



EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

"NOTAS ACERCA DEL SUSTENTO TEORICO DE LA
PLANIFICACION REGIONAL"

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRO EN DESARROLLO URBANO

MANUEL ANGEL CASTILLO GARCIA

MEXICO D.F., NOVIEMBRE 1988.

DIRECTOR DE TESIS: GUSTAVO GARZA V.

I N D I C E

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCION 1

CAPITULO 1:

La práctica de la planificación en el marco del estado capitalista. 5

a) El concepto de la planificación. 5

b) Los enfoques acerca del Estado. 7

c) La noción de racionalidad. 10

i) Racionalidad formal y racionalidad material. (12); ii) El marxismo clásico. (15); iii) Algunos aportes recientes. (16); iv) La cuestión de la ideología. (22); v) Consecuencias de los enfoques tradicionales. (23); vi) Un planteamiento alternativo. (24)

d) Las funciones del Estado. 27

N O T A S 34

CAPITULO 2:

La práctica de la planificación y sus referentes teóricos. La relación entre la teoría y la metodología. 42

a) Antecedentes de la planificación. 42

b) Surgimiento de la planificación en América Latina. . 44

c) Desarrollo capitalista y planificación. 46

d) Fundamentos teóricos e ideológicos de la planificación. 48

e) La relación entre teoría y método en la planificación. 51

f) El papel de la teoría social como marco global de referencia para la práctica de la planificación; consideraciones y consecuencias. 53

N O T A S 57

CAPITULO 3:

Tipos y fases de la planificación. 65

a) Tipos de planificación. 65

b) Las fases de la planificación.	68
c) El diagnóstico en la planificación.	69
d) Una propuesta de reestructuración de las fases y componentes.	76
N O T A S	82
CAPITULO 4:	
Región y planificación regional.	92
a) El desarrollo reciente de la planificación institucional.	92
b) Planificación territorial/Planificación espacial - Planificación sectorial.	93
c) El concepto de región y la planificación regional. .	95
d) Las desigualdades regionales.	102
N O T A S	106
CONCLUSIONES	110
N O T A S	124
BIBLIOGRAFIA	136

A G R A D E C I M I E N T O S

El presente trabajo de tesis es el producto de diversos conocimientos acumulados por el autor, no solamente en el transcurso del programa académico de maestría en desarrollo urbano, sino que también como fruto de diversas experiencias laborales y académicas. De allí que resulte imposible reconocer los aportes de todos aquéllos que, en diversas formas, contribuyeron a enriquecer las reflexiones y conclusiones aquí asentadas.

No obstante, no puedo dejar de señalar específicamente los valiosos aportes sustantivos en diversos momentos del largo proceso de concepción, discusión y elaboración de José Luis Coraggio, Pedro Pérez, Alfredo Pucciarelli, Luis Alvarado y Gustavo Garza. Asimismo, los equipos de trabajo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, del Consejo Nacional de Población, del Centro de Investigaciones para la Integración Social, del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México y de Ciencia y Tecnología para Guatemala, A.C., permitieron ampliar las visiones del autor y constituir un bagaje de experiencias y conocimientos que traté de incorporar al documento.

Es indudable que este trabajo no hubiera llegado a término sin la valiosa contribución, el apoyo decidido y el esfuerzo solidario de mi familia, tanto de mi esposa María Isabel y mis hijos Fernando Manuel, Ana Isabel y Juan Rodrigo, como de mis padres Miguel Angel y Juanita y mi hermana Marilú. Por último,

dejo constancia de mi gratitud a Laura Muñoz y Nicté Rodríguez, cuyos apoyos en las tediosas labores de recopilación de información, revisión y edición final del trabajo permitieron la realización de esta última versión.

Por último, espero que este documento trascienda el objetivo de simple requisito para optar a un grado académico y sirva, en alguna medida, para promover la reflexión y discusión del polémico tema de las posibilidades y viabilidades de la planificación en nuestras sociedades. Por esa razón, confío en que contribuya, aunque sea en pequeña cuantía, al proceso de cambio social tan necesario en la larga historia de opresión y miseria en que vive la mayoría de nuestro pueblos. Desde esa perspectiva, uno de los principales motivos que inspiran este conjunto de reflexiones es la necesidad de transformación de mi sociedad de origen, la guatemalteca, y por eso espero contribuir, de esta manera, a la larga lucha de liberación de su pueblo.

INTRODUCCION

Este trabajo se propone realizar una revisión crítica de lo que ha sido la práctica de la planificación en América Latina. Aunque el enfoque es de carácter general, acerca de una acción que abarca distintos niveles de la realidad, me propongo enfatizar, en aquellos momentos y situaciones que se considere pertinentes, lo referente a las prácticas específicas de las denominadas planificaciones regional y urbana.

Los países latinoamericanos, al igual que los países centrales lo hicieron a partir del período de posguerra, han incorporado progresivamente esta práctica a su quehacer institucional. Desde los aparatos gubernamentales se ha promovido, fortalecido e incorporado un sistema organizado, bajo diferentes modalidades y con distintos grados de capacitación de sus cuadros especializados, para planificar sus actividades en todos sus niveles.

Esta práctica, con algunas variantes dependiendo del país de que se trate, ha mostrado una evolución en el tiempo. No obstante, creemos que es posible (y ése es precisamente uno de los supuestos en los que se apoya este ensayo) señalar algunos rasgos generales, como de hecho lo han realizado algunos autores con enfoques más o menos críticos, principalmente durante la última década.

Uno de los motivos que impulsaron a la realización de esta revisión y conjunto de reflexiones es el hecho de que la práctica de la planificación en sus distintas modalidades ha sido condenada y, en el mejor de los casos, ha sufrido el descrédito o la desconfianza, concretados ambos en un creciente escepticismo acerca de sus posibilidades. Sostenemos como tesis que, una visión más amplia pero a la vez crítica de su inserción en contextos y situaciones históricas específicas, puede rescatar una serie de elementos analíticos y dar paso a una postura alternativa, que permita modificar un conjunto de prácticas y acciones de diferente índole, pero en el marco de procesos de transformación social.

También hemos considerado relevante profundizar en un aspecto particular de la práctica de la planificación, en una de sus denominadas fases, como es el caso del diagnóstico. Por una parte, se trata de revisar su carácter en tanto elemento fundamental para aprehender la realidad y efectivamente conocer los fenómenos esenciales, así como las fuerzas que en ella operan para fundamentar acciones tendientes a su transformación. Por la otra, se intenta demostrar que el proceso de conocimiento de una realidad dada está íntimamente imbricado con las otras fases del proceso y que no es posible desvincularlo sin resultados negativos.

Inmerso en este conjunto de ideas, se propone revalorar el

papel del planificador/investigador, cuya presencia en los distintos ámbitos hasta ahora reconocidos y reservados para la planificación institucional, lo han encasillado. En muchos casos, se le ha provisto de una imagen estrictamente técnica, apolítica y que, en todo caso, se propone aquí que debe ser interpretada como poco responsable. Se discutirá también la innegable vinculación que posee con el accionar de todas las esferas de esa realidad en la que está inserto (social, económica, política, cultural e ideológica) y que, por lo tanto, es ineludible incorporar a la discusión acerca de la naturaleza y efectos de dicha práctica, lo cual confirmaría la necesidad de revalorar y redimensionar su esencia interdisciplinaria.

Por último, también estimamos pertinente reflexionar sobre algunos cambios recientes en las sociedades subdesarrolladas, comunes a los países latinoamericanos. En estos últimos, las luchas sociales se enfrentan a situaciones que podemos calificar como de crisis y, por lo tanto, llenas de obstáculos, pero, por oposición, se presencia el desarrollo cuantitativo y cualitativo de agentes y sujetos políticos que requieren de una acción social organizada y planificada, como forma de plantear, gestionar y, en su caso, conquistar, las legítimas demandas de los sectores populares. Para ello es preciso promover una ruptura de distinta índole, en diferentes planos, concomitante a un proceso de concientización de los agentes sociales implicados, así como de las organizaciones que representan dichos intereses, de tal

manera que la práctica de la planificación --o al menos una parte de ella-- pueda cumplir el papel histórico que los sectores mayoritarios y más desposeídos de la población le demandan.

CAPITULO 1

La práctica de la planificación en el marco del estado capitalista.

a) El concepto de la planificación.

El término "planificación" ha sido susceptible de una amplia utilización en distintos ámbitos del quehacer humano; ésa es la razón por la cual se le asigna una gran diversidad de connotaciones. Sin embargo, una característica común a todas esas acepciones y, probablemente la que recoge sus características esenciales, es la de que constituye una práctica sistemática, organizada bajo determinadas pautas y que tiene como propósito normar la actuación de un sistema, de una organización o de una institución, para cumplir determinados objetivos¹.

En el marco de la organización social, según algunos autores, la planificación ha surgido como una vía para normar y orientar, entre otras², la acción del aparato del Estado en sus diferentes niveles institucionales, así como sobre los distintos ámbitos de la realidad social³.

La planificación, en tanto actividad sistemática organizada, pretende por una parte constituirse en una forma de plantear de manera ordenada y coherente la acción del Estado; éste busca⁴, con mayor o menor intensidad, según el momento y la situación

histórica de que se trate, intervenir de alguna manera en las diferentes instancias de la totalidad social: económica, política, social, cultural, ideológica⁵.

