

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

JOSÉ LUIS CORAGGIO
El Colegio de México

I. ACERCA DEL CONCEPTO DE ESTRATEGIAS

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 del 'medio' juegan un papel determinante". Si éste va a ser un concepto básico en la organización de las discusiones, puede ser de interés discutirlo 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 la 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 anticipaciones con base 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 estratega. El elemento de incertidumbre que así surge permite plantear 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:¹

* Versión revisada y parcialmente ampliada de la ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional en América Latina (Bogotá, 17-22 de septiembre de 1979) organizado por el ILPES, el ISS (La Haya), el ILDIS y UNIADES.

¹ Véase por ejemplo: Karl von Clausewitz: *De la Guerra*, México, Ed. Diógenes, 1973.

- 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 de las leyes que regulan el conflicto. Por tanto, existe una estrecha *relación entre teoría y estrategia.*
- f) Aunque la guerra tiene ciertas reglas específicas, está, en última instancia, *subordinada a la política.* (En cualquier caso, las leyes generales que procedan deben especificarse en relación a las condiciones concretas en que se desenvuelven las acciones.)
- g) Aunque sus contenidos sean diversos, las distintas situaciones de lucha y las correspondientes experiencias acumuladas permiten establecer ciertas *formas* generales de la situación de guerra, que pueden inducir a *caracterizarla 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 demás contenidos enumerados. Así, hasta se podría hablar de una estrategia "contra la naturaleza" 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 las situaciones que se busca afrontar en la problemática del desarrollo regional, pero recalcando la necesidad de explicitar el concepto de estrategia, en tanto implica una concepción del proceso social y de las acciones de transformación posibles.

II. ESTRATEGIA Y TEORÍA: LAS CONCEPCIONES DOMINANTES

Aproximadamente veinte años de intentos de explicitación y sistematización de teorías y planas 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:

i) 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.

ii) La denominada *macroeconomía regional*, de vertiente keynesiana, organizada con base en la aplicación de las ecuaciones keynesianas al análisis de los flujos económicos, ya sea de una región *vis a vis* el resto del mundo, o de un sistema de regiones. En su versión sectorializada (modelo de insumo-producto interregional, etc.) aparece una clasificación de actividades que usualmente responde a sistemas clasificatorios que no se adecúan 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.

iii) 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 “espacializada” 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,² se pueden distinguir cuatro tipos de cuestiones: a) su concepción del espacio; b) su concepción de los

² 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 euclideana, 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 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 espacial*: configuración espacial resultante de un “proceso”, sea éste “con sujeto” (como en 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

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.

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 euclideo.³ 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 exágono 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 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 espacialista”. Hoy parece ya innecesario volver a insistir en lo erróneo de esa propuesta.⁴ 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,

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 *c*) son pertinentes para un discurso teórico que hace abstracción de las determinaciones territoriales, los conceptos *b*) 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”.

³ Para más detalles sobre las características de este espacio, véase J. L. Coraggio: “Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario”, DEMOGRAFÍA Y ECONOMÍA, Vol. XI, Núm. 2, 1977.

⁴ Véase William Bunge, *Theoretical Geography*, Lund Studies, 1966.

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 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 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 las separa. O se propone una "estrategia" de desarrollo para una región periférica, basada en la localización (exactamente inducida) 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. *La concepción de los procesos sociales*

La especificidad de las teorías que se analizan indican 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 supuestos 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 científicidad 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,⁵ donde

⁵ Véase, Ervin Lazlo, *The Systems View of the World*, Braziller, 1972.

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 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.⁶

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 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 resultan. 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 nece-

⁶ Sobre esta cuestión véase Karel Kosik, *"Dialéctica de lo Concreto"*, Grijalbo, 1976.

sario, si se adoptan los recaudos adecuados para permitir al mecanismo de mercado 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 del bienestar". Todos ellos son considerados *apéndice "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?*

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 nekeynesiana 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 ahora de relaciones entre 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 el sistema capitalista como forma eterna cuyos fundamentos nunca son objeto de análisis sino dato ahistórico. Substituyen una teoría microeconómica de los mecanismos de mercado por una teoría de los mecanismos 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, in-

* Véase Sylos Labini, *Oligopolio y Progreso Técnico*, Ed. Oikos.

duciría 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 armmonicista 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”?⁸

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 substanciales) keynesianos en base a las falencias de sus teorías generales (de las cuales constituyen

⁸ Véase James O'Connor, “Scientific and Ideological Elements in the Economic Theory of Government Policy”, en *Science and Society*, Vol. XX, Núm. 4, 1969.

una aplicación a los problemas espaciales o regionales), vale la pena incursionar brevemente en las contribuciones específicas en nuestro campo.

