

POSIBILIDADES DE UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA LA TRANSICIÓN EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ LUIS CORAGGIO
El Colegio de México

I. ACERCA DE LA CUESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN POSIBLE¹

ES SIGNIFICATIVO que haya congresos que se convoquen para encarar la cuestión de “la planificación posible” y no la de “la posibilidad de la planificación”. Esto señala que no hay una definición apriorística de lo que es “la planificación” sino que ella admite diversas interpretaciones. Y suscita el interrogante sobre las relaciones entre esa diversidad de posibilidades y la situación sociopolítica en el futuro.

Queda por aclarar cuáles son los criterios para determinar las diversas interpretaciones de la planificación posible. A nuestro juicio, los mismos no pueden ser reducidos a determinados algoritmos “racionales” (criterio de optimización, etc.). Puede haber planificación de decisiones (anticipación de resultados, exploración y selección de vías, etc.) sin que haya búsqueda de óptimos. Esto es importante, porque si se redujera el concepto de planificación a la aplicación de determinados algoritmos, el criterio de posibilidad se vería influido en gran medida por la situación de la información, la capacidad de computación, el manejo idóneo de modelos matemáticos, etc., hecho que está sólo *indirectamente* determinado por la situación social.

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

Además, si por planificación se entiende no sólo el procedimiento (formal del cálculo, real de gestión) por el cual se adecúan acciones y medios materiales a fines predeterminados exógenamente (cualesquiera sean éstos), sino que se incluyen como una parte constitutiva los procedimientos

¹ Algunas cuestiones aquí tratadas han sido desarrolladas en J.L. Coraggio: “Sobre la problemática de la planificación regional en América Latina”, *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. XIII, No. 52, diciembre 1979.

sociales de determinación de los objetivos y el tipo de objetivos posibles, la diversidad también debe ser atribuida a estos momentos *directamente* sociales.

Aun cuando se utilizaran idénticos recursos formales de cálculo no podría asimilarse una situación a) en que se plantean objetivos de desarrollo social, con las masas populares como sujeto y destinatario principal del plan, lo cual implica un proceso de planificación que involucra instancias de discusión amplia, de convencimiento, de rectificación, hasta lograr la asunción de los objetivos y las acciones por parte de las grandes mayorías, con una situación b) en que se plantea de forma abierta o encubierta) el objetivo de lograr la concentración del poder político y económico sobre la base de la coerción y la explotación de las masas trabajadoras, que implica un proceso de planificación de cúpula, sin participación de los agentes que realizarán en forma alienada el plan impuesto por la vía de la manipulación más o menos directa de las voluntades; ni con una situación c) en que se intenta conjugar la concentración del poder y el mantenimiento de estructuras burocráticas con la obtención de una base política consensual, lo cual implica una combinación inestable de procesos de planificación de cúpula con un "participacionismo" alienado de las mayorías.

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

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

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

Por nuestra parte, afirmamos que esta relación de congruencia no puede establecerse en general para cualquier coyuntura ni para cualquier forma de planificación. Más concreta que, estructuralmente, la planificación integral con miras a obtener objetivos de desarrollo social en beneficio de las mayorías, es una práctica *intrínsecamente* contradictoria en el capitalis-

mo. Que, por lo tanto, cuando se declara emprender tal tipo de planificación, se presentan contradicciones que son desarrolladas por una práctica *idónea* de la planificación, la cual consciente o inconscientemente, se vuelve entonces contestataria (tal es el caso de las situaciones de tipo c).

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

Por todo lo dicho, la discusión acerca de la planificación posible no puede reducirse a un ejercicio de anticipación de la coyuntura social más probable y, por consiguiente, del tipo de planificación que exigirá/permitirá el sistema. *Al ser la planificación una modalidad de socialización, y no un procedimiento abstracto de racionalidad humana, la discusión sobre la misma estará contextualizada por la pugna fundamental entre diversas fuerzas sociales y sus proyectos respectivos, así como por la relación existente entre Estado y sociedad.*

Al entrar en este terreno, podría tachársenos de voluntaristas. No es esa nuestra postura, al menos no en su sentido peyorativo. Pero evitar el voluntarismo no implica negar el hecho —históricamente comprobado— de que los márgenes y límites de la práctica de planificación no se definen por sí mismos ni exclusivamente en términos estructurales, sino que se amplían o reducen como parte del desarrollo de las luchas sociales dentro de un mismo sistema social. Estas luchas se deben llevar a cabo en todas las instancias (política, económica, ideológica) de la sociedad y en el seno de todas las instituciones, so pena de aceptar el encasillamiento que el mismo sistema propone como vía para regular los conflictos y asegurar su reproducción. Por supuesto que tales luchas deben tener en cuenta la especificidad de cada práctica y/o institución, también históricamente determinada (es decir, cambiante con la coyuntura). De ninguna manera debe entenderse que afirmamos que el cambio social comienza o se genera con el desarrollo de la planificación o de cierta línea en su interior, pero tampoco negamos a la práctica de la planificación toda posibilidad de inscripción en los procesos de lucha social. Si ha habido fracasos en el pasado, no ha sido por no respetar los límites de la planificación, sino porque los resultados de la lucha en las instancias decisivas fueron adversos al campo popular y eso, lógicamente, repercutió en la planificación.

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

—anticipada la coyuntura de cada formación social—, predecir qué planificación será posible. Desde una perspectiva contestataria al régimen capitalista, la cuestión debe plantearse en términos de las modalidades de acción político-ideológica y técnica, más eficaces políticamente en cada coyuntura histórica.

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

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

En lo que se refiere a las metodologías de análisis y de elaboración de planes, domina el tipo de instrumentos que sucintamente podrían estar representados por el manual de métodos de análisis regional de Walter Isard y sus variaciones, y por el desarrollo de propuestas de modelos de información y cálculo extremadamente comprensivos, aunque limitados a las variables económicas. Consecuencia de esta situación es la relativa homogeneización de la práctica de la planificación territorial/regional entre países, con un movimiento pendular entre un conjunto de coeficientes sueltos (de dudosa utilidad para una planificación eficaz) y la propuesta, nunca implementada, de gigantescos aparatos de información y decisión, cuya sofisticación los hace inviables y los que, de todas maneras, no corresponden a la realidad de la planificación en los países capitalistas latinoamericanos. Como corolario de estas propuestas resultaría que la planificación territorial/regional no puede realizarse por falta de información, de capacidad de computación, de coordinación entre la planificación sectorial y la global con la regional, etc. Por supuesto que esta falta de condiciones puede a su vez remitirse a la renuencia de los responsables de la política, pero esta determinación sociopolítica resulta solamente indirecta. A pesar de que, de manera misteriosa, los planificadores regionales han tendido a autoadjudicarse una bondad particular en comparación con los planificadores globales

o sectoriales, como abanderados de la igualdad (entre regiones) y la redistribución más justa de los bienes y oportunidades (entre habitantes regionales promedio, antes inexistentes), el carácter tecnocrático de su gestión ha dominado y aun domina el campo. Por ejemplo, la cuestión de la antinomia "centralización-autonomía" (provincial, municipal) ha sido presentada, fundamentalmente, como un problema técnico. Sencillamente, se pone como objetivo lograr un sistema óptimo de asignación de capacidad de decisión en distintos niveles, que evite la miopía de la excesiva autonomía local y el desconocimiento —por alejamiento— de la excesiva centralización. Todo apunta a mejorar el funcionamiento del sistema económico capitalista, mediante una mejor organización de la gestión estatal. Lo político como tal no aparece, excepto en menciones marginales.

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

Con este trasfondo de desorientación-frustración, ingresan a escena los enfoques contestatarios, que comienzan a cuestionar la práctica de la planificación. Para ello avanzan simultáneamente en la elaboración de nuevas interpretaciones de la problemática regional. Por lo pronto, se la visualiza como una *cuestión social*, referida al desarrollo desigual —producto del capitalismo— de las fuerzas productivas y de las condiciones de vida de las mayorías sociales. Forma parte del problema de la apropiación privada del territorio, así como de la constitución de ámbitos de dominación político-ideológica y, por lo tanto, de la regionalización de las luchas sociales.² Esto no sólo permite una revitalización del campo, sino además una toma de conciencia, por parte de los sectores contestatarios, de la relevancia de contradicciones secundarias que se expresan en los diversos territorios y que están ligadas a la contradicción ciudad/campo, así como a la cuestión de las nacionalidades y del problema étnico, hecho que suscita nuevas incógnitas respecto a las alianzas de clase posibles. Se entabla así, una pugna ideológica en el interior de la problemática territorial, que inmediatamente repercute sobre la cuestión de la planificación territorial/regional y sus posibilidades, tanto como instrumento de gestión del capitalismo como de la lucha social. Discusión que no es meramente académica, pues quienes participan en ella están inscritos, de una u otra manera, en prácticas directa o indirectamente relacionadas con la planificación, y eventualmente están ligados a las luchas sociales. Se agrega a esto la cuestión político-ideológica del "qué hacer", donde no sólo se producen diferencias derivadas de la diversidad de posiciones (pro statu quo o contestataria) frente al régimen capitalista, sino

² Ver: *La Cuestión Regional en América Latina*, J.L. Coraggio, A.M. D. Barkin, y O. Colman (comp.), México (de próxima aparición).

de las múltiples apreciaciones —dentro de la perspectiva contestataria— acerca de lo que es posible realizar.