La práctica de la planificación ha ido progresivamente cubriendo diferentes esferas de la realidad y la acción sociales. En un primer momento se puede decir que, como práctica sistemática, se orientó a regular y orientar el comportamiento de las economías nacionales. Posteriormente, se ha intentado instrumentar un ejercicio semejante en todos los ámbitos de la actividad institucional. De esa cuenta, la planificación regional y urbana⁶ surgen como un recurso para intervenir en los diferentes aspectos de esos recortes [territoriales] de la realidad que son las regiones y las ciudades. Todo ello ha dado pie al desarrollo de cuerpos teórico-metodológicos (e incluso a hablar de "ciencias", como la regional⁷) y al reconocimiento de la complejidad de la práctica de la planificación⁸ y la necesidad de adoptar enfoques inter⁹ o multidisciplinarios.

Este tipo de enfoque acerca del papel de la planificación plantea que se trata de una forma de incorporar un criterio de "racionalidad" a la acción del Estado sobre la realidad social¹⁰. En un primer momento, sugiere que se trata de un elemento racional del que se vale el Estado para la búsqueda del "equilibrio social", regulando de alguna manera la actuación de los agentes sociales¹¹.

b) Los enfoques acerca del Estado.

La forma de conceptualizar la práctica de la planificación esbozada en el párrafo anterior se inscribe en una visión pluralista del carácter del Estado. Esta última plantea que dicho carácter es el de ser representante y ejecutor de las acciones encaminadas a satisfacer los intereses del conjunto de la sociedad, lo cual se garantizaría por medio del ejercicio de una efectiva representación de todos sus miembros y la puesta en práctica de mecanismos de acceso igualitario a los organismos estatales por parte de todos los agentes que la integran.

Una interpretación del papel del Estado como la que aquí se presenta de manera esquemática le atribuye un carácter neutral, de tipo conciliador de intereses, en el que su función principal es la de árbitro de los eventuales enfrentamientos y conflictos que se producen entre los agentes que interactúan en el contexto social¹².

Por oposición, un análisis distinto del carácter del Estado, y particularmente del Estado en las formaciones sociales capitalistas, le asigna una función distinta. Desde una perspectiva diferente, se le considera como un ente que se conforma, desarrolla y articula en el conjunto de las complejas

relaciones de la estructura social; por lo tanto, no le es ajeno, no es un elemento externo, no es una instancia superior ("por encima de"), que se concibe y se mantiene como neutral ante los conflictos que surgen de las diferencias de intereses que manifiestan los distintos grupos sociales¹³.

Sin embargo, dentro de esta última visión, el Estado es una realidad sumamente compleja, cuyo accionar no puede ser visto de manera simplista, como una mera prolongación, un instrumento, del o los grupos dominantes¹⁴, que se valdrían de él como una forma más de consolidar y perpetuar las condiciones de dominación que les son favorables¹⁵.

Este sesgo resulta evidente si se parte de una concepción del Estado que le asigna un catálogo rígido de funciones en el citado esquema de dominación; pero la realidad demuestra que su accionar no es mecánico ni unilineal. El Estado, por su carácter de elemento inscrito en una determinada estructura social, en un cierto momento histórico, es no sólo escenario y actor, sino también producto de enfrentamientos de intereses. Se trata de la materialización de intereses representados por diversos agentes que actúan, tanto en el seno del propio aparato de Estado, como desde fuera de él; el resultado de dicha dinámica es una cambiante correlación de fuerzas que, dependiendo de las circunstancias y su balance, determina históricamente la orientación de las acciones del Estado a través de las diferentes

instituciones que lo conforman¹⁶.

Este accionar complejo, contradictorio y conflictivo tiene como consecuencia una serie de acciones no necesariamente coherentes, que surgen de las luchas que se dan en el interior de las diferentes instituciones (gubernamentales o no), con resultados también no necesariamente congruentes. Ello explicaría porqué la acción del Estado no es la de un todo homogéneo, la de un solo bloque que buscaría de manera armónica y organizada la consecución de objetivos comunes¹⁷. El hecho de que existan evidencias de una hegemonía, no sólo entre instancias de una jerarquía institucional (formal o informal) sino también de los agentes que actúan en su interior, a veces legitimada por esa misma organización, obliga a que el análisis de la acción del Estado tome en cuenta esta diferenciación que opera en su interior, en sus diversos niveles e instituciones¹⁸.

Desde esta perspectiva de conceptualización del Estado se propone, entonces, replantear el verdadero carácter de la planificación que podría englobarse bajo el término de "institucional", es decir, aquélla que pretende orientar el quehacer de la acción estatal. Esta práctica ha adquirido carta de naturaleza¹⁹ al constituirse en un cuerpo de conceptos, instrumentos y técnicas, con un referente teórico, y que con un tinte de científicidad se propone asignarle legitimidad a la "racionalidad" que introduce en las diferentes esferas de la

realidad sobre las que actúa: en lo económico, en lo social, en lo político, en lo jurídico, etc.

c) La noción de racionalidad.

El concepto de "racionalidad" ahora incorporado a la discusión es el que cumple la función de validar una lógica científica que legitime las acciones que se propongan en el marco de la planificación, así como toda la argumentación que la sustenta. La importancia del concepto de racionalidad radica en esencia en el papel que la misma juega en toda actividad humana. Históricamente la noción de racionalidad se ha vinculado con conceptos como los de coherencia, lógica, correspondencia, armonía, etc., que, en suma, pretenden fundamentar la idea de armonización entre elementos, acciones, objetivos, medios, etc.

Sin embargo, la discusión a que ha dado lugar sobre los diferentes niveles en que se manifiesta, los aspectos que trata y, en última instancia, lo que sería de particular interés en este caso, sus vinculaciones con el proceso de planificación, no pueden verse en abstracto. Es el paradigma de la racionalidad, como paradigma dominante, el que se constituye en el punto de partida del proceso de planificación.

Cuando se dice que el proceso no puede ser visto en abstracto, se hace referencia al hecho de que el paradigma no

surge en un vacío teórico. Tiene, por tanto, una determinación histórica que se articula con una visión más general, una comprensión específica y particular del todo social. De allí, que pueda ser analizado a partir de su inserción en una corriente teórica y que, para el presente caso, puede sintetizarse en dos vertientes principales, con desarrollos y consecuencias diferenciados.

La primera de ellas se apoyaría en la sociología weberiana, dentro de la que existe una concepción del carácter subjetivo de la acción social. Esta noción da lugar a una tipología dicotómica, que enfrentaría por una parte a una acción social tradicional (de carácter consuetudinario) frente a una acción social racional (planteada en términos de una definición de objetivos y de fines, apoyada en una acción consciente de los sujetos de la actividad).

De este segundo tipo de acción se desprenden, entonces, las posibilidades y necesidades de la planificación:

"El establecimiento gradual de posiciones clave dentro de la sociedad moderna ha hecho a la planificación no sólo posible, sino inevitable. Los procesos y los acontecimientos ya no... [son] juego natural entre unidades pequeñas y autolimitadas... ya no alcanzan un equilibrio por la competencia y el ajuste mutuo ...se dan combinaciones gigantescas...que deben gobernarse...desde un centro determinado."²⁰

Si bien se ha planteado a la racionalidad desde este punto de vista como un principio de coherencia, de armonía, entre elementos y actividades, la complejidad que constituye el todo en el que se desarrolla la actividad humana podría dar lugar a diferentes tipos de racionalidad y, consecuentemente, a distintas clasificaciones de las mismas.

i) Racionalidad formal y racionalidad material.

Así, en una primera instancia, podría establecerse --tal como lo han hecho diversos autores-- una distinción entre la racionalidad que existiría en la selección de medios e instrumentos necesarios para llevar adelante una acción determinada y, por otra parte, con la que se refiere al planteamiento de objetivos y fines, es decir, con los resultados que se persiguen con una propuesta de acción.

La primera de ellas es la que englobaría el concepto de racionalidad formal que, en un concepto más amplio, se refiere no sólo al problema de la selección de instrumentos, sino que a la articulación y coherencia que se da entre los mismos a partir de la naturaleza de los fines que se persiguen. Desde este punto de vista, la noción de racionalidad tiene una estrecha relación con el concepto de eficiencia, más que todo en términos de técnica. De allí que se plantee:

"...Su papel [el del técnico] es dar racionalidad formal al proceso de decisiones sociales y se guía por la idea que existe una 'verdad objetiva' científicamente demostrable...sus recursos son la argumentación técnica y su capacidad de persuasión, caracterizadas por un método que le permite indicar 'formas' o 'alternativas' más económicas de alcanzar los objetivos que persigue el político."²¹

Como el concepto de racionalidad formal se refiere al desarrollo instrumental del proceso de planificación, su papel surge en las distintas fases de este proceso. Ello ha dado lugar a que se hable, en relación a la participación de los diversos agentes que en él participan, de otros tipos de racionalidad (como una subtipología). Esta forma de pensar se apoya en el hecho de que los diversos agentes actúan y se comportan de acuerdo a diversos intereses, como es el caso de los técnicos y los burócratas, dando lugar a la distinción entre una racionalidad técnica --a la que hace referencia la cita anterior-- y una racionalidad burocrática o administrativa²².

En el otro extremo de esta división colocaríamos a la denominada racionalidad material, que hace referencia a la determinación de fines y objetivos que la acción de la planificación debe perseguir²³. En este caso se plantea una relación estrecha con la esfera de lo político, en la medida en que se constituye en el ámbito de la definición de las decisiones que marcan el camino a seguir en el proceso de "transformación" de la sociedad en que se inscribe la práctica de la

planificación.