3. *Las proposiciones teóricas referidas a la organización territorial*⁹

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 esta corriente 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.), 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 en el 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 compra-venta. 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, eco-

⁹ Los puntos *c*) y *d*) 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 al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, abril de 1978; y J. L. Coraggio: "Sobre la problemática de la planificación regional en América Latina", ponencia presentada a 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, Núm. 52, diciembre 1979.

nomías 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 la 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 espacial preexistente.

Lo cual lleva a pensar en términos de "procesos estructuras, y leyes espaciales" e incluso de la "autorreproducción de las formas espaciales". Cuando se piensa que las formas espaciales que así van configurándose tienen efectos no deseados sobre ciertos indicadores sociales, el paso natural es que hay que ponerse al nivel de los procesos que se desea interferir. Así, "lo que hay que hacer" se presenta las más de las veces como una *manipulación espacial de objetos físicos*. 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. La llamada "estrategia" de los polos de desarrollo, al menos *en su versión más difundida en América Latina*, es un claro ejemplo de este tipo de concepción fiscalista.¹⁰ 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.

¹⁰ Sobre este tema véase, J. L. Coraggio: "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", *EURE*, Vol. I, Núm. 4, agosto 1972; y "Polarización, desarrollo e integración", *Revista de la Integración*, Núm. 13, 1973.

En lo que hace a su capacidad predictiva, estas teorías no son menos discutibles. Aparecen claramente dos corrientes de pensamiento en cuanto a las tendencias que deberían esperarse 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.¹¹

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, la organización de las empresas y el sistema de información en general, etc.).¹² Esta problemática está abiertamente 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, dejos 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

¹¹ 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.

¹² Véase por ejemplo, Sergio Boisier, "Industrialización, urbanización, polarización: Hacia un enfoque unificado", *EURE*, Vol. 11, Núm. 5, 1972, y R. Lausen, "On Growth Poles", *Urban Studies*, Vol. 6, Núm. 2, junio de 1969.

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. . .).

En lo que hace a las contribuciones específicas de vertiente keynesiana o nekeynesiana, 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 categorial 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 de investigación empírica y de planificación en América Latina? Veamos:

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 a veces 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.¹³

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 ex-

¹³ Sobre este tema, véase el segundo trabajo citado en nota 9.

plicar 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 Lösch y de Christaller, que justamente intentaban rebelarse contra esas concepciones.¹⁴

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 y de los mecanismos de apropiación de la misma.¹⁵

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 a 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.¹⁶

¹⁴ ¡Cuántos listados de “factores de localización” obtenidos por vía de encuestas los tomadores de decisión reflejan esta tendencia que intenta, por el camino incorrecto, superar las falencias de las teorías dominantes!

¹⁵ Aún así, este tipo de estudios supera en parte la cosificación que suele hacerse el 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.

¹⁶ Para un ejemplo del apabullante ejercicio de organizar la información “necesaria” para elaborar datos.

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.),¹⁷ sino que ni siquiera se conocen los precios o los costos de los productos 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 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 a una reorientación de actividades específicas a regiones específicas, 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 de beneficio de empresas que de

saría” para el “control del desarrollo regional”, véase Tormod Hermansen, “Sistemas de información para el control del desarrollo regional”, *Biblioteca de Capacitación y Documentación*, Núm. 23, Santiago, 1971. Sin embargo, el mismo Hermansen da una clave para entender esta proliferación de “sistemas de información” (a la cual él 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...”

¹⁷ 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 del capital, pues se ignoran, en la misma teoría, determinaciones esenciales de tal movimiento.

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 de 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, ineficiente, etc.).

Aunque las teorías mencionadas —tanto en sus versiones generales como en sus aplicaciones a los problemas de localización o del desarrollo regional— no hacen de la estrategia un objeto de estudio, implican 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 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.