Dentro de los enfoques contestatarios, existe la convicción de que los problemas regionales que acosan a los países dependientes de América Latina (identificados como tales por el capitalismo) son irresolubles sin una previa transformación social. Esta apreciación puede inducir a pensar que la planificación territorial es sólo una práctica técnica que se desenvuelve dentro de límites estrechos y que, por lo tanto —y hasta tanto se produzca el mentado cambio— constriñe a aquellos que trabajan en calidad de asalariados del Estado capitalista al profesionalismo. Esta separación drástica entre economía (o planificación) y política es justamente el paradigma que propugna el sistema liberal, para facilitar su reproducción. Cuando la lucha social se canaliza por los carriles institucionalizados la lucha es controlada, con mayor o menor éxito, por el régimen dominante. Cuando, en cambio, toma todas y cada una de las prácticas e instituciones sociales como campo de acción, identificando sus contradicciones específicas y las formas más eficaces de inscripción, entonces el sistema se siente amenazado y, tarde o temprano, reacciona, intentando reacomodar los comportamientos. El hecho de que se anticipe este resultado no implica, de ninguna manera, que deba renunciarse a la acción y reducirse a la neutralidad profesional.

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

Por otra parte, la nueva situación de poder (vía revolución o eventualmente vía elecciones) puede ir acompañada de una inercia en los esquemas mentales y en los comportamientos de algunos planificadores, que ven la posibilidad de implementar sus viejas propuestas, frustradas en etapas previas por la incapacidad del sistema de racionalizarse. Esto implica que no se está preparado para la nueva situación y que dicha preparación tiene un costo en tiempo y en errores que no siempre se puede pagar. *Por ello sostenemos que la transición en la planificación territorial comienza antes de que se llegue a la situación de transformación sociopolítica, y que dicha preparación debe realizarse en la práctica misma de la planificación capitalista con todas las contradicciones que conlleva.*

3. TRANSICIÓN ¿HACIA QUÉ?

Debemos puntualizar, dado el título de este trabajo, que se está haciendo referencia a las situaciones de transición hacia una nueva sociedad. La concepción de esta nueva sociedad —en cualquier caso una formulación ideal— puede generarse a partir de visiones utópicas ahistóricas, especulativas, o a partir de una práctica de crítica *real* de la actual sociedad históricamente determinada. Respecto de esa nueva sociedad se señalarán solamente las carac-

terísticas resultantes de la negación de dos contradicciones de la sociedad capitalista: la socialización de los medios de producción (superadora de la contradicción entre capital y trabajo asalariado) y la socialización del poder o la extinción del Estado (superación de la contradicción entre soberanía delegada en una élite política e igualdad política formalmente reconocida para todos los hombres).³ La segunda característica es fundamental en tanto impide caer en el economicismo contestatario, que reduce sus reivindicaciones a la socialización económica, admitiendo como definitiva la conservación de la separación entre Estado y Sociedad, con sus eventuales tendencias a la burocratización y al abandono de la lucha por una democracia directa. Cuando hablamos de un planificador crítico de la sociedad existente, no suponemos que tal posición crítica se agote una vez superados ciertos rasgos característicos de la economía capitalista, sino que debe proseguir, a través de prácticas reales de transformación, durante las fases denominadas “de transición”, justamente porque la nueva sociedad no ha sido aún alcanzada. La liberación del pueblo no se completa con la extinción de las relaciones preexistentes de clase (es decir, por su efectiva constitución como “pueblo”) si no se supera también su separación de la gestión política.

De cualquier modo, el tránsito a una nueva sociedad así concebida no puede regularse desde un modelo ideal, sino que debe construirse como proceso concreto de transformación a partir de una sociedad nacional históricamente determinada, con características propias, lo que impide acudir a una secuencia ineluctable de fases o a un destino común a plazo fijo. Por esta razón, se hace teóricamente imposible hablar de la relación entre “planificación territorial” y “transición en general” y al mismo tiempo hacer proposiciones realmente concretas. Por lo tanto, *las páginas que siguen sólo deben tomarse como una indicación de las posibilidades de una planificación territorial críticamente practicada en diversas situaciones, desde la perspectiva de la transición, admitiendo que el nivel de abstracción en el que deben plantearse dificulta una discusión política de las propuestas.* Las tres situaciones analizadas pueden caracterizarse, muy sucintamente, como: a) la de una sociedad capitalista, tanto en su versión liberal como en la de dictadura militar; b) una situación de consolidación del poder popular y de construcción de un nuevo estado; c) una situación de construcción de las bases para una nueva sociedad. No deben ser tomadas como cortes tajantes ni como una tipología, sino como meras notas indicativas para examinar las variaciones en el ejercicio práctico de una planificación crítica.

Por último, se impone una aclaración: partimos de la premisa de que debe afirmarse la unidad entre la teoría y la práctica, y por lo tanto negamos la reducción del planificador al status de ente unidimensional que sólo aplica técnicas —que provienen del trabajo teórico metodológico de otros— a la información sobre la realidad que le proveen exógenamente investigadores especializados. La práctica efectiva de la planificación debe

³ Ver, Umberto Cerroni: *Teoría política y socialismo*, Ediciones Era, México, 1976.

implicar, a nivel individual o a nivel colectivo, los momentos de elaboración teórica, de investigación empírica y de aplicación práctica de conocimientos y técnicas a los procesos de decisión que son su objetivo.

En consecuencia, los aparatos del Estado dentro de los cuales se desarrolla este complejo de actividades no se limitan —sobre todo bajo el régimen capitalista caracterizado por la exacerbación de la división del trabajo— a los aparatos denominados “de planificación”, sino que incluyen los centros de investigación y docencia vinculados a éstos.

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

4.1. *El campo teórico*

En esta situación, el campo teórico aparece confusamente recortado por dos corrientes principales que pugnan por ocuparlo: la corriente neoclasicista, economicista, fisicalista por momentos, que se basa en una concepción de la sociedad como un todo armónico y se aboca a determinar patologías y a proponer la (re) instauración de mecanismos de mercado competitivo o supletorios que garanticen lo que denominan “la consecución del óptimo social” por vía de la búsqueda anárquica de los óptimos privados.⁴ Siendo la caracterización y explicación de los fenómenos territoriales un paso previo obligado para la intervención planificada, esta escuela se descalifica en tanto oculta la verdadera naturaleza de la cuestión territorial en estos países, cuya explicación debe necesariamente apoyarse en un conocimiento real del sistema social imperante, cuyas leyes deben ser descifradas a partir de una crítica que no niegue las contradicciones sociales del sistema capitalista. La búsqueda planificada del óptimo social, que supuestamente hubiera producido el mercado capitalista si funcionara en condiciones ideales, induce a esta corriente a proponer complicados sistemas de información y gestión de la organización territorial, que suplan total o parcialmente los mecanismos del mercado libre. Ante la imposibilidad de implementar tales sistemas, la metodología degenera en una serie de aproximaciones parciales a partir de las cuales es imposible reconstruir el movimiento real, tanto por la incapacidad teórica de su análisis categorial como por la mencionada falta de información.

En cierta medida, como reacción a la corriente mencionada, y en parte como necesidad de esclarecimiento para la lucha revolucionaria, surge la alternativa crítica —fundamental pero no exclusivamente apoyada en el pensamiento marxista— que intenta redefinir la problemática territorial como una cuestión social, integrando las diversas instancias y evitando el fisicalismo y la cosificación características de las concepciones dominantes. En forma adicional, y en tanto se refiere a la sociedad capitalista, ese carácter so-

⁴ Para un análisis más detallado de esta corriente, ver: José L. Coraggio, “Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina”, *Demografía y Economía*, vol. XIV no. 2 (42), México, 1980.

cial se especifica como aquél que es propio de una sociedad de clases, donde las contradicciones y los conflictos sociales resultantes no son visualizados como situaciones patológicas sino como constitutivas del sistema mismo. Adscribirse nominalmente a esta corriente no garantiza el carácter científico ni el ejercicio crítico que le es inherente, en tanto pueden y suelen producirse sesgos economicistas que centran su atención en el determinismo de la base económica de la sociedad (incluso pueden darse sesgos sociologistas o politicistas). Del mismo modo pueden reaparecer, bajo diversas formas, el fisicalismo y el determinismo geográfico, mal tomados como expresión del materialismo. Por lo tanto, el ejercicio crítico no se reduce a exponer los vicios del enfoque dominante, sino que implica ejercer una autocrítica de las propias ideas solamente garantizada por la superación del dogmatismo, por la superación de la especulación como único medio de producción de conocimientos y por la contrastación práctica con la realidad.