A partir de esta separación podrían plantearse algunas preguntas en torno a las posibilidades de la racionalidad formal. En este sentido es importante el planteamiento que la propia economía marginalista se hace en relación al problema económico cuando se lo formula en términos de asignación de recursos escasos para fines alternativos y, a partir de él, qué hacer, por ejemplo, en una economía centralmente planificada.

Este planteamiento corresponde al de la escuela marginalista austriaca, el cual difiere esencialmente del que hace la escuela marginalista tradicional, la que lo plantea en términos de una cantidad ilimitada de fines alternativos; esta visión resulta notoriamente irreal, pero de manera objetiva ha sido contestada por la experiencia de la planificación, al demostrar la mejora sensible de algunos resultados producto de las medidas intervencionistas en oposición a las que propugnan las economías capitalistas liberales.

ii) El marxismo clásico.

La concepción marxista parte, de manera fundamental, de la visión que tiene del proceso de trabajo y su carácter en la relación del hombre con la naturaleza. De esta manera, el carácter racional del proceso de trabajo --concebido como se

describió antes y que supone una preconcepción del curso del proceso, la existencia esencial e inmanente de objetivos, generalmente, la satisfacción de las necesidades humanas-- se plantea no como simplemente formal, sino también esencial.

Este enfoque alternativo permite plantearse en diferentes niveles otros conceptos de racionalidad. Así surge, por ejemplo, la racionalidad propia del proceso de generación de un excedente, el cual ya no obedece al principio de la satisfacción de necesidades de la colectividad, sino más bien a los intereses particulares de un grupo, o más bien, de una clase social. En este caso, los intereses de los productores directos --los trabajadores-- quedan al margen de la lógica y su función, así como los requerimientos para su reproducción, aparecen sólo en la medida en que son necesarios para la función dominante, la producción y reproducción del capital.

De manera similar, en otros niveles, se concibe la racionalidad distinta para cada uno de los agentes involucrados. Pero se trataría, entonces, de una racionalidad no abstracta, sino que de carácter social, esto es, diferenciada, dependiendo del marco social y sus condiciones en las que actúan.

iii) Algunos aportes recientes.

Los dos enfoques citados corresponden de una manera global a

las concepciones sobre la racionalidad en relación a dos marcos teóricos generales. sin embargo, cada una de ellas ha dado lugar a desarrollos teóricos y empíricos; se han sucedido diversas discusiones sobre el concepto de racionalidad, así como de sus posibilidades y alcances. En el campo empírico, se han desarrollado fundamentalmente técnicas y procedimientos conducentes a la mejora de los sistemas de optimización en el manejo de recursos.

Así, por ejemplo, en una línea weberiana, pero con la experiencia de la planificación, se llega a conclusiones como las de la irrealdad del paradigma económico de la acción racional y que la "optimización" --entendida como la 'mejor solución'-- es realmente inexistente. Entonces, se propone como objetivo la búsqueda de las alternativas más satisfactorias²⁴.

Pero nótese bien que toda esta discusión se da en el interior de una concepción teórica que se propone como criterio rector el de la eficiencia económica. Pero no es solamente este elemento lo que va a caracterizar esta fase de una corriente cuyas características ya hemos descrito. Si bien una corriente marginalista, en un momento dado, plantea una crítica a las bondades del mercado, en última instancia, lo reconoce como el medio más indicado para encontrar las soluciones más satisfactorias y, consecuentemente, lo que hacen es reformular los mecanismos en términos menos radicales que como lo hacía el

marginalismo clásico.

En esta línea de pensamiento se han desarrollado una serie de planteamientos que, sin incorporar enfoques o elementos marxistas, empiezan a trascender los límites que el análisis de la racionalidad formal le impone. Concepciones como las de Lindblom²⁵ y las de Davidoff & Reiner²⁶ discuten la posibilidad de la determinación de fines y objetivos, sin circunscribir el papel de la planificación a la simple selección de medios e instrumentos. Se propone que el papel del planificador deberá ir más allá de la simple formulación y diseño; el planificador encontrará un papel efectivo en la fase de implementación (instrumentación), así como en la de evaluación de los planes. Todo ello conduce a la necesidad de sofisticar los métodos e instrumentos de que se vale en su práctica²⁷.

En el primer nivel, el de la determinación de fines y objetivos, la propuesta de Lindblom es la de considerar a la planificación sin eufemismos como una práctica política. Pero aún va más allá al sugerir que el proceso no es unilineal (determinación de fines y objetivos -> selección de medios e instrumentos), sino que más bien se trata de una interacción entre ambas fases.

Otros aportes sugieren la imposibilidad de que el modelo a seguir se apoye en un criterio de homogeneización de los deseos y

necesidades de los individuos; surge el requerimiento de la búsqueda de la "racionalidad democrática", planteada en los siguientes términos:

"La tercera forma en que puede darse el impulso utópico en la planeación es la democracia misma... no constituye ...una utopía y sus supuestos ontológicos son los mismos del sistema representativo o con los cuales se confunde. La planeación, que es para el pueblo...es ejercida...a través de una serie mayor o menor de órganos interpuestos... Se refiere...al amplio campo de la negociación, en dónde deben traducirse democráticamente el juego efectivo de los diversos intereses..."²⁸.

En el ámbito de la otra corriente también se ha exigido un desarrollo, sobre todo a partir de los requerimientos que la experiencia que la programación y la planificación de los países socialistas ha aportado. En este sentido, dado que el sistema descansa en el principio de la racionalidad a partir de la satisfacción de las necesidades de los individuos, en contraposición a los principios de la racionalidad capitalista, la problemática que se plantea es distinta.

Así, el quehacer de la planificación se plantea, de acuerdo con Lange, en los siguientes términos, en el marco de las sociedades socialistas:

"La diferencia esencial en la acción de las leyes económicas en una sociedad socialista está en que ella no operan de un modo

elemental...puede hacerse que las leyes económicas funcionen de acuerdo con la voluntad humana, lo mismo que el hombre, mediante la tecnología moderna, utiliza las leyes de la naturaleza y las hace operar de acuerdo con su voluntad..."²⁹.

De acuerdo al esquema que propone Lange, la importancia se centra en la necesidad del cálculo racional de la economía, en contraposición al cálculo individual a nivel de empresa que propone la microeconomía en el marco de las sociedades capitalistas. Esta propuesta da lugar a la credibilidad en la existencia de una ciencia --la praxiología--, entendida como la ciencia de la acción racional. En relación a esta ciencia, se dice que:

"Los principios o reglas praxiológicos se refieren tanto a los fines como a los medios que utiliza la acción racional. La idea subyacente es que estos principios constituyen las condiciones que toda acción racional debe satisfacer..."³⁰.

En este contexto, cobran importancia semejante las técnicas de optimización que paralelamente han sido desarrolladas en los países capitalistas³¹. Para ello se apoyan en la siguiente afirmación:

"...la buena y eficaz planeación económica requiere el desarrollo de la ciencia económica, que debe basarse en el análisis económico científico. Esta es una de las diferencias fundamentales entre la economía socialista y la capitalista. En la economía capitalista los procesos económicos son

elementales, mientras que en el socialismo pueden ser dirigidos sobre la base del conocimiento científico de las necesidades y las posibilidades de toda la economía nacional."³²

Esta cita conduce a una posición hasta cierto punto alternativa en el campo de la teoría socialista; esto es, la posición de Bettelheim³³, cuyo énfasis radica en el cálculo económico, pero a la vez plantea como necesario el desarrollo de la economía centrado en el mismo punto de la satisfacción de necesidades, lo cual conduce a una problemática distinta, que se podría resumir en los puntos siguientes:

- Jerarquía objetiva de las necesidades sociales.
- Recursos técnicos necesarios --métodos de planificación-- coherentes con la racionalidad formal.
- Provisión de los elementos necesarios para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades propuestas.

El aporte más reciente en este campo, que merece plantearse por la introducción de un elemento no considerado por los autores anteriores, se refiere al caso de Godelier, quién propone replantearse el problema de la racionalidad a partir de la relación entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción. Para justificar su propuesta

se apoya en la aseveración de que:

"...para Marx, la fundamental es la contradicción entre el desarrollo y la socialización de las fuerzas productivas y la propiedad privada de los medios de producción... No es una contradicción en el seno de una estructura, sino entre dos estructuras... contradicción [que]... no es originaria...del sistema... Aparece en 'cierta etapa' de la evolución... un cierto estado de desarrollo de las fuerzas productivas..."³⁴.

El razonamiento lo lleva entonces a afirmar:

"...La explicación científica de la racionalidad relativa de un modo de producción y de su superioridad relativa con relación a otro modo de producción descansa en la hipótesis de una ley de correspondencia necesaria entre la estructura de las relaciones de producción y la estructura de las fuerzas productivas..."³⁵.