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 a 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 por eso negar 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 estimando 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 en juego es el derivado de la diferencia entre los valores adoptados y los deseados para las variables relevantes. Si, en cambio, 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 implican 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 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, morfologías o fenomenologías, pero las leyes de esa transformación quedarán fuera del análisis por los mismos supuestos de partida.¹⁸

En cualquier caso, la estrategia no estará orientada a romper con la

¹⁸ 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*, 1964.

supuesta armonía del todo, sino a moverse dentro de esa 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 esta ponencia), 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 planificador es representante de nadie y de todos. El bienestar general (o la función de bienestar agregada) determinará su objetivo. Su fuerza será la 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 del 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 las científicas políticas, 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. Esto 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 nuestras sociedades y muy en especial a la cuestión nacional misma”,¹⁹ entonces, como cuestión social y como cuestión de conformación del Estado Nacional, implica múltiples determinaciones, de las cuales las econó-

¹⁹ Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, *Conclusiones Generales*, SIAP-CLACSO, México, D. F., abril de 1978.

micas 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 pero 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 con otros planes e intereses contrapuestos, con estrategias y tácticas propias, y con fuerzas propias acumuladas.* Aun 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 situación actual y sus tendencias, y esto implica *siempre* acciones de resultado 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 lucha, 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 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 sectores populares, con expresión regional". Éste, 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.

III. LAS CONDICIONES DE UNA TEORÍA CIENTÍFICA DE LOS PROCESOS RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

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, 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 descarnadamente la ineficacia de tales esquemas, es difícil construir sobre la misma un sistema alternativo de organización misma. 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 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 un sistema social, sin incorporar el espacio como categoría, es una muestra de esta caracterización.²⁰ 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 su-

²⁰ 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

jetos 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., 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 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 eficacia, 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 armnicista 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 ilimitado sobre la superficie terrestre (salvo limitaciones naturales como su percibibilidad, etc.), en cuanto objeto económico sus posibilidades de desplazamiento están limitadas adicionalmente por otro tipo de leyes. Así, podemos comenzar a encontrar una relación

como la representada por Walter Isard, y la que expresan Henri 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).

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, establecida 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 cultural, 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 asocial, 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 la forma más adecuada, 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 inmanentes a lo humano y por tanto adecuadas para cualquier forma social. Las teorías neoclásicas eternizan las categorías propias de un sistema mercantil capitalista, no sólo al pretender extenderlas a cualquier situación social e incluso 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., 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 de 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 apologética 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 explotadora, la relación de explotación (no en sentido moralista, sino como término científico que hace referencia a la apropiación de un valor no producido, por los mecanismos propios de la relación 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 capitalista 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 de 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, para la cual 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 socie-*

dad, sin desprenderse de los sistemas ideológicos reactivos —ocultadores del movimiento real de estas estructuras sociales y de sus verdaderas posibilidades, que nos 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. La 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 o 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, o 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 mistificador 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 cuanta 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 puedan 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 limite 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 cansadora 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 tipo de procesos técnicos) hasta el tipo de relaciones que se consideran (compra-venta entre sectores), este recurso queda corto para aprehender los aspectos fundamentales del proceso de desarrollo (o no

desarrollo) industrial de un país. No vale la pena entrar a discutir los supuestos de linealidad, etc., pues ello implica haber aceptado la problemática. Se trata, por ejemplo, de pensar si no sería mejor sectorizar (al menos adicionalmente) de otra manera: industria artesanal-/industria fabril; capital nacional/capital extranjero; agricultura campesina/agricultura capitalista, etc.; o de investigar los mecanismos de apropiación de excedentes intra e intersectoriales. Nos preguntamos si no es fundamental identificar a los principales grupos de capital financiero que controlan las industrias, y analizar el peso y el sentido de la intervención del sector público, todo esto para analizar la compleja malla de relaciones económico-ideológico-políticas entre estos sectores. Se trata de establecer las contradicciones de intereses entre diversas fracciones del capital y con respecto a otras formas de producción. Analizar los conflictos entre la clase obrera y quienes controlan los medios de producción. 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 son no 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 empresarias 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 nos 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 tópica filosófica y teórica general.*

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 contradicciones de intereses entre fracciones de las clases dominantes con base regional; 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 la 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 las 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 depresión 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.

1. 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 para 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 fehacientemente²¹ que, si bien en su primera versión

²¹ 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, 1975.