4.2. *La inscripción social de la planificación crítica*

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

a) *La participación activa en la pugna teórico-ideológica acerca de las posibilidades y alcances de la planificación territorial y sobre las formas de su realización.*

Esto implicará fundamentalmente sostener la necesidad, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, de una racionalidad territorial distinta de la que impone el juego libre del mercado, de las hegemonías, del interés del capital privado, nacional o extranjero. En otros términos, se trata de elaborar una propuesta diversa de socialización territorial, económica y política, no como utopía inalcanzable, sino como perspectiva inmediata a partir de las estructuras existentes que, para no convertirse en una pieza más del vanguardismo tecnocrático, debería estar inserto en una estrategia política orgánica.⁵ Esta tarea alcanza cierto grado de legitimación cuando puede realizarse a partir de los mismos objetivos generales que el Estado propone para la planificación. Hacer que dichos objetivos declarados se tornen congruentes con proyectos concretos de acción y de inversión organizados racionalmente, es una tarea técnica cuyo resultado puede tener consecuencias político-ideológicas que entren en contradicción con los requerimientos reales que el sistema hegemónico plantea a la planificación.

En otros niveles, esta pugna adopta la forma de una discusión teórica e incluso filosófica acerca de la problemática territorial. En general se tratará de imponer un análisis científico frente a versiones misticadoras y en últi-

⁵ Este tipo de propuestas suelen ser implementadas como una suerte de vanguardismo tecnócrata. Objetivamente eso es difícil en tanto exista un pueblo organizado, que tomará o no las iniciativas del planificador. Por otro lado, si éste es un intelectual orgánico, el problema desaparece.

ma instancia apologéticas. La afirmación de la correcta relación ontológica entre sociedad y espacio, la negación de la autonomía de los denominados “procesos y estructuras espaciales”, es un momento relativamente abstracto pero crucial en esta pugna. La afirmación del carácter sociopolítico de la problemática regional, se contrapondrá tanto a las múltiples formas de cosificación que tienden a reproducirse en los planteos dominantes (el tratamiento de las regiones como sujetos sociales, la reducción de las acciones a la localización de la población o de medios materiales de producción o consumo, la consideración de la población y sus comportamientos como una masa física amorfa, el planteo de objetivos en términos directamente espaciales, etc.), como a los brotes romántico-idealistas que pretenden deducir una estrategia a partir de consideraciones acerca del “hombre” y su relación con el “espacio”. Es asimismo fundamental evitar que planificadores progresistas y sectores sociales se enrolen bajo falsas banderas. Esto requiere desmitificar planteos tales como que la planificación regional es *en sí* una avanzada en la defensa de la igualdad social contra los enfoques sectoriales y globales. Esto es falso porque no hay una relación unívoca entre eficientismo/desigualdad/-sectorialismo por un lado, y entre equidad/igualdad (entre regiones)/regionalismo, por el otro. Además, requiere diferenciar (articulando) la problemática de la “justa distribución de los bienes” (relación individuos/cosas) entre regiones de aquélla más profunda que enfoca las “relaciones de producción” y las “relaciones políticas de dominación” (relaciones sociales). Así podrá impedirse que la planificación se reduzca a proponer un reordenamiento territorial de cosas, cuando su objeto central, en tanto forma de socialización, son las relaciones interpersonales.¹

Asimismo, el enfoque centrado en la antinomia centralización/descentralización (de las decisiones) —usualmente confundida con antinomia concentración territorial/desconcentración—, o en el nivel institucional, la batalla por la municipalización o la provincialización, deben ser sometidos a crítica en tanto suponen que la concentración geográfica y la centralización administrativa del Estado, son características universales del capitalismo. Ni la economía ni el estado capitalista se desarrollan en abstracto, sino a partir de condiciones históricas concretas. Podemos encontrar sistemas capitalistas donde dichas condiciones favorecieron una desconcentración y/o una descentralización-federalización diversa de la que predomina en muchos de nuestros países. Si las condiciones históricas de desarrollo del capitalismo lo exigen, el Estado no tendrá problemas estructurales en proponer una desconcentración territorial ni en descentralizarse administrativamente. Bien podemos encontrar que nuestras banderas “revolucionarias” son asumidas por las fracciones hegemónicas de la burguesía y sus representantes en la burocracia estatal.⁶ Como dice Cerroni⁷ “no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al estado político moderno y en ocasiones es precisamente la

⁶ Véase la discusión acerca de la propuesta del Gobierno Democrático Cristiano Venezolano de crear una nueva capital.

⁷ U. Cerroni, *op. cit.*, pág. 68.

descentralización lo que favorece esa separación...”, siendo condición de dichas formas descentralizadas su estar “...siempre aisladas respecto de la participación y el control directo del pueblo y de sus propias representaciones”.

Finalmente, es tarea fundamental la integración de la multiplicidad de pequeños y grandes problemas aislados, rompiendo con la alienación del profesionalismo así como del localismo, superando los largos listados de contradicciones o conflictos desarticulados que impiden remitir esta problemática a su determinación última: la naturaleza del sistema social capitalista y de su Estado. Esto a su vez requiere una estrategia política que integre orgánicamente las prácticas técnicas al proceso de transformación social.

b) *La producción de conocimientos —fundados científicamente— sobre la problemática territorial específica de cada sociedad.*

Si el planificador crítico se reduce de modo especulativo a contraponer un concepto a otro concepto, una concepción a otra concepción teórica, puede quedar descolocado en la lucha, debido a dos razones: enfrentado a problemas concretos, sólo tendría respuestas teóricas (o ninguna) y, por otro lado, sus propias concepciones teóricas no habrían sido sometidas a prueba para aprehender la realidad y orientar la práctica de transformación. Para evitarlo, es necesario redefinir la problemática territorial incluyendo las especificidades nacionales, lo que sólo puede hacerse de un modo sólido sobre la base de investigaciones empíricas orientadas teóricamente. Suele decirse que la etapa de los diagnósticos está ya cubierta y sobrepasada en la práctica de la planificación territorial.⁸ A nuestro juicio, tal apreciación es incorrecta. Contamos, sí, con una excesiva cantidad de llamados “diagnósticos” que repiten una metodología dictada por la doble pinza de los “métodos de análisis regional” dominantes y del precario sistema oficial de información. Salvo algunos inventarios de recursos naturales y en algunos casos de capacidad de infraestructura física, así como la información demográfica general y de localización de las actividades tal como las definen los censos económicos, la base del conocimiento sobre la organización territorial de la sociedad, su dinámica, sus problemas, sus tendencias, es muy endeble. Un sistema que no asume en forma efectiva la organización territorial de sus fuerzas productivas, de las condiciones de reproducción de su población y de los medios de producción, que no busca organizar el trabajo social de manera eficiente, no produce tampoco la información relevante para tal gestión. Eso en la esfera económica. Tanto peor en la esfera política. Para comenzar, lo político, ni siquiera es mencionado en la gran mayoría de los diagnósticos territoriales o regionales. Encarar con seriedad un tema relacionado con la estructura del poder político rompe con todas las tradiciones en materia de planificación estatal territorial. Por otra parte, los aspectos de-

⁸ Para un análisis más completo de estas cuestiones, ver: J.L. Coraggio y Alfredo Pucciarelli: “Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de diagnósticos para un programa de desarrollo urbano-rural integrado”

nominados “sociales” de los diagnósticos suelen contener información demográfica standard, algunos indicadores de situación de salud y educación de la población, y sobre todo inventarios de equipamiento colectivo con referencia a la cifra per cápita en cada región.