Es ésta una visión enmarcada en el materialismo histórico, que, como tal, plantea una noción correspondiente de la racionalidad. Aunque la cita es extensa, es pertinente asentarla en sus elementos esenciales:

"...No existe racionalidad en sí, ni racionalidad absoluta. Lo racional de hoy puede ser lo irracional de mañana, lo racional de una sociedad puede ser lo irracional de otra... no existe racionalidad exclusivamente económica... la noción de racionalidad remite al análisis del fundamento de las estructuras de la vida social, de su razón de ser y de su evolución... [que] no son únicamente producto del hecho de la actividad consciente de los hombres sino de los resultados no intencionales de su actividad social. Si

existe alguna racionalidad del desarrollo social de la humanidad, el tema de ésta... no es el individuo aislado y disfrazado de una naturaleza humana y de una psicología eternas, sino los hombres en todos los aspectos conscientes e inconscientes de todas sus relaciones sociales... la hipótesis de una cierta racionalidad no intencional e intencional de la evolución de las sociedades lleva a un evolucionismo 'multineal' que trataría de reconstituir...las condiciones precisas de la apertura o de la clausura de tales o cuales posibilidades. Este evolucionismo...nos parece...la teoría general de los sistemas económicos..."³⁶.

iv) La cuestión de la ideología.

Finalmente, como una consecuencia inmediata de los últimos elementos, se considera conveniente plantear la importancia del problema de la ideología en torno a la noción de la racionalidad. En este sentido, podría ahondarse en el problema epistemológico y la relación con la teoría del conocimiento, lo cual proveería elementos para la discusión sobre el ingrediente ideológico en la formulación de teorías y, por extensión, para el desarrollo de metodologías de acción.

Ahora bien, la importancia de este punto radica en el hecho que, dada la argumentación hasta ahora desarrollada, podría implicar la adopción de algunas teorías o posiciones que se inscriben en el interior de un marco propio de un sistema y que se constituyen en visiones apologéticas del mismo.

La postura alternativa podría consistir en adoptar como

marco de referencia una teoría crítica del sistema que, en cierta manera, "desde afuera" permita replantear las condiciones de operación y paralelamente formular una vía de transformación conducente a lograr el modelo que se plantee en términos normativos.

v) Consecuencias de los enfoques tradicionales.

Esta conceptualización del problema tiene diferentes consecuencias. Una de ellas es que, de una manera bastante general, se establece un divorcio entre los dos aspectos a que esa división se refiere. Se recalca, por una parte, el desarrollo instrumental de la planificación y, por el otro, se llama la atención sobre la determinación de los objetivos que la misma debe cumplir³⁷. Este planteamiento dicotómico da lugar a diferentes conclusiones como:

- que la segunda se trata de una acción externa a la práctica de la planificación, que es propia de determinados agentes -los políticos- y que su establecimiento -de carácter eminentemente subjetivo- se da en una esfera muy particular³⁸;

- que la racionalidad formal tiene un carácter eminentemente técnico, neutral, en tanto que su estructuración se produce en un plano distinto al de la política y, que se limita a un procedimiento lógico, organizador y predeterminado por los

objetivos que se persiguen --que, dicho sea de paso, le son externos³⁹;

- que la racionalidad formal, en tanto lógica de procedimientos, puede dar lugar a la distinción de variantes diferenciadas entre sí, de caracterizaciones secundarias que permiten hablar de "subtipos" de racionalidad, como los de "racionalidad burocrática", "racionalidad administrativa", etc.⁴⁰;

- que eventualmente, dentro de ciertos límites, es posible la búsqueda de instrumentos y técnicas cada vez más eficientes, que conduzcan a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles (como labor de la racionalidad formal), pero siempre determinados por los objetivos a que conduce el esquema de racionalidad material (basados normalmente en los principios rectores de las teorías marginalistas, como el de la eficiencia económica que busca la mejor forma de asignación de recursos escasos y, en el mejor de los casos, a la selección dentro de un limitado número de posibilidades a fines alternativos)⁴¹.

vi) Un planteamiento alternativo.

Un enfoque distinto partiría de la noción histórica del concepto de racionalidad. Desde este punto de vista, la racionalidad no es un concepto de carácter absoluto, sino de

naturaleza social, diferenciado, dependiendo del marco histórico-social de que se trate⁴². Para su análisis, dentro de una visión histórica de los procesos sociales, se propone referirse como elemento clave al "...problema de los fundamentos de la organización de la producción y de la distribución en el seno de los diversos tipos de sociedad."⁴³.

Con este antecedente, la determinación de objetivos en los procesos sociales ya no se plantearía como un proceso de carácter absoluto para la naturaleza humana -es decir válido en cualquier contexto histórico-, como tampoco restringida a un problema de valores y de carácter subjetivo⁴⁴. Los objetivos, entonces, se establecen y forman parte esencial de la particular estructura de relaciones existente en una determinada situación histórica⁴⁵. Y es a partir de este mismo enfoque que se comprenden también, tanto la existencia de una racionalidad distinta para los diferentes actores sociales, como el papel diferencial que desempeñan en el interior de la totalidad social particular en la que actúan⁴⁶.

Si se sigue esta argumentación, la organización del proceso de producción y la apropiación del excedente que se genera bajo determinadas circunstancias en el modo de producción capitalista poseen una lógica, una identidad y una racionalidad que les son propias. Esta lógica es la que estructura las respuestas que el proceso de expansión del sistema genera ante las contradicciones

a las que se enfrenta para su reproducción. Pero dicha lógica no se impone de manera mecánica, sino que se articula al sistema social y requiere, para la resolución de las contradicciones, apoyarse, en mayor o menor grado, en relaciones de dominación, que de suyo son contradictorias en la medida en que tienden a privilegiar los intereses de determinadas fracciones en detrimento de los de otras⁴⁷.

Como ya dijimos, autores como Godelier⁴⁸ proponen replantear el problema de manera más específica a partir de la contradicción que se genera entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción, la cuál manifiesta una dinámica de carácter diferenciado, desigual, y permite, hasta cierto punto, un análisis de naturaleza más global. Al mismo tiempo, posibilita una comprensión más amplia de los cambios que se suceden en el desarrollo del modo de producción capitalista y en las diversas fases por las que ha transitado en distintos contextos. Con ello, se preserva el carácter históricamente relativo de la racionalidad, así como su expresión diversa por parte de cada uno de los diferentes agentes sociales, dependiendo de su inserción en la coyuntura particular en que actúan⁴⁹.

c) Las funciones del Estado.

Si se sigue este razonamiento, una vez aceptada la propuesta de interpretación del carácter estructural del Estado y la naturaleza histórica de la racionalidad, será posible ubicar en este contexto el análisis del papel de la planificación institucional. Entonces es comprensible que el surgimiento de su teoría y de su práctica no constituyen hechos casuales ni desvinculados de una fase determinada en la evolución del Estado capitalista⁵⁰. En ella se plantea como necesaria su práctica como una forma de intervención en el accionar social, de manera tal que se garantice su aceptación consensual y consecuentemente su legitimación⁵¹.

Dicho proceso de progresiva institucionalización del ejercicio de la planificación se basa, entre otros elementos, en: la adopción de referentes teóricos que le sirven de fundamento conceptual y en la utilización de procedimientos sistemáticos, que se apoyan en el manejo de técnicas de información así como en el de instrumentos cada vez más sofisticados de análisis⁵², que se relacionan con diversas disciplinas científicas o instrumentales (i.e.: las mencionadas Optimización de Sistemas, Ingeniería de Sistemas, Investigación de Operaciones, Cibernética, etc.⁵³).

Sin embargo, hasta aquí se ha enfatizado en lo que podría

ser la respuesta de este enfoque al papel principal que una visión alternativa le asignaría al Estado, a partir de su concepción como elemento conciliador de los conflictos y enfrentamientos de diversos intereses sociales. Pero, dado el desarrollo del Estado capitalista contemporáneo, existen otras facetas de su acción que adquieren características de relieve e importancia particulares⁵⁴. Estas se incluirían en lo que comúnmente se denota bajo el concepto de Estado promotor del desarrollo.

Es así como de manera creciente se observa una tendencia a que el Estado no se constituya únicamente como el garante y regulador de las condiciones en que se desenvuelve la dinámica social, sino que extiende también su acción hacia otros aspectos de las actividades, principalmente, económicas y sociales. En este sentido, se magnifica la acción estatal orientada a la provisión de condiciones de equipamiento social, pero de manera fundamental a la de condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo vinculadas directamente con la producción y circulación de mercancías y servicios⁵⁵.

Pero su acción no se limita a este campo, sino que también de manera creciente se localiza en algunas actividades directamente productivas, en un proceso de aparente desplazamiento o sustitución del papel de la inversión privada. Sin embargo, un hecho a comprobar, pero con alguna probabilidad

de certeza, es que la lógica subyacente en este movimiento está en última instancia comandada por la posibilidad de fortalecer en diferentes formas el proceso de acumulación de capital⁵⁶.

Diremos que existe una aparente competencia entre el sector público y el sector privado, en la medida en que un análisis más detenido que el del mero discurso de sus representantes -que pareciera reflejar un enfrentamiento de intereses- más bien sugiere que se trata de una forma de acción estatal que contribuye a proveer condiciones propicias para la reproducción del capital; una conveniente simbiosis complementaria en la realidad. Tal conclusión se apoyaría en el hecho de que esos casos de necesaria participación estatal son cada vez más evidentes a partir de las dificultades que su desarrollo entraña para el sector privado.