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. 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 si no se 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 del diseño inicial, 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 los cuales el proyecto puede ser manejado sin pasar por el control parlamentario (esto es visto por algunos planificadores, "frustrados" por la inacción de los políticos, como una virtud, pretendiendo extender este sistema de corporaciones regionales autónomas a otras regiones y países). De paso sea dicho, este caso ilustra sobre el error de extrapolar tendencias (a veces ni siquiera bien estudiadas), y afirmar, por ejemplo, que el capital internacional 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 periférica 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.²²

Volviendo al documento 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 al 85 por ciento de la población... desarrollo industrial... capaz... de posibilitar una más amplia distribución del ingreso.

Pero finalmente se queda en proposiciones acerca de:

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-objetivo 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”.²³

Para las clases dominantes que apostaron al desarrollo capitalista

²² Marco Negrón, “El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela”, en J. L. Coraggio *et al.* (Comps.), *La Cuestión Regional en América Latina* (en prensa).

²³ Alberto M. Federico, “Notas sobre la cuestión regional en Bolivia”, en J. L. Coraggio *et al.* (Comps.), *op. cit.*

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 cementar el bloque de poder para el actual 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 monopolístico 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 puedan apañar 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 2100 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 efectos multiplicadores de la industrialización y de los polos, los que mágicamente empujarán transformaciones en el sector rural de la economía tradicional. Entienden que las relaciones sociales modernas de los enclaves, homogenizarán el resto del espacio más o menos rápidamente. Esta nueva experiencia puede ser viable, según la misma imagen, en las nuevas 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 ellos 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 —de que mientras efectivamente São 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% (1919-1939), 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 periférica, por el contrario, la estimula fuertemente, a través de la complementariedad polo-periferia, antes apenas en el ámbito de la agricultura periférica, 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. Éste 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 un supuesto “imperialismo paulista chupasangre” 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. Repite, 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 . . .²⁴

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 los lineamientos indicados en este artículo; segundo, que seguir este camino no sólo no deja huérfanos de sistemas analíticos y metodológicos, sino que proporciona una sólida alternativa sobre la cual ya se está avanzando con la ayuda —o a pesar— de los planifica-*

²⁴ Véase Wilson Cano, “Questão regional e concentração industrial no Brasil 1930/1970”, Campinas (Mimeo.), 1978. Véase también “La cuestión regional en el Brasil (1860/1970)”, en J. L. Coraggio *et al.* (Comps.), *op. cit.*

dores. 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.

IV. ¿ESTRATEGIA DE QUIÉN Y CONTRA QUIÉN?

Se parte simplemente, para tener términos de referencia comunes en la discusión, de que el objetivo 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. Este 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 contradictorio, 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 es contribuir a 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 alineación 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. Si se propone diseñar una estrategia para lograr este objetivo desde la posición de planificadores ¿qué posibilidades se tienen de lograrlo? 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 orga-*

nización social 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 que involucren a los beneficiarios del proyecto, a fin de imponer en el campo de batalla social las propuestas efectuadas. Habrá que establecer un sistema de alianzas, aprovechando las contradicciones que preñan el sistema, sumando fuerzas en pos de los objetivos fundamentales. *Deberá pensarse políticamente desde el principio al fin. Como toda estrategia real, deberá dejar en claro quién es el sujeto de la misma, quiénes son los enemigos y quiénes los aliados. No habrá chance de pensar que el enemigo es la naturaleza o que el sujeto es la sociedad en general.* Serán sectores económicos, formas del capital, otros Estados, organizaciones de fuerzas sociales adversas, todos con nombre y apellido. Desmistificar, 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? ¿Se podrá efectivamente, asumir un objetivo dado y proceder a implementarlo sea cual fuere su signo, sólo que esta vez haciéndolo bien, al no negar la verdadera naturaleza de lo social? O, por otro lado, ¿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 predominado 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 existencial, elaborando seudoestrategias 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 "problema 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.

V. 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 la 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 y 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.

Ésta 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 desarrollan?

Los "problemas regionales" aparecen bajo muy diversas formas, pero básicamente hay cuatro tipos de situaciones en la 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 a 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 res-

paldándolos, 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 sino 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 a ambas cosas. 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 o de 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, pueden 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 dependencia 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, ante 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.