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

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

- Análisis de las condiciones y mecanismos de generación, apropiación y acumulación de excedentes, diferenciados territorialmente.
- Análisis de las condiciones diferenciales de reproducción de la fuerza de trabajo, examinando los diversos modos de sobrevivencia (autoconsumo, relaciones mercantiles, etc.) y en particular de su movilización territorial forzada por la dinámica del capital.
- Análisis de las condiciones diferenciales de vida de la población, superando indicadores promedio y profundizando en la composición de las canastas básicas de consumo para distinguir sectores determinados social y regionalmente.
- Análisis de las variaciones territoriales en las relaciones sociales de producción y las modalidades de articulación con el mercado capitalista, con particular atención a los procesos de reproducción y en las posibles tendencias de transformación operantes.
- Determinación de los ámbitos y modalidades de dominación política locales o regionales (identificando agentes) y su articulación con el sistema global de dominación.
- Determinación de los ámbitos de dominación económica por las diferentes fracciones de la burguesía (identificando agentes) y sus posibles contradicciones con los ámbitos de dominación política.
- Identificación de contradicciones de expresión regional entre fracciones de la burguesía y entre capas de los sectores dominados de la sociedad.
- Determinación de diferenciaciones territoriales de raíz étnico-cultural y su articulación posible con otras contradicciones sociales.
- Determinación de expresiones ideológicas regionalistas, pluriclasistas u otras y evaluación de su posible articulación con las luchas sociales.
- Análisis de las formas de participación y organización colectiva de tipo local (barriales, comunales, etc.) y experiencias de gestión popular colectiva existentes.

- Inventario de la capacidad productiva agraria, industrial y de servicios y su regionalización, particularmente de aquellas actividades que satisfacen necesidades básicas de la población asalariada, identificando los cuellos de botella principales en caso de una expansión futura.
- Análisis de los sistemas de circulación material de productos (transporte, almacenamiento) y de los sistemas de distribución al consumo, tanto en lo que hace a las capacidades físicas como a la red de relaciones mercantiles que los regulan, identificando los cuellos de botella principales y las irracionalidades más evidentes en la circulación misma.
- Identificación de subsistemas sectorial-territoriales de producción, circulación y regulación económica y política cuyo tratamiento debería hacerse en bloque por su estrecha interrelación.

Con este listado sólo se pretende sugerir *el tipo* de cuestiones que raramente son encaradas de manera integral en el análisis territorial de los planificadores. Sin duda existen experiencias de análisis de este tipo, pero generalmente son muy puntuales. Tales experiencias deberían ser rescatadas y, hasta donde fuera posible, formalizadas, para producir pautas metodológicas alternativas a las dominantes, que se limitan a disecar la realidad sin captar su movimiento. Resulta paradójico, por ejemplo, que, mientras se denuncia la falta de información,⁹ se proceda a utilizar instrumentos sofisticados, como el análisis factorial, que intentan sintetizar información redundante, produciendo en forma directa regionalizaciones que no resultan de la síntesis —posterior a un trabajo analítico que detecte las diversas regionalizaciones que subyacen detrás del todo caótico de la geografía— sino de diferenciaciones superficiales a partir de las cuales no es posible reconstruir la lógica de la organización territorial, y mucho menos sus contradicciones.

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

c) *Formación de cuadros técnicos idóneos*

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

⁹ Como dice Hermansen: "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 mucho más para un sistema que está pobremente comprendido teóricamente...", Tormod Hermansen, "Sistemas de información para el control del desarrollo regional", Biblioteca de Capacitación y Documentación No. 23, Santiago, 1971.

autoformación del planificador colectivo, tanto dentro de los aparatos de educación formal como de los sistemas de planificación. Esto implica, entre otras cosas, negar la hiperespecialización a la que condena el positivismo dominante y adentrarse en lo concreto como síntesis de múltiples determinaciones y no como aspecto parcial de la realidad. El economicismo, el sociologismo, el fisicalismo, el tecnologismo, y otros vicios que impregnan la práctica profesional de la planificación, sólo podrían superarse a partir de las necesidades que impone una contrastación efectiva con la realidad, lo que a su vez requiere negar la división técnica del trabajo entre diseñadores de planes y agentes que los implementan (eventualmente). Adquirir idoneidad en el manejo de la realidad y en su transformación es un largo proceso que bien puede adelantarse a las situaciones históricas de ruptura con el sistema dominante, aprovechando las oportunidades que los sistemas de planificación, por limitadas que sean, dejan al planificador.

Los compañeros nicaragüenses y todavía los cubanos advierten actualmente la fuerte limitación que significa la ausencia de cuadros técnicos idóneos al servicio del proceso revolucionario. La formación de dichos cuadros, de la calidad y magnitud que exige una sociedad que se vuelca sobre sí misma para reorganizarse y superar la anarquía, requiere un tiempo que las urgentes decisiones no pueden esperar. Si de algo puede servir —desde la perspectiva de la transición— el periodo previo —con su laxitud derivada de la contradicción de haber desarrollado los aparatos de planificación más allá de lo que el sistema puede absorber— es como un semillero y laboratorio de los planificadores del futuro. Pero esto requiere, conciencia de la posibilidad y orientación hacia ese futuro, lo que es difícil sin una inscripción política más o menos orgánica por parte de los planificadores críticos. Por lo demás, avanzar en esta etapa en formación puede tener ventajas adicionales. En efecto, la urgencia de los problemas de la transición tiende a desarrollar una actitud muy pragmática, demasiado alejada de la actividad teórica; la situación ambivalente del planificador crítico dentro del sistema capitalista tal vez permita una mezcla básica más adecuada de desarrollo de la capacidad teórica y del manejo técnico.

Insistimos en este tema, pues la planificación no es un aparato físico ni un organigrama, sino un proceso social que requiere de agentes idóneos cuyo tiempo de maduración es relativamente largo. Desde este punto de vista, *nos parece equivocado —histórica y conceptualmente— adaptar en forma precipitada los aparatos nacionales e internacionales de formación de planificadores a la coyuntura política predominante actualmente en países que han retrocedido en el proceso de democratización. Los márgenes que existan para formar un planificador no alienado, no parcializado, con espíritu crítico, deben ser defendidos y si es posible ampliados donde la cobertura institucional lo permita, en lugar de proceder a una apresurada adaptación "realista" cuyo costo puede ser muy alto en términos de los requerimientos futuros.* Por lo demás, el internacionalismo, que acompaña la idea de la construcción de una nueva sociedad en los países latinoamericanos, permite pensar en la posibilidad de acceder a las diversas modalidades de formación ofrecidas por los distintos países, siempre que éstos se integren en un sistema donde se

permita e incentive la circulación mediante programas de intercambio que posibiliten una formación más amplia. Asimismo, urge la recuperación de las experiencias de planificación en situaciones de transición que América Latina ha tenido y tiene actualmente. Esto también requiere un proyecto consciente y colectivo por parte de los planificadores críticos y de sus organizaciones corporativas.

De no encarar conscientemente esta cuestión, el resultado será la producción de planificadores esquizofrénicos, que por un lado tendrán una práctica técnica alienada e ineficaz (incluso para el propio sistema capitalista) y por otro caerán en el ideologismo; la utopía, o a lo sumo en la especulación teórica. Debe promoverse por lo tanto, la unidad entre la teoría y la práctica puesto que ésta es básicamente revolucionaria.

d) *Participación en el diseño de estrategias y tácticas para sectores y organizaciones populares*¹⁰

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

Por ejemplo, un diagnóstico eficaz no se limita a destacar la existencia de estructuras y procesos sociales que existen más allá de la conciencia de los sujetos involucrados en tales relaciones, sino que investiga asimismo a los agentes sociales, individuales u organizados, su grado de conciencia y sus comportamientos. Pero, más allá de hacerlos objeto de estudio —en tanto toda intervención social del Estado suele implicar discriminaciones en favor de unos y en contra de otros sectores sociales— una vez establecidos quiénes son los beneficiarios del programa o proyecto de cuya planificación nos ocupamos, la cuestión de la relación con dichos sujetos sociales se vuelve crucial. Si la política a implementar implica contradicciones, también desatará apoyos y oposiciones político-sociales más o menos orgánicos. En tanto los programas no son concebidos como intervenciones externas a los procesos sociales, sino como inserciones en el interior de tales procesos, se requiere la mediación de las acciones de los agentes comprendidos. Por lo tanto, la conciencia y organización que ellos tengan no son elementos del escenario, sino que deben ser explícitamente considerados en la tarea de planificación. En tanto el proyecto genere oposiciones, el análisis de las fuerzas sociales operantes —condición para evaluar la viabilidad del proyecto— introducirá la dimensión política de manera natural. *La consideración de las relaciones de poder no es una imposición ideológica sino una necesidad obvia de una planificación eficaz.* Cuando se trata de programas que declaran como objetivo favorecer a sectores populares en contraposición con intereses de grupos minoritarios generalmente poderosos, el planificador consciente no debería soslayar la necesidad de organización de los primeros como fuerza social, para sustentar el programa y resistir los embates a que

¹⁰ En este punto hemos tomado partes del trabajo citado en la nota 8.

será sometido. La viabilidad política de un proyecto no debería ser un dato sino objeto de construcción, de la misma manera que lo es la obra física del proyecto.