La necesidad de grandes inversiones, la lenta rotación del capital invertido --que como se ha dicho es, generalmente, de gran magnitud--, las bajas tasas de ganancia, el uso de materias primas de "importancia nacional" (generalmente recursos naturales de índole estratégica), la ausencia de dotación previa de equipamiento indispensable para su implantación, etc., son algunos de los factores que se identifican con este tipo de iniciativas que emprende el Estado y que constituyen obstáculos para que el sector privado las asuma. Sin embargo, precisamente al amparo de esa política impulsora del desarrollo, las empresas

y servicios estatales no se limitan a facilitar el producto o servicio, del cual probablemente de otra manera no se dispondría; por el contrario, lo hacen en condiciones ventajosas para el capital privado que lo requiere, frecuentemente por la vía de las tarifas preferenciales, lo cual tiene efectos indudablemente favorables para la expansión acelerada de algunas fracciones del capital⁵⁷.

En esta otra línea de acción del Estado, la planificación no queda al margen. En la medida en que se trata de asignar los recursos --normalmente escasos-- de que dispone el sector público, la tarea requiere de una normatividad y una técnica eficientistas, no sólo en el marco global del conjunto del aparato burocrático, sino que también en todos los niveles, hasta el interior de la empresa u organismo, cuyo funcionamiento se rige en alguna medida por los principios de la microeconomía empresarial⁵⁸.

De esta manera, la planificación se constituye, en el marco de las formaciones sociales capitalistas, como una forma más de garantizar la reproducción de las condiciones dominantes, aunque su manifestación no sea meridianamente clara en todos los casos. Es por ello que, en algunas situaciones, es necesario ir más allá de los propósitos enunciados a un nivel meramente discursivo y profundizar en el verdadero carácter y las consecuencias efectivas de su práctica real. Si se combina esta característica

con la necesidad de lograr una legitimación del papel y las acciones que emprende el Estado, se puede concluir que la planificación cumple de esta manera un papel ideológico adicional⁵⁹.

Esto es válido en la medida en que dicha práctica y sus referentes teóricos se fundamentan en los principios que persiguen precisamente la reproducción del sistema hegemónico. Se estructura así todo un aparato que tiende a consolidar y reproducir la ideología dominante; no sólo fortaleciendo los cuerpos teóricos y metodológicos que le sirven de referente, sino que también, entre otras cosas, propiciando la formación del personal capacitado⁶⁰ para su aplicación⁶¹.

De esta manera la planificación adquiere progresivamente carácter institucional en el interior del aparato de Estado, en todos sus niveles y en cada uno de sus organismos. Paulatinamente, también, se establece la necesidad de que la misma se constituya en una acción global. Ello es así si se sigue la lógica de que, como parte de la lucha por el poder, la fracción o fracciones dominantes tratan de que el Estado, como proyecto explícito o no, desarrolle acciones acordes a sus intereses y, a la vez, materialicen el planteamiento y la consecución de objetivos orgánicos y coherentes⁶².

Las formas y niveles de generalización y de globalidad que

la práctica de la planificación alcance --no sólo a nivel formal, sino también real-- estarán determinados por el desarrollo de la contradicción de intereses entre dichas fracciones dominantes, así como entre ellas y el resto de fracciones y clases dominadas⁶³. En cierto sentido, se podría decir que la práctica de la planificación institucional -a nivel global y en sus diferentes niveles-, constituye una manifestación más de las formas en que coyunturalmente tiende a resolverse el carácter contradictorio de la acción del Estado capitalista, enmarcada en el contexto de la lucha de intereses de clase y fracciones de clase.

En este sentido, la planificación posee un papel político innegable, en la medida en que se convierte en un instrumento -más o menos efectivo- en el campo de la acción del Estado⁶⁴. La asignación de recursos gubernamentales -especialmente de tipo presupuestal- constituye uno de los principales objetivos reales e inmediatos del accionar de los agentes en el interior del aparato del Estado y, subsecuentemente, la cristalización material de esos enfrentamientos entre grupos de poder. No se podría, entonces, afirmar que tal práctica se conciba como eminentemente "técnica", o "administrativa" como se la quiere caracterizar con frecuencia, sino que se inscribe en un marco de lucha política⁶⁵, en el que sus resultados son el producto de la correlación coyuntural de fuerzas⁶⁶.

Esta confrontación -debe recordarse- se produce tanto en el exterior como en el mismo seno del aparato del Estado; de allí que se explique el surgimiento de oposiciones manifiestas y, eventualmente, de actitudes de funcionarios -aún a veces evidenciadas en las posiciones globales de instituciones- que parecieran contestar los principios mismos del sistema político. Sin embargo, lo que interesa reiterar, a manera de conclusión, es que la acción del Estado es dinámica, determinada por la situación de una cambiante correlación de fuerzas, lo cual posibilita que, en determinadas circunstancias, existan más o menos oportunidades de impulsar acciones que se orienten a la satisfacción de los intereses de las clases dominadas⁶⁷.

N O T A S

1. Una definición simple es la que da Chadwick (1978:24): "...planning is a process of human thought and action based on that thought -...forethought, thought for the future- ... is a very general human activity...".

Glasson (1974:3-5) dice: "...man has a natural urge to plan, it is part of his organisational make-up... Individual definitions...are abundant,...".

Y, para Paris (1982:6): "...At one level it is no more and no less than all conscious attempts to organize action in order to affect future outcomes."

2. Según Stuart Cook (1969:4): "Science has become extremely succesful at being able to control and 'plan' large segments of reality,...".

3. Mannheim, s/f: 2.

4. Al menos es lo que se plantea en términos propositivos, programáticos y discursivos.

5. Robinson, 1979: 17.

6. Dice de Mattos (1987: 4): "... en su formulación inicial -...más ortodoxa y difundida- la planificación regional y urbana apareció vinculada a una muy ambiciosa función sustantiva: la de impulsar procesos de desarrollo en las partes más pobres y atrasadas de cada territorio... [con el] propósito de mejorar las condiciones de vida de la población... se pretendía configurar estructuras territoriales más equilibradas y 'racionales', en las que aquellas disparidades pudiesen ir atenuándose hasta su desaparición y...la concentración...comenzase a ser sustituida por un sistema nacional de centros urbanos, ...de mayor equilibrio en...su tamaño...".

7. Es el caso de W. Isard y sus seguidores, escuela reseñada en Benko (1984).

8. Como dice Chadwick (op. cit.: 22): "... behaviour cannot be accounted for entirely by the Image: a Plan is needed to complete the explanation... behaviour appears to be organised simultaneously in human beings at several levels of complexity... Because of the complexity of behaviour ... there are Plans of different kinds: not all Plans will result in overt action, but some will be concerned with the collection or transformation of information whilst other guide actions...".

9. Ver, por ejemplo, Barbosa (1983).

10. Para Paris (op. cit.: 6): "... Planning is rationality is planning and so on ad infinitum... The use of rationality as a guiding principle of planning is thus tautological: of course planning should be rational,..."

11. Matus, 1978: 7-8.

12. Pérez, 1978a: 9-20.

13. Ibid.: 23-51.

14. Una corriente de pensamiento dentro de los enfoques críticos a las posturas pluralistas acerca del papel del Estado lo reducen a un mero instrumento de los grupos sociales dominantes (Visión instrumentalista), con lo cual su accionar es visto en forma mecánica y no alcanza a explicar aquellas situaciones en las que su actuación no responde directamente a los intereses de dichos grupos. Por ejemplo, en de Mattos (1987: 10): "...El Estado nacional... marco contextual... instrumento al servicio de los grupos sociales dominantes que controlan y ejercen el poder político... factor esencial para la preservación de los...rasgos definitorios y de los comportamientos compatibles con la orientación y el contenido de los respectivos procesos de reproducción social..."

15. Altvater, 1979: 89.

16. Poulantzas, 1978: 308-309.

17. Según Curbelo (1986: 9): "Las teorías estructuralistas, cuyo autor más señero es Poulantzas ... critican los enfoques instrumentalistas y del Estado gestor, por ... 'individualistas' y olvidar el amplio significado del concepto de clase... El Estado...es la representación del equilibrio de fuerzas entre las distintas clases y fracciones de clase en una sociedad particular y en un momento dado,..."

18. Poulantzas, op. cit.: 323-324. Existen diversos esfuerzos por superar las limitaciones de los enfoques estructuralista como los de la llamada "escuela alemana" (Gold, Lo y Cartwright, 1979:39-45); dichos enfoques, según Curbelo (op. cit.: 9-10):

"...han sido criticados desde muchos ángulos: son difíciles de probar; no son suficientemente claros cuando la instancia política o la económica son dominantes; ...cómo se articulan acción y estructura; ...no superan del todo el determinismo económico, etc. Sin embargo, ...introduce... dos elementos esenciales...: la visión de la estructura política como una relación dialéctica de la base económica y la necesidad de considerar la operación de la lucha de clases a ambos niveles, con la restricción última en la acción del Estado, de ser necesaria la reproducción del modelo de acumulación..."

...nos proporciona, no tanto una teoría del Estado capitalista con validez universal, como una metodología para analizar cómo opera el Estado en una formación social dada...".

19. De acuerdo con Kuklinski (1975:436): "The institutional framework of policies and planning is expanding very rapidly... This quantitative growth is not always associated with positive quantitative changes, ...much more difficult to effect...".

20. Mannheim, op. cit.: 2.

21. Matus, 1978: 47.

22. Medina E., s/f: 6-13; Matus, op. cit.: 38-49.

23. Maurice Allais en Godelier, 1967:12.

24. March y Simon.

25. Lindblom, 1973.

26. Davidoff & Reiner, 1973.

27. De estos requerimientos surgen los desarrollos de las modernas teorías y métodos de la Optimización de Sistemas, la Ingeniería de Sistemas, la Investigación de Operaciones, la Cibernética, etc. Estos aportes vienen a constituir elementos de utilidad invaluable para todo ese conjunto de "técnicos" de la planificación y para la burocracia que se encarga de "...dar racionalidad de procedimiento al producto de la racionalidad formal o técnica." (Matus, op. cit.: 44).

