemente por el agravamiento de ciertos problemas, pueden llegar a plantear y a profundizar el conflicto social, contribuyendo de esta manera a modificar y/o a imponer decisiones y acciones, en relación a las contempladas originalmente en la estrategia de los decisores, sin por ello cambiar la esencia del proyecto político vigente.

Obviamente, la acción regional tenderá a maximizarse allí donde las condiciones políticas permitan una real participación social, por lo que la democratización de los procesos políticos aparece como un condicionante clave para hacer posible y efectiva la acción reivindicativa regional. No obstante las consideraciones precedentes, sin intentar con ello descalificar la importancia de los movimientos sociales regionales, cabe sin embargo, tener presente que frecuentemente ellos no expresan reivindicaciones representativas de un real interés general de las regiones sino que, antes bien, corresponden a las demandas y a los intereses de los grupos sociales dominantes en dicho ámbito. Como este tema frecuentemente ha tendido a ser idealizado en las propuestas, hoy en día bastante populares, de la acción "desde abajo hacia arriba", esta advertencia adquiere cierta importancia. 16/

b) En segundo lugar, por cuanto la creciente conciencia y preocupación por los problemas de la persistencia de la pobreza crítica en los países capitalistas periféricos, probablemente habrá de llevar a una búsqueda de políticas más efectivas para su control y reducción; si ello es así, su repercusión sobre los "problemas

regionales por "autonomasia" seguramente tenderá a ser positiva, puesto que es de esperar que este tipo de políticas conduzcan deliberada y explícitamente a la acción en los ámbitos regionales y urbanos más afectados por la desigual distribución de los frutos del proceso de crecimiento.

c) Finalmente, por cuanto la persistencia de la repercusión territorial de ciertos procesos globales que se desarrollan en el sistema (en particular, los fenómenos de incremento, hasta ahora incontrolable, de la concentración territorial productiva, que está llevando a lo que Topalov ha calificado como "hiperconcentración" urbana), más allá de ciertos límites, tiende a afectar desproporcionadamente la asignación de los escasos recursos disponibles, con una incidencia negativa en la dinámica del proceso nacional de acumulación y en el propio ritmo de crecimiento del sistema en su conjunto. Este tipo de situación, ya ha comenzado a ser percibido claramente por ciertos sectores de la burocracia administrativa del Estado en varios países de la región y está llevando a la adopción de algunas decisiones orientadas a intentar un más efectivo control de dichos procesos. Ello, aun cuando no implica modificaciones sustantivas de los rasgos básicos de la dinámica del sistema, puede tender a favorecer a mediano y largo plazo a las regiones más pobres y atrasadas.

Creemos que será en el marco de estas posibilidades y brechas que podrán ubicarse durante los años venideros los procesos decisorios sobre políticas públicas orientadas a atenuar los problemas regionales y urbanos; en cualquier caso, es necesario considerar que estos problemas seguirán presentando una gran rigidez y resistencia al cambio, y que su modificación solo puede ser concebida en una perspectiva de largo plazo. En los procesos que se desarrollen con tal propósito necesariamente corresponderá a las fuerzas sociales de las áreas involucradas, desempeñar un papel protagónico, como impulsoras de las reivindicaciones que expresen, hasta donde ello sea posible, los intereses y las demandas de los sectores mayoritarios de

las colectividades respectivas; ello por cuanto no es razonable esperar que, en las circunstancias actuales, los grupos sociales dominantes, ampliamente comprometidos con la dinámica de los subsistemas centrales, puedan adoptar actitudes que podrían considerarse como filantrópicas en favor de las partes más pobres y atrasadas de cada contexto nacional. En definitiva, el destino del desarrollo de cada una de estas regiones, estará fuertemente condicionado a la capacidad reivindicativa y de movilización de sus fuerzas sociales.