Cuanto se pueda avanzar en esta línea, desde los mismos aparatos del Estado, dependerá del tipo de conflictos que desate el proyecto, fundamentalmente de las contradicciones entre sectores de las clases dominantes. En cualquier caso, esta práctica puede ser realizada fuera de los aparatos del Estado, poniéndose al servicio de organizaciones populares, de sindicatos, de organizaciones políticas.¹¹

Si el tipo de propuestas hecho aquí, para la práctica de la planificación en los sistemas capitalistas, no es aceptado por alguno de los lectores por no participar orgánicamente de un proyecto de transición hacia una nueva sociedad, queda sin embargo, un argumento moral y de honestidad intelectual. Aun en nuestras sociedades, cuando un médico certifica una muerte y establece sus causas, o cuando interviene para salvar una vida, es formalmente responsable, en cierto grado, ante la sociedad e incluso ante las leyes penales por sus actos. Cuando un arquitecto aprueba el diseño y los cálculos de un edificio es asimismo responsable por eventuales deficiencias que causen desastres. ¿De qué es responsable un planificador cuando elabora un plan de desarrollo regional o de reorganización territorial? ¿Es responsable como lo es el contador público que certifica que las cuentas cuadran y responden al movimiento real de las empresas del Estado? Pues si no lo es, debería serlo. Si presenta un plan de desarrollo que se fija como meta la accesibilidad de los sectores más necesitados a los servicios de salud y que se traduce en un programa de inversiones que no conduce a ello, no está asumiendo su responsabilidad como intelectual ni como sujeto social. *Por razones morales o por razones políticas, la planificación territorial puede tener un mejor destino que el lugar que hasta ahora ha ocupado y ello, en cierto grado, por mínimo que fuera, depende de los mismos planificadores y su conciencia.*

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

5.1. *El campo teórico*

En un momento en que la planificación se define efectivamente como proceso social de cuya eficacia depende en parte la consolidación del movimiento revolucionario, las posibles necesidades preanunciadas en la fase anterior se hacen acuciantes. Es necesario tomar una gran cantidad de decisiones en todos los niveles en condiciones de desinformación —por la pobreza de los datos, por la falta de estudios críticos preparatorios; por la rápida ob-

¹¹ Un ejemplo reciente lo provee en México el grupo de planificadores que se pusieron al servicio de los habitantes del anfiteatro en Acapulco, que el estado se proponía desalojar con el justificativo de que contaminaba la Bahía. La discusión técnica acerca de las causas que se adjudican, así como la evaluación de las ventajas y desventajas para los habitantes del traslado propuesto y el planteamiento de alternativas fue un ejercicio de naturaleza técnico-política.

solescencia del conocimiento concreto adquirido, debido a las rápidas transformaciones resultantes del mismo proceso revolucionario— y con pobres guías teóricas. Si en la fase anterior los planificadores críticos se limitaron a diagnosticar la imposibilidad de la planificación capitalista y la inoperancia de toda acción constructiva, sin crear bases para esta nueva etapa, la cuestión del método y la idoneidad se volverá ahora crucial.

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

Se crean así condiciones favorables para que las teorías y métodos de análisis de vertiente neoclásica reingresen triunfalmente en escena. Vilipendiados en la sociedad capitalista por los críticos del sistema, podrían ahora ser revalorados rápidamente como el único arsenal de técnicas que permitiría orientar los trabajos de planificación. Su apariencia científica, brindada por la sofisticación y matematización, concurrirían a lograr esta ilusión. No creemos que ésta sea una decisión correcta para esta fase de la planificación territorial. De lo que se trata ahora es de hacer los diagnósticos que antes no se hicieron. De aprehender los mecanismos aún ocultos que regulan el funcionamiento de la economía en general y de lo territorial en particular. De ubicar los puntos estratégicos de acción, para no malgastar esfuerzos y recursos sociales en una dispersión de objetivos inarticulados. Se trata de encontrar los delicados puntos de unión de la economía y la política, de regionalizar la movilización y organización de masas al mismo tiempo que se comienza a dar respuesta a la socialización económica... Y ésta, sencillamente, es demasiada tarea para esos viejos métodos de análisis regional, que podrán recuperarse parcialmente y de manera creciente, en la medida que se insérten en una metodología orgánica, orientada teóricamente, de la planificación territorial en estas condiciones.

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

En términos de la mentalidad profesional de los planificadores aislados

resulta muy difícil frenar esta inercia. Sobre todo si en la fase anterior se jugó el rol ambivalente de levantar la bandera regionalista por encima de las banderas político sociales, si no se investigó en profundidad sino que más bien se denunció superficialmente al complejo proceso de organización territorial capitalista y, finalmente, si no se pensó en términos de la transición posible. Si éste era el caso, ahora será necesario redefinir la problemática territorial, los objetivos, las prioridades, los medios. Esto no ocurre sólo por aquello de la pobreza intelectual que incentivaba el régimen capitalista en los profesionales planificadores sino porque recién ahora tenemos una coyuntura definida precisamente, históricamente, donde podemos orientar políticamente de manera concreta socialmente orgánica nuestras proposiciones. ¿Cómo proceder? Fundamentalmente, en el marco de una teoría crítica, y subordinando nuestro proceso de revisión de la problemática a la decisiva cuestión política. Más concretamente, subordinando las propuestas económicas territoriales a la línea política del movimiento revolucionario, y aportando a la especificación de dicha línea desde la esfera específica que nos atañe. Sin duda *tendremos una gran ayuda en la ahora casi vertiginosa realimentación entre teoría y práctica, entre propuesta y acción, tan lejana de la dicotomía formalismo-empirismo que caracteriza la planificación en el capitalismo. Por otro lado, la separación entre "los agentes de la política" y los agentes de la planificación irá desapareciendo, no sólo por la creciente organicidad entre las instancias del Estado sino por el propio cambio de mentalidad asociado al proceso revolucionario.* Obviamente no podemos aquí avanzar más en este nivel de abstracción. Deberíamos abocarnos a una situación concreta de transición y allí forjar los nuevos conceptos y métodos, las nuevas actitudes, en una práctica que supere el nivel discursivo.

5.2. Reorganización territorial y regionalización

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

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

Replanteamos algunos conceptos básicos:¹²

¹² Ver, para un desarrollo más detallado: J.L. Coraggio: "Sobre la espacialidad social y el concepto de región", en este mismo volumen.

5.2.1 *La organización territorial de la economía*

Por tal entendemos básicamente la configuración territorial del aparato productivo, de los sistemas de comunicación y transporte, de los medios de reproducción de la población, de la población misma y de su fuerza de trabajo así como de los flujos recurrentes asociados al funcionamiento regular del sistema de producción y reproducción y en general la regionalización de las relaciones económicas. Tal configuración territorial es visualizada como resultante de procesos pretéritos y de los procesos sociales contradictorios que operan en el presente.

La organización territorial tiene que ver entonces con cuestiones tales como la división territorial del trabajo, la organización de sistemas de producción-reproducción (circuitos de producción-circulación material-consumo), la situación diferencial de las condiciones de vida y de sectores sociales localizados, el desarrollo desigual y combinado de las fuerzas y de las relaciones sociales de producción, la diferenciación cultural de la población y relacionado con todo lo anterior, las condiciones diferenciales de generación y apropiación del excedente económico. Por lo demás, la organización territorial no es algo fijo, estático, que pueda ser totalmente captado en uno o más mapas, sino que contiene importantes determinaciones dinámicas. El análisis de la organización territorial pasa, entre otros aspectos, por la determinación de la regionalización de los procesos sociales que la caracterizan.

5.2.2 *La regionalización objetiva*

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

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

Sin perder de vista el predominio de lo social, cabe asimismo destacar la existencia de *regiones naturales*, diferenciadas como ámbitos de procesos ecológicos o como áreas de diferenciación de las condiciones de ciertos elementos naturales (suelos, agua, minerales, etc.). Asimismo la articulación

de los aspectos naturales con las formas sociales de apropiación de la naturaleza determina *ecosistemas socio-naturales*.