28. Medina E., op. cit.: 15-17.

29. Lange, 1965: 10.

30. Suárez, 1978: 37-38.

31. Ver nota 27.

32. Lange, op. cit.: 35.

33. Ver Bettelheim, 1971 y 1977.

34. Godelier, op. cit.: 76-77.

35. Ibid.: 82.

36. Ibid.: 312-313.

37. Matus, op. cit.: 89.

38. Medina E., op. cit.: 9-12.
39. Ibid.
40. Ibid.: 6-13; Matus, op. cit.: 38-49.
41. Medina E., op. cit.: 4-5; Godelier, op. cit.: 57; Porwit, 1977: 108.
42. Godelier, op. cit.: 99-100, 265.
43. Ibid.: 290.
44. Ibid.: 43-45.
45. Ibid.: 96-97.
46. Ibid.: 11-30.
47. Poulantzas, op. cit.: 295-302.
48. Op. cit.: 76-79.
49. Otra ventaja de este tipo de conceptualización es que permitiría extender el análisis de manera integral hacia formaciones sociales en las que predominan modos distintos de producción, lo cual resultaría de particular interés en el momento actual, puesto que algunas sociedades han intentado romper con la estructura y relaciones propias del modo de producción capitalista. En tales casos, se plantean serias interrogantes sobre el carácter de la racionalidad que regularía la lógica de su funcionamiento (Lange, 1975: 10; Bettelheim, 1971 y 1977). Sin embargo, ésta es sólo una observación al margen, cuya importancia no debe ignorarse, pero que, por el momento, su consideración excedería los límites de la discusión que se ha propuesto este trabajo. Algunas reflexiones sobre los sistemas de planificación centralizada y por etapas establecidas en estos también pueden consultarse, entre otros, en Gruchman (1975).
50. Robinson, 1974a: 19.
51. Así, Garza (1986:7), al referirse al caso de la planificación urbana dice que: "... En principio, el grado de intervención del Estado en el desarrollo urbano depende de su participación en la economía, de su legitimación y control político que ejerza sobre la sociedad civil, de la voluntad política de intervenir en los procesos económico-espaciales y, finalmente, de la capacidad técnica y científica de sus cuadros de planificación."
- 52.. Coraggio, 1978a: 32.

53.. Un reconocimiento de los límites del análisis de sistemas lo encontramos en Catanese y Weiss (1970: 21): "...systems analysis can play a somewhat modest... role in the overall decision-making process... most...problems ultimately must be resolved primarily on the basis of intuition and judgement...".

Y Hornung (1986: 117) plantea una posición diferente: "...no consiste solamente de una metodología y de un paquete de programas de computadora, sino que es parte del marco teórico.... los representantes de la teoría de sistemas... adoptan una determinada posición epistemológica ... congruente con la teoría evolutiva de los procesos sociales... la ciencia y los científicos no son observadores exteriores de un objeto, sino partes integrales y participantes activos del sistema...".

54.. Sonntag y Valecillos, 1979: 20-21.

55. Altvater, op. cit.: 94-97, 105-116.

56.. No obstante, este proceso muestra grandes diferencias dependiendo del contexto y situación históricos que se examinen. En términos generales, como señala Slater (1986: 64): "... en las sociedades capitalistas avanzadas... lleva a una discusión sobre el Estado y su papel interventor intentando modificar los severos efectos del antagonismo entre la profunda división social del trabajo y los requisitos de la socialización territorial... en las sociedades de la periferia capitalista, donde el Estado no tiene una capacidad mediadora suficiente, el antagonismo se revela en forma mucho más aguda. La contradicción... no es la única... Sin embargo, es central para la estructura interna del proceso de urbanización."

57. Pérez, 1978b: 380-385.

58. Holland, 1976: 147-150.

59. Coraggio, 1979a: 10.

60. Paris (op. cit.: vii) lo resume acertadamente cuando dice que: "... many teachers in planning schools... work within planning as it is, no as they would have it to be...".

61. Poulantzas, op. cit.: 247-289; Portelli, 1979: 23-25.

62. Si se lleva este razonamiento al extremo puede conducir a conclusiones paralizantes o conformistas. A mi juicio, ese es el peligro que entrañan las siguientes reflexiones de de Mattos (op. cit.: 29), a pesar de las reservas que él mismo fija: "... à)...en tanto no cambien los parámetros políticos... la planificación estatal posible... será planificación capitalista, con todas las implicaciones... será un proceso de decisiones y

acciones compatible con la racionalidad dominante del sistema... en consonancia con las reglas del juego vigentes,... b)... la orientación y el contenido de cualquier y todo proceso de planificación en tanto práctica concreta, tiene que desenvolverse en el marco que establece la ideología de los grupos sociales dominantes;...". La rectificación de de Mattos se condensa en el hecho de que "...no debería... llevar a una postura pesimista y determinista; ...tampoco... [a] actitudes infundadamente optimistas y utópicamente voluntaristas, ...su vigencia y legitimidad [de los proyectos] está fundada en una concreta y dinámica relación de fuerzas en el proceso social...".

63. Poulantzas, op. cit.: 308-311; Pérez, 1978b: 385.

64. De allí que sea necesario considerar la ubicación de la práctica de la planificación en el conjunto social y, en particular, en la esfera política. Ello da lugar a la discusión del orden social que señala Secomski (1975: 21): "In the development planning of society the problem of definition and implementation of social order is set forth...the criteria and the shape of this order strictly depends on the political system...".

65. Una crítica preliminar, aunque en mi opinión insuficiente, a estas posiciones eficientistas se puede observar en Kuklinski (op. cit.: 436): "...A comparative review of institutions in different countries will reveal an astonishing number of inefficient administrative and managerial solutions. It would be wrong, however, to restrict the comparison purely to technical managerial considerations... Good organization is definitely one of the necessary conditions... but is not a sufficient... the efficiency... is more dependent on ideological motivation, and on the political will to change the reality, than on technical managerial excellence...".

66. ILPES, 1973: 13.

67. En este sentido, Coraggio (1987: 13) se plantea como hipótesis que "...una práctica significativa de planificación para la transición comienza mucho antes que se dé lo que normalmente se entiende como una situación de transición..."; que "es posible pensar en una práctica de planificación dentro de una sociedad capitalista, cuyo sentido está dado no por la reproducción del sistema, como algunos argumentan, sino por esa sociedad futura cuya gestación debe producirse desde el interior de los sistemas predominantes en el continente..."; y que, para ello, se debe plantear "...la necesidad -para hacerla eficaz- de 'politizar' la práctica de la planificación regional en América Latina".

CAPITULO 2

La práctica de la planificación y sus referentes teóricos. La relación entre la teoría y la metodología.

a) Antecedentes de la planificación.

En el capítulo anterior se intentó demostrar que la naturaleza de la planificación que se practica en los países en los que predomina el modo de producción capitalista se halla íntimamente vinculada a sus necesidades de expansión y que, en términos generales, las prácticas intervencionistas que asume el Estado constituyen una forma de garantizar la producción y reproducción de las condiciones del sistema en sus diversas instancias. Ello explica en parte el porqué de su creciente institucionalización y generalización como práctica oficial en la mayoría de países.

Por otra parte, se plantea como una forma tecnificada y teóricamente fundamentada de legitimar una intervención racional que, de acuerdo a la ideología dominante, se torna necesaria para garantizar la hegemonía de los principios del desarrollo capitalista¹. Se muestra como una acción aparentemente contradictoria con los principios del más acendrado liberalismo, los cuáles se vieron cuestionados, a comienzos del presente siglo, por las propuestas contenidas en las teorías económicas keynesianas.

Uno de sus antecedentes fueron los efectos de las crisis en la economía mundial. En un primero momento, éstos se dejaron sentir con mayor fuerza en las economías de los países industrializados, pero pronto alcanzaron las débiles economías de los países periféricos. Una respuesta a los desajustes provocados fue la necesidad de intervención estatal en gran escala, que se realizó con el objeto de introducir medidas correctivas tendientes a superar algunas situaciones consideradas como de catástrofe².

Lo que se trata de plantear aquí es que el surgimiento de dicha práctica en el seno de los países capitalistas no es casual; tiene una determinación histórica cuyas peculiaridades pueden explicarse en el contexto de las diferentes fases y modalidades por las que ha transitado el desarrollo capitalista³. Así como los efectos de las crisis que ocurren en los países centrales se extienden hacia los países periféricos en proporción a su grado de articulación a la economía mundial, la práctica de la planificación, como respuesta a determinadas coyunturas, se ha expandido también a estas últimas naciones.

Sin embargo, una hipótesis a demostrar es que esta expansión se ha dado, más que como un efecto de imitación o de convencimiento de sus bondades, como un instrumento adicional de subordinación a los intereses de las economías dominantes; por lo tanto, su análisis crítico debe realizarse de una manera

diferente a la tradicional⁴, principalmente a partir de tal relación de dependencia⁵.

b) Surgimiento de la planificación en América Latina.