NOTAS

- 1/ Cuando en este trabajo hablamos de concentración territorial estamos haciendo referencia a la formación de un número reducido (no exclusivamente una) de áreas caracterizadas por la localización conjunta de un cúmulo de actividades productivas, -- generalmente las de mayor tamaño y de más elevada productividad de cada país, -- en desmedro de otras partes de los respectivos territorios nacionales que, desde este punto de vista, permanecen semivacías. Por lo tanto, no nos referimos exclusivamente a las aglomeraciones urbanas principales que habitualmente focalizan a las concentraciones respectivas, sino a los subsistemas que se constituyen en torno a las mismas y que conforman complejas subtotalidades, integradas por un variado tipo de actividades productivas (de servicios, manufactureras y también agrícolas), cuyo tipo de producción y niveles de productividad están asociados a las peculiares características del subsistema del que forman parte. Es obvio que cuando se hace referencia a los procesos de concentración productiva y del capital en San Pablo, carece de sentido referirse exclusivamente a la Ciudad de San Pablo, dejando de lado al vasto conjunto de ciudades menores que forman parte de ese subsistema así como a las áreas rurales conexas, cuyas actividades productivas se desarrollan como parte de ese subsistema y cuya productividad evoluciona al unisono con la expansión del mismo. Por lo tanto, los fenómenos de macrocefalia y de primacía urbana que pueden estar asociados a este tipo de fenómeno, no deben ser considerados como indicadores relevantes al respecto; como es conocido, existen en América Latina varios casos importantes donde una elevada concentración territorial de tecnología instalada no está acompañada por altos índices de primacía urbana (v.gr.: Brasil y Colombia). En el mismo sentido, se reconoce que en algunos países de la región existen índices de crecimiento demográfico para algunas ciudades intermedias que superan a los de las ciudades principales; ello, sin embargo, no modifica las

firmaciones que hacemos en este trabajo sobre los procesos de concentración territorial puesto que, como ya se ha dicho, estos no están referidos a meros procesos demográficos ni exclusivamente a las ciudades principales. Por otra parte, es reconocido que en muchos casos las ciudades intermedias de mayor crecimiento demográfico son justamente aquellas que forman parte de los subsistemas centrales, o que están más directamente vinculadas a ellos. En un trabajo anterior (de Mattos, 1982) caracterizamos a estos subsistemas como centros principales de acumulación, en la medida en que ellos se convierten en: a) lugares de localización de la parte cualitativa y cuantitativamente más importante del stock de capital productivo de cada sistema; b) lugares de generación de volúmenes paulatinamente crecientes del excedente económico nacional; c) lugares de apropiación de importantes volúmenes del excedente generado en los restantes subsistemas, y d) lugares de residencia de la mayor parte de los agentes que adoptan decisiones sobre la utilización del excedente disponible en cada ámbito nacional y, por lo tanto, lugares de operación y manipulación del mismo. Estimamos que esta caracterización permite situar mejor los atributos básicos del fenómeno de concentración territorial, tal como es considerado en este trabajo.

- 2/ En una revisión de 12 planes vigentes en diferentes países de la región hacia fines de la década de los setenta, se pudo comprobar que en 8 de ellos el propósito de atenuar las disparidades regionales todavía se ubicaba como uno de los objetivos centrales de las respectivas políticas regionales. (ILPES, 1980, p. 170 y ss.)
- 3/ Gilbert y Goodman (1976) discuten ampliamente esta cuestión y, entre las conclusiones a que llegan, anotan que "... la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) de los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y en un empeoramiento de la distribución del ingreso en las regiones más pobres" (p. 98).
- 4/ En un trabajo anterior (de Mattos, 1982) hemos discutido más ampliamente estos temas. Aquí sólo nos limitaremos a presentar una síntesis de los aspectos que consideramos más importantes al respecto.
- 5/ Aun cuando el contenido y los procedimientos puedan ser distintos, se podrían hacer consideraciones análogas para el caso de procesos desarrollados en el ámbito de aquellos países inapropiadamente calificados como "socialismo real".
- 6/ Véase un actualizado análisis de este tema para el caso de las sociedades capitalistas latinoamericanas en un reciente trabajo de José Marcelino Monteiro da Costa (1986).