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

- a) La organización territorial de una sociedad no se reduce a lo económico ni tampoco es solamente la configuración territorial de aparatos de producción, circulación y consumo y de la población, así como de los aparatos de gestión administrativa, etc.
- b) Los mismos aparatos pueden, dentro de ciertos límites, ser reorganizados en lo que hace a su función social específica.
- c) Los flujos materiales de productos y fuerza de trabajo pueden ser reorientados con mayor flexibilidad que los aparatos mismos.
- d) Las relaciones sociales pueden transformarse drásticamente aun sobre la base de los mismos aparatos existentes, modificando la apropiación y el sentido social y por tanto la organización territorial de los aparatos y de sus productos, aunque aspectos importantes y tal vez los más “visibles” no cambien.
- e) Los ámbitos de comunicación, las instancias de organización social, etc., no dependen linealmente de la configuración territorial de la población y los aparatos. Aunque la transformación de los primeros puede llevar a una reorganización territorial más eficiente de los segundos, la transición no lo requiere como *condición*.
- f) Aun los mismos flujos materiales de productos pueden estar asociados con flujos de excedente totalmente diversos, si bien la reorganización del modelo de acumulación llevará también a una transformación de los primeros.
- g) Puede haber una reorganización territorial de flujos sin transformar en primera instancia la organización territorial de la producción, aunque sí puede requerirse una transformación de las relaciones sociales de producción y de distribución del excedente.

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

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

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

Esto no siempre es advertido, precisamente por partir de un concepto demasiado estrecho de lo que constituye la organización territorial. Por ejemplo, Boisier¹³ ve en la planificación territorial del periodo de gobierno de la Unidad Popular en Chile, una mera reiteración de "temas, enfoques y proposiciones esencialmente similares a los observados en la fase previa". Esto parecería confirmarse si se consideran las mismas declaraciones acerca de la "especificidad" de la nueva "estrategia del desarrollo espacial de largo plazo" que se estaba discutiendo al momento del golpe militar de 1973.¹⁴ Aunque lo que se decía no parece salir de los marcos usuales de las "reivindicaciones espaciales" de los planificadores regionales, cabe preguntarse si no se debería más a la continuidad de los cuadros técnicos antes y durante el periodo de la Unidad Popular, y al arrastre de concepciones no suficientemente criticadas. ¿Cabría la posibilidad de que —sin decirlo— se hubieran operado transformaciones importantes en la organización territorial de la sociedad chilena? La sola mención, en la misma obra, de hechos tales como que "el área de propiedad social tenía situadas a más de 150 empresas industriales... que aportaban el 30% de la producción del sector manufacturero...", que "la banca estaba prácticamente en manos del Estado...", que "un gran porcentaje del comercio interior mayorista también estaba bajo el control fiscal...", que "ya en 1972 se había eliminado el latifundio, y no quedaban en manos privadas fincas de extensión superior a 80 hectáreas", que "más de medio millón de campesinos habían sido beneficiados por la reforma agraria", que "por primera vez y conjuntamente, (se) desarrolla un modelo de participación municipal en las tareas de planificación urbana y programación", que se contraponen "la tesis de 'las áreas integradas de desarrollo' a la de 'polos y focos de desarrollo', vigente hasta 1970", etc,¹⁵ sin mencionar las nuevas formas de organización política de las masas y las recordadas políticas de distribución minorista de artículos de primera necesidad, nos hacen pensar que importantes reorganizaciones

¹³ Sergio Boisier: "Continuidad y cambio: un caso de estudio de las políticas de desarrollo regional en Chile", ILPES, doc. CPRD E/21, marzo 1978.

¹⁴ Ver Moisés Bedrack, *La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)*, Ediciones SIAF. Planteos, Buenos Aires, 1974, particularmente páginas 43 y 44.

¹⁵ Bedrack, *op. cit.*, pág. 15-16.

territoriales debían estar produciéndose o gestándose, aun cuando se siguiera proponiendo, bajo el título de “estrategia de desarrollo espacial”, el mismo tipo de imagen-objetivo de corte fiscalista que imperaba anteriormente. Pero no se deben confundir los vicios profesionales con los procesos sociales. Tal vez los compañeros chilenos deberían revisar con otro bagaje conceptual ese periodo de planificación territorial.

5.2.3. *La regionalización subjetiva*

La organización territorial de una nueva sociedad en construcción parte, necesariamente, de una configuración territorial preexistente, de una regionalización de procesos económico-demográficos que tienen una relativa permanencia. En tal sentido, las tareas de reorganización social tienen un correlato de reorganización territorial que, para realizarse sobre bases científicas, requiere el conocimiento de la existente.

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

La diferenciación entre “regionalización subjetiva” y “objetiva” es fundamental para evitar la ilusión de confundir nuestros intentos de determinar cómo está regionalizada la realidad —volcados en mapas, gráficas, cuadros, etc.— con la realidad misma. En general, *el trabajo intelectual sólo podrá aproximarse a obtener imágenes parciales de la regionalización objetiva, sobre todo cuando ésta es el resultado de procesos anárquicos, como los procesos de mercado, que no están sujetos a la lógica de la planificación social y que justamente se caracterizan por el encubrimiento y la opacidad para los sujetos sociales.* A esto se suma la situación heredada de un sistema inadecuado y poco confiable de información estadística, que difícilmente se adapte al tipo de preguntas básicas para fundamentar una política de reordenamiento territorial asociada a las políticas de transformación social. Finalmente, es necesario vencer la inercia de los sistemas de pensamiento técnico-científico que acompañaban las prácticas de las estructuras que se intenta transformar. Tales sistemas de pensamiento tienen en muchos casos un carácter más ideológico que científico. Por lo tanto los términos de la problemática que debe orientar la investigación básica en un proceso revolucionario deben establecerse *a partir de los objetivos específicos de transformación social.*

Por ejemplo: durante la etapa de planificación dentro del sistema capitalista se acostumbra pensar —por razones de ausencia de otra información, pero también por pobreza teórica— que la única aproximación posible a la cuestión de la división territorial del trabajo es la provista por los denominados “cocientes de localización”, que indicarían las especializaciones relativas de diversos segmentos del territorio. En general, es sabido que este método tiene serias deficiencias, *una* de las cuales es el hecho de que clasifica a

las actividades siguiendo las pautas de los sistemas internacionales de información, y que las trata como entidades relativamente autónomas, que eventualmente se vincularán por el mercado. Esta limitación puede ser ocultada cuando se realizan "análisis" dentro de aparatos de planificación que no planifican, o en el interior de la "academia", que no suele preguntarse por la eficacia operativa de sus proposiciones. Pero si ahora ha cambiado el contexto social y la planificación es parte de una nueva forma de socialización, con una nueva eficacia, entonces la limitación no puede ser relegada como nota a pie de página. Si se trata de lograr una reorganización social de lo existente, las determinaciones fundamentales deben ser incorporadas al análisis. Así, el método mencionado no satisfará puesto que abstrae de determinaciones concretas claves de las actividades económicas. Por un lado, el tipo de relaciones sociales de producción imperante, el tipo de cooperación desarrollado, serán características tan relevantes como el valor de uso en la clasificación de las actividades. Por otro lado, no se tendrán como unidades de análisis ciertas regiones predeterminadas y luego se verá qué "función" supuestamente cumplirían en la división social del trabajo, sino que se intentará recortar complejos de producción-circulación (intersectoriales tal vez para la clasificación usual) y reproducción, no para visualizarlos como internamente homogéneos, sino para determinar su estructura interna, sus condiciones de reproducción, su dinámica, para luego reconstruir —por articulación de estos complejos—, subsistemas mayores de la producción. Aunque sus aparatos de producción estén localizados dentro de un mismo segmento territorial, los ámbitos territoriales de reproducción pueden diferir sustancialmente, y ninguna regionalización apriorística podrá en ese caso encasillarlos. Posiblemente no se llegue por esta vía a una regionalización nacional coherente y completa, pero la eficacia del análisis territorial reside en captar la regionalización de procesos efectivamente existentes como unidades de gestión social y no como meros agregados arbitrarios.

Esta redefinición de lo que es "actividad" y de lo que es "región", tiene múltiples consecuencias sobre la manera de visualizar los problemas. Por ejemplo, el mismo análisis de cocientes de localización se ha utilizado ligeramente para establecer la desigualdad de oportunidades entre habitantes promedio de diversas "regiones" en lo que hace a su probabilidad de acceder a empleos de diversos tipos. Consecuentemente, la diversificación se ha visto como factor positivo y como meta necesariamente buena. Esta manera de enmascarar la cuestión de las condiciones diferenciales de inserción de las masas trabajadoras en el trabajo social no podría subsistir en esta fase. Suponer que el trabajo en un complejo agroindustrial es "peor" que el propio de los servicios comerciales, o que el alejamiento de la naturaleza es siempre señal de superación humana, no es sostenible en abstracto. La cuestión social de la división entre "trabajo manual" e "intelectual" no se resuelve 'cambiando de sector'; las condiciones que degradan la fuerza de trabajo en determinadas actividades se resuelven encarando la reorganización de dichos procesos de trabajo y no simplemente aumentando las posibilidades de otras oportunidades; la parcialización y alienación del trabajador se encara directamente organizando la rotación, la participación en la gestión

económica, la educación, y la democratización política, y no simplemente diversificando las formas concretas de alienación.