En el caso de los países latinoamericanos, las primeras experiencias institucionales en el campo de la planificación se remontan al período posterior a la crisis de 1929 cuando, precisamente en el campo del desarrollo regional, se planteó la necesidad de formular planes para:

i) generar acciones tendientes al desarrollo integral de regiones con recursos potenciales hasta entonces no explotados en forma adecuada (particularmente en la línea de los proyectos de desarrollo de cuencas hidrológicas);

ii) solucionar problemas socio-económicos de zonas deprimidas; y,

iii) resolver problemas derivados de los efectos de desastres naturales en algunas zonas del continente⁶.

Posteriormente surgieron también algunas iniciativas que se inscriben en el campo de la planificación física. Dichas acciones cobraron importancia en la medida en que el crecimiento de las ciudades se empezó a considerar como objeto de atención, tanto de

gobiernos locales como nacionales⁷. Asimismo, fue determinante la creciente necesidad de proveer equipamiento y servicios con recursos cada vez más limitados⁸, lo cual debería realizarse como parte de un proceso racionalizado de asignación⁹.

Más tarde, con el propósito de garantizar el éxito de esta serie de acciones aisladas, se propuso el objetivo de integrar la práctica de la planificación. En este sentido, se planteaba la necesidad de: armonizar la soberanía de los objetivos regionales --del desarrollo de las regiones aisladas-- a los objetivos de desarrollo nacional; formular políticas de desarrollo regional que sirvieran de marco orientador de las acciones particulares o puntuales; relacionar las políticas de crecimiento urbano y las acciones conexas con el crecimiento y desarrollo nacionales; etc.¹⁰

Recientemente, a partir de la década de los setenta, han aumentado las expresiones críticas --de diverso cuño-- respecto de la práctica de la planificación en América Latina. En parte, su difusión ha sido alimentada por la misma insuficiencia y fracasos de las experiencias observadas en distintas situaciones históricas¹¹, pero también son producto de visiones alternativas que propician ejercicios críticos desde el exterior de los cuerpos teórico-metodológicos y las prácticas institucionales¹². De allí que, en muchos casos, se hable de la "crisis de la planificación"¹³ que, en términos generales, se ha traducido en

una pérdida de credibilidad, escepticismo, acerca de sus posibilidades y el práctico relegamiento a una función meramente administrativo-burocrática.

c) Desarrollo capitalista y planificación.

Ahora bien, este tipo de recuento histórico no tiene importancia per se, sino que tiene sentido en la medida en que se relacione con las fases del desarrollo capitalista por las que han transitado cada uno de los países latinoamericanos. La expansión del capitalismo mundial ha tenido varios efectos --especialmente sobre los países periféricos-- que tienen que ver con la evolución de esta práctica.

En los inicios del desarrollo del capitalismo mundial, estas formaciones se caracterizaron por ser esencialmente proveedoras de materias primas para la actividad industrial que se expandía en forma acelerada en los países centrales y, secundariamente, por constituir mercados de los productos manufacturados que éstos les suministraban como parte del intercambio desigual que se estableció entre ambos grupos de países. Al cabo del tiempo, estas relaciones se complejizaron sin que la dirección de los términos de la desigualdad se alterara, sino que más bien dichos términos acentuaron su deterioro.

Otro fenómeno que debe considerarse es que los países

centrales fueron modificando sus necesidades de expansión y desarrollo, no sólo en término cuantitativos sino también cualitativos. Ello es más evidente en las fases más recientes del desarrollo capitalista, cuando se constituyeron monopolios y oligopolios, así como se dio el crecimiento y expansión de las grandes corporaciones transnacionales. La operación de estas últimas trasciende los límites de las fronteras nacionales y su lógica de actuación supone un cambio cualitativo importante en las relaciones con los países periféricos¹⁴.

Este proceso de expansión se ha traducido, entre otras cosas y en lo que a este análisis concierne, en una necesidad acelerada de incorporar recursos que: i) por una parte, satisfagan los crecientes requerimientos de provisión de insumos para las actividades de los grupos económicamente hegemónicos y del mercado ampliado capaz de absorber una producción en aumento para rendir mayores volúmenes de ganancia; y, ii) por la otra, mejoren las condiciones de producción de acuerdo al principio fundamental del modo de producción capitalista, esto es, la obtención de una creciente tasa de ganancia que permita la reproducción ampliada del capital.

Estas acciones se han dado en el marco de una acentuación de las relaciones de dominación y explotación, especialmente sobre los productores directos, con todas las connotaciones que tal situación supone, en las diversas instancias de la totalidad

social.

d) Fundamentos teóricos e ideológicos de la planificación.

A la par de este necesario referente histórico, también es pertinente relacionar el apoyo teórico de las acciones --particularmente las que se realizan desde el ámbito del Estado-- como parte del proceso de legitimación formal que requieren (su planteamiento conceptual, su apoyo instrumental y, en general, algún tipo de rigor que le otorgue credibilidad en el ámbito institucional). Aquí surge una primera discusión respecto a la existencia de una supuesta teoría independiente de la planificación¹⁵.

No nos proponemos, en este momento, dar una respuesta a esta cuestión¹⁶; más bien, nuestra hipótesis es que la práctica de la planificación, en tanto práctica social, se inscribe, en última instancia, en el marco de una teoría social global, la cual es el referente último de su formulación y ejecución. En este sentido, propongo recurrir --en un primer momento-- a la indiscutible vinculación que se establece entre las teorías económicas y las visiones de la totalidad de las cuáles parten, en el contexto de una formación social históricamente determinada¹⁷.

A veces, de manera particular en el campo de la

planificación, se pretende sostener --por la vía de la no expresión de un marco teórico específico-- que no existe una posición ideológica determinada¹⁸. Ello es más patente en la fase de aprehensión de la realidad, a la cuál se propone que es posible acercarse de una manera "neutral", sin un cuerpo de categorías estructuradas que permitan de alguna manera formalizar y articular los elementos tomados de la realidad caótica¹⁹. Sin embargo, esto no es posible²⁰, en tanto que, de todas maneras --explícito o no--, en el momento del análisis se construye algún tipo de explicaciones, en las que se asigna mayor importancia a algunos elementos con respecto a otros, se establecen jerarquías y relaciones de causalidad²¹.

Este proceso obedece a una forma de encarar la realidad y, al mismo tiempo, de explicársela. Esta elección no es casual, sino que se trata de una posición históricamente determinada²², en la que entran en juego una serie de factores condicionantes, entre otros, el papel que desempeñan y la posición estructural que ocupan los agentes que la realizan²³. Obviar la definición del marco teórico es sólo un subterfugio expositivo, ya que es necesario y está presente en el proceso que finalmente conduce a las propuestas de acción²⁴.

Podemos afirmar que una evaluación de la mayoría de los productos de la práctica de la planificación regional en América Latina muestra que su formulación está guiada por los principios

de la economía neoclásica y sus aplicaciones en la teoría económica espacial²⁵; más recientemente, por las teorías keynesianas contenidas en los principios de la macroeconomía regional; y, luego, por la teoría de los polos de desarrollo, como un híbrido de las dos anteriores²⁶.

Dicha hegemonía tampoco es casual en la medida en que tales teorías constituyen --debido a su fundamentación básica-- el apoyo conceptual para la reproducción del desarrollo del capitalismo --sistema dominante en los países en referencia²⁷. Si bien es cierto que la realidad de tales formaciones sociales dista mucho de la de los países centrales, el proceso de expansión capitalista antes descrito requiere la implantación, mantenimiento y reproducción de condiciones adecuadas para que su articulación al sistema internacional se realice en función de los intereses dominantes.

El desarrollo del capitalismo implica un proceso de producción y reproducción de sus condiciones de existencia y expansión; entre ellas, aquéllas que corresponden a su aparato ideológico, que cumple con la función de mantener y consolidar su hegemonía. En ese contexto, la teoría dominante cumple con el papel de proveer insumos que las acciones requieren para su diseño y puesta en acción, pero también elementos que refuerzan la configuración y fortalecimiento de dicho aparato, como lo es el campo de formación de los recursos humanos necesarios para su

operación y desarrollo²⁸.

Sin embargo, este predominio de ciertos cuerpos teóricos en el interior de una determinada formación social y, particularmente en el seno de las instituciones que conforman su aparato ideológico, no implica que no existan movimientos contradictorios. Efectivamente, en forma simultánea y desde una posición contestataria, pueden gestarse corrientes de pensamiento que se identifican con los intereses de los grupos subordinados²⁹; pero, una situación de verdadero compromiso con los intereses de sectores dominados requiere la adopción de una postura crítica ante el sistema hegemónico³⁰, como punto de partida para plantear acciones que realmente tiendan a la modificación de los procesos y relaciones esenciales.

e) La relación entre teoría y método en la planificación.

No obstante, el razonamiento no permanece exclusivamente en el nivel de las consecuencias que tienen los referentes teóricos de la práctica de la planificación. Es necesario profundizar en otra relación que parece plantearse como inexistente y es la de la estrecha vinculación entre teoría y método. En este caso aquí postulo, de acuerdo con Coraggio³¹, que ambos "...son inseparables. El método está implicado en la concepción teórica de los fenómenos que queremos investigar..."; que "...el método no es algo desgajado y separable de la teoría. Un sistema

categorial y conceptual es también un método. La manera en que se interpretan incluso los mismos datos es también un método..."³².