- 7/ Consideraciones de este tipo llevaron a Dunham a proponer: "se hace necesario buscar un tipo especial de teoría regional vinculada a estas realidades, capaz de tomar en cuenta los problemas regionales en términos del desarrollo de un sistema mucho más amplio, que incluya factores sociales y políticos". (Dunham, 1978, p. 5.)
- 8/ El análisis de Habermas sobre las consecuencias de las penurias de legitimación y de motivación, resultan muy importantes para ubicar adecuadamente el papel y las posibilidades de la planificación administrativa gubernamental en los países capitalistas. (Habermas, 1973.)
- 9/ Este tema fue ampliamente discutido en un magistral ensayo de José Medina Echavarría, publicado en 1971, trabajo que quienes discutían y trabajaban en el ámbito de la planificación económica en general tendieron a ignorar.
- 10/ Coraggio ha señalado a este respecto: "... dada una teoría o visión de la sociedad y el mundo y planteada la posibilidad de obtener 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, escaparán a la visualización las contradicciones estructurales y los conflictos y antagonismos que de ellas 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". (Coraggio, 1980, p. 155.)
- 11/ En un trabajo reciente (de Mattos, 1986) hemos analizado más extensa y detalladamente las limitaciones que presentan los principales modelos teóricos utilizados en la práctica latinoamericana de planificación regional.
- 12/ Creemos que las siguientes precisiones de Gouldner, que transcribiremos in extenso, contribuyen a aclarar este punto fundamental: "La ideología implica proyectos de reconstrucción pública y exige que sus creyentes apoyen activamente la realización del proyecto y se opongan a quienquiera que lo rechace. Esta llamada de apoyo es ahora justificada formulando una concepción del mundo social, o de una parte o proceso de él. En resumen, cada ideología presenta un mapa de "lo que existe" en la sociedad; un "informe" sobre cómo funciona, en qué falla y también cómo se lo puede modificar. La ideología es, así, una llamada a la acción -- una "orden" fundada en una teoría social -- en un discurso referente al mundo que presumiblemente justifica esa llamada. Sin duda, no busca "el conocimiento por sí mismo"; no obstante, la ideología ofrece informes o pretende un conocimiento del mundo social; sus afirmaciones y sus llamadas a la acción se basan en ese presunto conocimiento". (Gouldner, 1976, p. 55.) En el mismo sentido, Nun señala que uno de los

trabajos de las ideologías es que "...formulan su proyecto de movilización pública en nombre de una explicación de la realidad, de un informe sobre lo bueno y sobre lo posible cuya estructura argumentativa combina en grados variables las prescripciones de índole moral con el análisis y la interpretación de situaciones, las consideraciones técnicas y las reglas de implementación". (Nun, 1986, p. 37.)

- 13/ Sobre la interrelación entre planificación y proyecto político, véase Solari y otros, 1980.
- 14/ Hilhorst, en la comunicación que presentó al Seminario de Bogotá, expresó que en el caso latinoamericano "la preocupación con la planificación regional de los gobiernos no tuvo (...) su inspiración en el objetivo de justicia social o, en la redistribución interpersonal del ingreso, sino en un intento de estimular el desarrollo económico."; y más adelante agrega: "...sobre la base de mi experiencia en varios países latinoamericanos, yo diría que la función primordial de la dimensión espacial ha sido para los gobiernos la de abrir e integrar mercados nacionales para las industrias de los centros urbanos y el efecto ha sido también reforzar las élites regionales" (Hilhorst, 1979, p. 115)
- 15/ A este respecto véase José Marcelino M. da Costa, op. cit.
- 16/ Véase a este respecto el importante trabajo de Dunham, en que analiza las relaciones entre intereses de grupos y estructuras espaciales. (Dunham, 1976.)

REFERENCIAS

- Boisier, Sergio (1976) - Diseño de planes regionales. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Braudel, Fernand (1985) - La dinámica del capitalismo. Madrid, Alianza Editorial.
- Coraggio, José Luis (1980) - "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)". Economía y Demografía, México, vol. XIV, núm. 2 (42).
- Coraggio, José Luis (1972) - "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo". EURE, Santiago de Chile, vol. II núm. 4, marzo.