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

5.2.4 *La regionalización planificada*

Se trata ahora de pasar de una situación en que procesos ciegos (como los del mercado, o los de la desorganización social de las masas) determinaban la organización territorial, a una situación en que el pueblo organizado vaya gestando de manera consciente las formas más adecuadas de dicha organización. Una característica destacada de este proceso es que las relaciones interpersonales —previamente reguladas por leyes que sujetaban las acciones individuales y grupales a estructuras sociales impuestas a espaldas de los mismos agentes sociales— pasan de manera creciente a afirmarse como relaciones directamente sociales, como es evidente en los procesos de democratización de la gestión política y de la producción y distribución. Esta transformación en la naturaleza social de los procesos, crecientemente dirigidos por el pueblo organizado, tiene diversas instancias de participación, control y gestión, no pudiendo reducirse ni a las acciones de las organizaciones de base ni a las de los organismos centrales de planificación. En todo caso, y en lo que hace a la regionalización, aparece ahora de manera efectiva una nueva forma, que tiende a resolver la contradicción existente entre la regionalización objetiva (real, existente) y la subjetiva (intento difícil de aproximación intelectual a la primera). Es la regionalización planificada. En ésta se conjugan un conocimiento científico (que irá perfeccionándose en tanto los procesos mismos vayan ajustándose a las leyes de la nueva gestión social y los sistemas de información adaptándose a las mismas) de las configuraciones existentes y de los principios que las regulan, y un proyecto de construcción consciente de un nuevo ordenamiento territorial, de una regionalización, ahora planificada.

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

Esta construcción y su anticipación, la regionalización planificada, enfrentarán algunos problemas que deben preverse.

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

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

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

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

Ante éstas y otras dificultades que pueden preverse, caben dos alternativas: a) planificar por anticipado el sistema de regionalizaciones, es decir,, elaborar una imagen-objetivo con plazos diferentes que configure una organización territorial óptima. Esto es evidentemente imposible dada la dificultad insalvable para prever en esta etapa inicial qué estructura social y económica específica tendrá el país en el futuro; b) *evitar cristalizar una regionalización completa —ya sea ésta única o múltiple— que cubra el territorio nacional, procediendo, de manera más flexible, a establecer las regiones planificadas en la medida que los mismos procesos sociales planificados vayan dando la pauta de las formas más eficaces de hacerlo.* Si por algún criterio parcial es indispensable una regionalización —como podría ser el caso de la organización territorial de la representación y participación popular o la cuestión

asociada de la gestión del Estado— ésta debería plantearse como susceptible de ser modificada en el futuro y además no tener la pretensión de ser la regionalización del país para todas las actividades.¹⁶

Cabe aclarar, que lo dicho no implica que los procesos sociales de naturaleza diversa se piensen como autónomos. Bien puede decidirse organizar la producción de alimentos y su regionalización, subordinando objetivos exclusivamente económicos a objetivos políticos o sociales. En cualquiera de los casos, las consideraciones acerca de la regionalización planificada tienen vigencia.

La conclusión que se quiere resaltar es que *la cuestión de la regionalización planificada debe explicitarse como un problema importante que debe ser encarado de manera integral y no dejarse librado al devenir de las decisiones y procesos sectoriales. Asimismo, que la problemática de la organización territorial está ligada a la problemática de la transformación social, así como lo están la forma de gestión social de la producción agraria de propiedad del pueblo o los asentamientos espontáneos, que son otros aspectos particulares de la problemática más amplia en que se inserta la de la regionalización.*

El papel de la planificación territorial es, por un lado —atendiendo a los objetivos globales y sectoriales del sistema social y apoyándose en los planes y proyectos respectivos— establecer las pautas de organización territorial básicas que den coherencia y concreción a los planes parciales. Pero también tiene un delicado papel político que cumplir, en tanto la progresiva socialización de la economía y del poder tendrá necesariamente bases regionales, y la delimitación de dichos ámbitos no mantendrá una porción neutral frente a la eficacia de dicha socialización.

6. La planificación territorial en la fase de construcción de las bases para una nueva sociedad.

6.1. El campo teórico

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

¹⁶ Así, tal vez en el proceso nicaraguense actual sería preferible no precipitarse a establecer una regionalización completa político-administrativa o meramente de planificación, hasta tanto se cuente con las líneas estratégicas fundamentales organizadas con una sistematicidad similar a la de un plan nacional, así como con una base informativa más confiable (censo de 1982, estudios en marcha) y que exista una razón social de peso para requerir una regionalización de todo el país (la constitución de los poderes populares por elección en 1985). Situaciones especiales como la de la Costa Atlántica pueden exigir una anticipada regionalización, sin embargo.

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

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

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

Si esto es así, ¿no será que aquella teoría crítica, que nos proveía los conceptos claves para descifrar las leyes de la economía capitalista y nos señalaba la necesidad/posibilidad de su superación, ha perdido vigencia? Si ahora la economía está sometida a la planificación ¿será simplemente cuestión de establecer objetivos, realizar los cálculos necesarios y establecer las posibilidades de desarrollo del sistema? ¿Habrá suplantado la "praxiología" a la crítica de la economía política como cuerpo conceptual orientador de las acciones? Se producirá ahora el retorno triunfal de las teorías neoclásicas, dedicadas desde siempre a la cuestión del "óptimo social", a la cuestión de los "sistemas descentralizados de decisión" y a las diversas alternativas de "centralización/descentralización, a los sistemas de información que posibilitarían la congruencia de los planes individuales con los sociales, etc.?

Nuestra opinión es la siguiente: *si, en esta fase, los modelos de optimización ocupan la escena teórica de manera abrumadora, si la gestión social se ha convertido en un enorme problema de cálculo económico, si, arrastradas por la entrada de los modelos matemáticos, se van filtrando las categorías del mercado sin cualificaciones y sin advertencia, entonces está demostrada la necesidad de mantener y desarrollar la vigilancia teórica de la teoría crítica del capitalismo, pues éste no habrá desaparecido bajo sus múltiples formas como sistema objetivo/subjetivo. La continua negación de las características estructurales del capitalismo es la garantía subjetiva de que se sigue en camino hacia la nueva sociedad. En primer lugar, la socialización económica no se completa con la propiedad estatal de los medios de producción. La alienación puede subsistir bajo diversas formas, el fetichismo del mercado ser reemplazado por el fetichismo del plan central de la economía. La reintroducción de los mecanismos de mercado, de las relaciones mercantiles, puede ser un recurso*

positivo para facilitar la gestión social de la economía, pero también puede ser el caballo de Troya de las categorías capitalistas, y de sus correspondientes efectos sobre la conciencia.

Consideramos que, efectivamente, *los algoritmos ideales producidos por la escuela neoclásica, en tanto matemáticas aplicadas, en tanto recursos formales, pueden y deben ser recuperados y desarrollados por una sociedad que enfrenta el gran problema del cálculo económico para un sistema social en su conjunto. Pero que esto no reivindica a las teorías económicas neoclásicas en tanto teorías explicativas, puesto que justamente su ya escaso contenido explicativo desaparece y lo rescatable es lo normativo.* Si se adoptan los algoritmos de la optimización, los modelos neoclásicos serán la imagen abstracta de un proceso real autoconsciente. No habrá nada que explicar, al menos en ese nivel. Por el otro lado, los peligros de restituir las categorías capitalistas, el anquilosamiento del nuevo estado, las tendencias a la burocratización, el economicismo, requieren una continua tarea crítica por parte de una teoría sustantiva de la sociedad y de su evolución posible y necesaria.¹⁷

6.2. Planificación territorial y socialización efectiva

Una vez establecidas las bases materiales para comenzar una reproducción ampliada de las fuerzas productivas bajo las leyes de la gestión planificada, una parte creciente de los procesos económicos van haciéndose recurrentes y, por tanto, posibles de ser tratados como sistemas autorregulados. Las tareas de la planificación van desarrollando una imagen de sistema cibernético, de gigantesco algoritmo retroalimentado donde lo global, lo sectorial, lo territorial, no entran en conflicto sino que se armonizan, mientras que la planificación territorial juega, en concreto, un papel fundamental de coordinación. Pronósticos de muy largo plazo que plantean las grandes líneas estratégicas y abarcan desde las tendencias tecnológicas hasta la modificación de las estructuras sociopolíticas y las relaciones de producción¹⁸; planes prospectivos a 10 y 15 años; planes quinquenales con carácter de ley y, finalmente, planes anuales, ocupan el lugar que alguna vez monopolizaban los planes anuales, incapaces de captar movimientos de largo plazo porque objetivamente la economía no era predecible, por estar en un proceso de continuo trastocamiento y de alta vulnerabilidad externa e interna. Bajo estas condiciones, la planificación de la organización territorial de la sociedad puede, ahora sí, incluir los aspectos menos maleables, los que requieren decenas de años para transformarse, y se da la posibilidad de una

¹⁷ Si no ha habido una práctica previa de estudio crítico de las teorías neoclásicas, en el contexto de la lucha ideológica en la etapa capitalista, posiblemente no estén desarrolladas las defensas suficientes para no confundir la importación de recursos formales con la reintroducción de las categorías (y por tanto los comportamientos) capitalistas.