- Couriel, Alberto (1978) - "Estado. Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas: el caso de Perú". Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- da Costa, José Marcelino M. (1986) - "Processos espaciais de acumulacao de capital no capitalismo tardio". Pensamiento Iberoamericano, Madrid, núm. 10, julio-diciembre.
- de Mattos, Carlos A. (1986) - "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". Pensamiento Iberoamericano, Madrid, núm. 10, julio-diciembre.
- de Mattos, Carlos A. (1982) - "Los límites de lo posible en la planificación regional". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 18, diciembre.
- Dunham, David M. (1979) - "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en S. Boisier y otros (eds.). Experiencias de planificación regional en América Latina, Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP, 1981.
- Dunham, David M. (1978) - "¿Qué hacen los teóricos del desarrollo regional después de la medianoche?". Santiago de Chile, ILPES, mimeo).
- Dunham, David M. (1976) - "Intereses de grupos y estructuras espaciales: algunas proposiciones teóricas". EURE, Santiago de Chile, vol. V, núm. 13, junio.
- Gilbert, Alan G. (1979) - "La puesta en práctica de los planes regionales, ¿ejecución deficiente o algo más?", en S. Boisier y otros (eds.) op.cit.
- Gilbert, Alan, G. y David E. Goodman (1976) - "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". EURE, Santiago de Chile, vol. V, núm. 13, junio.
- Gouldner, Alvin W. (1976) - La dialéctica de la ideología y la tecnología. Madrid, Alianza Editorial, 1978.
- Habermas, Jurgen (1973) - Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.
- Helmsing, A.H.J. y J.F. Uribe-Echavarría (1979) - "Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?". Bogotá, Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional.
- Hilhorst, Jos G.M. (1979) - "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional". En S. Boisier y otros, op. cit.

- Holanda, Nilson (1981) - "Desenvolvimento e planejamento regional no Brasil". Brasilia, I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual.
- ILPES (1980) - El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, 1982.
- Jatobá, Jorge y otros (1980) - "Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente". Pesquisa e Planejamento Economico, Rio de Janeiro, vol. 10, núm. 2, abril.
- Kritz, Ernesto (1977) - "Las disparidades regionales de ingreso como expresión de la heterogeneidad de la economía: el caso de Perú". Santiago de Chile, CLACSO.
- León, Arturo (1982) - Dimensión territorial de las disparidades sociales: los casos de Panamá, Venezuela y Colombia. Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- Medina Echavarría, José (1971) - La planeación en las formas de la racionalidad. Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES.
- Nizard, Lucien (1975) - "Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'Etat dans la France capitaliste d'aujourd'hui". Revue Francaise de Sociologie, Paris, XVI, suppl. 1975.
- Nun, José (1986) - "Elementos para una teoría de la democracia. Gramsci y el sentido común". Punto de Vista, Buenos Aires, año IX, núm. 27, agosto.
- Paelinck, Jean (1963) - "La teoría del desarrollo regional polarizado". Revista de Economía Latinoamericana, Caracas, núm. 9.
- Passeron, Jean-Claude (1983) - "La teoría de la reproducción social como una teoría del cambio: una evaluación crítica del concepto de 'contradicción interna'". Estudios Sociológicos, México, vol. 1, núm. 3, setiembre-diciembre.
- Pinto, Aníbal (1965) - "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano". El Trimestre Económico, México, núm. 125, enero-marzo.
- Simon, Herbert (1976) - "De la racionalidad sustantiva a la procesal" en Frank Hahn y Martin Hollis (comps). Filosofía y Teoría Económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Solari, Aldo y otros (1980) - El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas. Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES.

Stöhr, Walter y Franz Todtling (1978) - "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas". Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, México, vol. XII, num. 45.

Topalov, Christian (1979) - La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. México, Editorial Edicol.

Villamil, José Joaquín (1980) - "Concepto de estilos de desarrollo. Una aproximación", en O. Sunkel y N. Gligo (eds.). Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica.

Vuskovic, Pedro (1970) - "El desarrollo interior de América Latina: algunas dudas", en ILPES, Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