¹⁸ Ver Alfredo González: "Los esquemas de desarrollo y distribución de las fuerzas productivas en países socialistas de menor desarrollo", IX Conferencia de Científicos Regionalistas. La Habana, octubre 1979, y Cecilia Menéndez y Sergio Baroni: "Base metodológica para la elaboración de los esquemas, de desarrollo y distribución de las fuerzas productivas de la República de Cuba", Idem.

efectiva y completa planificación territorial. Pero si antes afirmábamos, para el capitalismo, que lo social es predominante y que lo espacial sólo puede ser pensado y manipulado desde los procesos sociales, esto se hace ahora más evidente. La planificación territorial depende de la construcción de la nueva sociedad, en su esfera económica y en forma creciente en su esfera política. Las relaciones con la naturaleza y las relaciones interpersonales que la sociedad va reorganizando tienen una necesaria dimensión territorial que en consecuencia debe ajustarse. No sólo se trata de lograr un desarrollo armónico con los recursos naturales, de lograr condiciones de vida similares en todo el territorio, de incrementar la productividad social del trabajo, sino de crear las bases territoriales para una socialización económica y política que va en aumento cada vez más, el trabajo se organiza como hecho directamente social, puesto que aun los mecanismos de mercado operan articulados y subordinados al plan social de producción y reproducción. Se van creando las bases materiales para la socialización económica en tanto se regionalizan, de manera planificada, subsistemas de reproducción cuya gestión conjunta podrá estar a cargo de los productores directos, con un autocontrol importante de las condiciones de reproducción de sus medios de producción y de la población. En Cuba, por ejemplo, los nuevos subsistemas diseñados como complejos agroindustriales, muestran que la diferenciación rural/urbano va perdiendo vigencia y que las condiciones de reproducción de la población, en buena medida están cubiertas localmente.¹⁹ A medida que se avanza en este proceso, se hace cada vez más evidente que lo que debe caracterizar la nueva sociedad no es en sí el proceso de planificación sino la socialización efectiva en la gestión. En tal sentido, si las comunidades locales controlan las condiciones principales de su reproducción, entonces el mercado y la organización empresarial quedan efectivamente subordinadas a la gestión directamente social, y "plan" y "mercado" no son polos opuestos, puesto que ni el plan es exclusivamente centralizado ni el mercado es la única vía de descentralización. La planificación y gestión en función de las necesidades y no del valor en sí, permite que la ley del valor pueda operar en esta etapa sin regenerar necesariamente las estructuras capitalistas.

Pero la socialización no puede ser meramente económica. Como afirma Cerroni: "Para la tradición oficial, en suma, el Estado es el alfa y omega del proceso de socialización, que funciona principalmente como un proceso de absorción consensual; para Marx, por el contrario, la socialización se completa precisamente cuando la sociedad misma, a medida que se homogeneiza en las estructuras económicas, reabsorbe las mismas funciones políticas. No se trata de hacer 'más eficiente' la comunidad ilusoria del Estado, sino de hacer real comunidad la disgregada sociedad atomizada de los individuos aislados, que debe liberarse *simulatáneamente*, de la explotación clasista y de la gestión política separada".²⁰ Se trata entonces de *avanzar en la reducción de la separación entre la esfera política y la esfera social.*

¹⁹ Ver Concepción Álvarez, "Relaciones metodológicas entre el sistema de asentamientos y el esquema de distribución de las fuerzas productivas", IX Conferencia de Científicos Regionalistas, La Habana, octubre 1979.

²⁰ U. Cerroni, *op. cit.*, pág. 83.

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

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

La elección por las masas de delegados para la constitución de las Asambleas —Municipales, Provinciales y Nacional— del Poder Popular, con la aclaración de que "El delegado es el representante de los electores, no es el dirigente de éstos, ni de las unidades de producción o servicios existentes en su circunscripción" y que las masas pueden "...ejercer con plenitud, cada vez que lo consideren necesario, el derecho a revocar a los representantes que han elegido para unos u otros cargos" y por otro lado el proceso de traslado de actividades a la subordinación de los poderes municipales y provinciales (salud pública, educación, unidades gastronómicas, transporte municipal y provincial, servicios comerciales, red de comercio minorista, vivienda, comunicaciones, acopio y distribución mayorista de viandas, frutas y vegetales, algunos tipos de industrias de carácter local, así como actividades de planificación, justicia, etc.) dan sustento a la declaración de que "...los Organos del Poder Popular son la máxima autoridad estatal en los territorios en que ejercen su jurisdicción y los encargados de la administra-

ción pública.”, y de que “...el Partido... nunca deberá suplantar a éste (el Estado) en sus facultades y funciones...”.²¹

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

El nuevo y complejo algoritmo decisional cuya construcción lleva ya varios años en Cuba, no es más que la imagen ideal de un nuevo proceso real de socialización, donde la disyuntiva centralización-descentralización debe dar lugar a la constitución como “real comunidad (de) la disgregada sociedad atomizada de los individuos...” avanzando en lo que Cerroni denomina “el modelo alternativo del Estado socialista de transición —que puede obtenerse de la crítica marxista (y que) resulta caracterizable...” por una combinación de formas políticas representativas *controladas* y de formas de participación *directas* y además también por una construcción de la dirección central que surja de abajo, unificando en los diversos niveles, intereses particulares (locales) e intereses generales (nacionales). Para el primer aspecto se enfrenta la separación de política y economía, para el segundo la antítesis localismo-centralismo”.²²

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

El planificador crítico (cada vez menos un ser unidimensional), no sólo tiene que participar en forma idónea en este proceso, sino que debe estar alerta a las formas específicas de reingreso de las categorías capitalistas que puedan presentarse en su campo específico. En términos generales, se trata de controlar que la importación de modelos de cálculo no disfrace la reinstalación de relaciones sociales capitalistas. Por ejemplo, la nueva modalidad de gestión, basada en el cálculo económico y en la rentabilidad, que da al sistema de precios una función reguladora importante, puede conducir, en lo que hace a la planificación territorial, a la apreciación de que es necesario incorporar un precio al uso de la tierra, que refleje el equivalente de su renta de posición, a fin de evitar asignaciones irracionales a los diversos usos. Si bien es cierto que este mecanismo no implica que sujetos particulares se apropien de la renta, cabe preguntarse si este tipo de mecanismos no tienen efectos secundarios sobre los comportamientos y posteriormente sobre la distribución de los excedentes, en la medida que se desarrollen los incentivos materiales. Hay dos respuestas a esta cuestión, de diverso orden, pero ambas componentes de la nueva problemática que debe afrontar el planificador en esta

²¹ Ver *Tesis y Resoluciones. Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*. La Habana, 1976.

²² U. Cerroni, *op. cit.*, pág. 86.

etapa: en primer lugar, es necesario contraponer a esta alternativa —de imputación de rentas diferenciales— la alternativa del plan territorial global, que considera internamente las interdependencias y vela por la racionalidad de conjuntos territoriales suficientemente amplios de decisiones como para que no sea necesario reintroducir la categoría de renta diferencial. Por otro lado, es necesario advertir que ya no operan de la misma manera los mecanismos y relaciones económicas. En el capitalismo, dada la separación entre economía y política, la inserción en determinadas relaciones económicas tiene consecuencias ciertas sobre la conciencia. En esta sociedad en transición, nunca los mecanismos económicos son librados a su propia esfera, con autonomía, sino que las relaciones político-ideológicas y sus correspondientes mecanismos operan activamente como parte incluso de la tarea de planificación. No debe haber lugar para el economicismo o el fysicalismo en esta sociedad. La planificación será efectivamente integral, y las determinaciones políticas e ideológicas partes constitutivas de su quehacer, mientras la socialización avance —con ritmos tal vez dispares en las diversas fases— tanto en la gestión económica como en la política.

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