Algo se mencionó al respecto en párrafos anteriores. Se afirmó que es imposible iniciar un proceso de aproximación al conocimiento de la realidad desde una posición "neutral"³³. De una u otra manera, el investigador se enfrenta a la tarea aportando --como mínimo-- una serie de elementos que forman parte de su visión de la realidad como totalidad³⁴; es decir, está condicionado por una serie de preconcepciones, eventualmente alimentadas por un sistema de categorías³⁵ pertenecientes a ciertos cuerpos teóricos cuya adopción ha sido históricamente determinada³⁶.

Ahora bien, estos insumos --en la práctica-- condicionan la forma de encarar los problemas, organizando y jerarquizando el conocimiento en torno a determinados interrogantes como: cuáles son los aspectos relevantes; quiénes son los agentes involucrados en ellos y cuál es su papel; qué aspectos son contradictorios, disfuncionales, anormales o transitorios para el sistema; etc.³⁷

Este enfoque del problema descarta de plano la posibilidad de pensar en una metodología de investigación de aplicación universal, cuya existencia se apoyaría en la aquí criticada independencia entre teoría y método. Ello no significa que se

plantee necesariamente lo mismo en relación a los recursos formales --entendidos como instrumentos de que se vale una metodología para el manejo de la información--, cuya utilización puede ser no solamente conveniente, sino también necesaria, dependiendo de los requerimientos específicos³⁸.

Sin embargo, a este respecto es necesaria una advertencia: en ningún caso deberá asignárseles una función adicional a la que les es propia --la de manejo de información--, pues en reiteradas ocasiones se pretende otorgarles facultades explicativas que en realidad no poseen³⁹. De allí que muchas veces se plantee, como una necesidad para el avance de la investigación y de la planificación en su conjunto, el desarrollo de modelos y procedimientos cada vez más sofisticados de manejo de la información⁴⁰, sin reparar en que su frecuente desvinculación de un marco teórico adecuado a la realidad que se trata es la verdadera causa de las insuficientes descripciones que con ellos se producen y, por lo tanto, de frustrantes políticas y propuestas de acción a las que dan lugar⁴¹.

f) El papel de la teoría social como marco global de referencia para la práctica de la planificación; consideraciones y consecuencias.

En el inciso anterior se trató de probar que en toda práctica de planificación y, particularmente, en el proceso de

aprehensión de la realidad que le sirve de base, así como en el de formulación de objetivos y política para intervenir sobre ella, no se puede prescindir de un marco teórico que le sirva de referente. Se indicó también que dicho marco no siempre aparece explícito y que, en la mayoría de los casos, se requiere un esfuerzo de análisis para develar y poner en evidencia aquellos elementos que lo caracterizan e identifican.

Si se parte del hecho de que la planificación constituye un proceso orientado a determinar acciones para intervenir sobre una porción de o sobre el conjunto de la totalidad social, resulta obvio que es necesario contar con elementos explicativos de esa realidad⁴²; esto es lo que se ha tratado de demostrar. Pero, en la práctica, frecuentemente se argumenta que no es necesario contar con tal referente teórico.

Así, por ejemplo, en el caso de la planificación física se ha argumentado que, a partir del carácter sumamente concreto y restringido del campo de intervención, el marco conceptual es específico y exclusivo de la materia⁴³. Sin embargo, no debe olvidarse que la práctica de la planificación institucional se inscribe en el contexto de la acción social, en la medida en que sus acciones se proponen satisfacer demandas sociales⁴⁴.

De una u otra manera, los planteamientos que propone la planificación (física en este caso, pero extensible a cualquier

otro tipo de planificación institucional) se enmarcan dentro de una forma de percepción de la realidad social⁴⁵. El hecho de que no se hagan referencias expresas a dicha visión⁴⁶ no implica que no se apoye en sus principios, categorías, problemas, método de interpretación, objetivos y, en fin, al conjunto de la estructura teórico-metodológica que le corresponde⁴⁷.

De tal manera que en las situaciones que se han citado como más frecuentes en el campo de la planificación en América Latina, en las que predominan marcos teóricos referidos a las teorías económicas neoclásicas y keynesianas, son los principios de estos cuerpos teóricos los que, en todo caso, proveen los elementos explicativos de la globalidad social. Tal como se trataron de caracterizar en los párrafos anteriores, dichos referentes tienen una serie de consecuencias sobre la práctica de la planificación, pero principalmente sobre el proceso de aprehensión de la realidad, que se traduce, en el caso que interesa --el de la elaboración de diagnósticos--, en los siguientes efectos principales:

i) Una concepción ahistórica y universalista de la sociedad, así como de los principios y características de la economía capitalista.

ii) Una visión armonicista del todo social, en el que no existen conflictos ni contradicciones, ni relaciones asimétricas

de dominación ni explotación, sino en el que se posibilita un acceso igualitario de los agentes sociales a todos los procesos que se desarrollan en su seno.

iii) Una caracterización pluralista y conciliadora del Estado con las consecuentes acciones reformistas y paliativas de las disfuncionalidades sociales.

iv) Una visión apologética del sistema, en la que las crisis y los problemas sociales, políticos y económicos --en muchos casos-- se visualizan como disfuncionalidades transitorias. Desde algunas perspectivas se plantea su resolución a partir de los mecanismos del libre mercado; en otras, se propone la adopción de medidas de ajuste con base en la capacidad de intervención estatal sobre la economía, en el marco de las luchas de intereses de los distintos grupos.

Ello permite concluir, en este momento, que la teoría social --explícita o no-- provee los elementos conceptuales en torno a los cuáles se organiza el conjunto de problemas a resolver en la práctica de la planificación⁴⁸, condiciona los aspectos relevantes del análisis, establece los objetivos en función de los juicios de valor en que se apoya y, consecuentemente, fundamenta las políticas y acciones que se propongan como parte de dicha práctica.

N O T A S

1. Paris (op. cit.: 10-11) lo sintetiza en las siguientes expresiones: "The theory of planning obscures by definitional exclusion, the relationship between the practice of planning and its social, economic and political context. That context, in contemporary capitalist societies, is the continuing dynamic of capital accumulation...", y en el caso de la planificación urbana "...it is planning itself which is an ideological phenomenon and the belief in the possibility of planned urban development is the ideology of planning...".

2. Ver Mannheim, op. cit.: 2. Al mismo tiempo ocurrió el crecimiento y desarrollo de algunas formaciones sociales bajo postulados distintos a los del sistema capitalista. Un rasgo esencial de sus economías es la dirección centralizada, para cuyo funcionamiento es básica la institucionalización de un sistema de planificación también centralizado. Sin embargo, cabe señalar que la concepción bajo la cual tales sistemas se generan y desarrollan, así como los principios que norman su comportamiento, son esencialmente diferentes a los que guían los que se implantan en el seno de las sociedades capitalistas. Por lo tanto, su análisis y comparación deben ser objeto de una discusión ajena a este trabajo (Ver, entre otros: Bettelheim, 1971 y 1977; Lange, 1975; Kuklinski, 1977a y 1977b; Murray, 1974).

3. Cherry (1970:5) dice acerca de los orígenes de la planificación social para el ámbito urbano: "...a major piece of social planning work... was concerned with what became known in shorthand terms as 'social malaise'... various aspects of physical ill-health..., social ill-health... and mental ill-health...".

4. Se refiere a las críticas desde el interior de los mismos cuerpos teóricos que lo hacen desde una perspectiva técnica o eficientista, pero también a algunas otras que, en el mejor de los casos, señalan como causa del fracaso a su inadecuación a un contexto distinto de aquél en el que se ha formulado su versión original.

5. Rofman, 1978; Thismon M., 1975.

6. Hardoy y Geisse citados por Rofman, 1978; García G., 1977: 15.

7. Según la CEPAL (1984: 8): "En términos generales... [la planificación urbana] se inició en América Latina como una forma de respuesta a la necesidad de contar con un método para 'ordenar el crecimiento de las ciudades'... En la idea de ordenamiento estaba implícita la aplicación de medidas de carácter correctivo

o 'regulador' del crecimiento en sus aspectos físicos o materiales,....".

8. Como dice Heywood (1974: 52): "In its simplest terms physical planning is an attempt to satisfy human and social aims by providing appropriate and well planned buildings and facilities... But as a method of planning towns for the people of today it is desperately deficient...".

9. Gakenheimer, 1972: 55; Morales A., 1976: 85.

10. Boisier, 1979: 137.

11. La CEPAL (op. cit.: 8) dice: "En años más recientes, se ha modificado apreciablemente la forma de percibir la planificación... desde hace ya unos 15 años, cuando se empezó a hacer evidente que los métodos de planificación... resultaban insuficientes... fundamentalmente, por una parte, a través de un escepticismo en cuanto a la eficacia general de la planificación dentro de los actuales marcos institucionales, jurisdiccionales, financieros y de capacidad técnica... y, por otra, en las demandas para que se reformulara la naturaleza y contenido de la planificación municipal y de los conceptos teóricos..." [N.B.: subrayados del autor].

12. En este sentido se orienta parte de la crítica de Mattos (op. cit.: 7-8): "...las razones principales del fracaso de este tipo de planificación... [reside] básicamente en... tanto la propia concepción del desarrollo regional y urbano que se intentó impulsar, como las teorías y modelos...escogidos como fundamento de las... estrategias y políticas...".

13. Así se habla, por ejemplo, de la crisis o el estancamiento de los paradigmas de la planificación como el citado texto de la CEPAL (op. cit.: 7):

"...parece necesario plantear un cuestionamiento de los paradigmas profesionales de los planificadores, urbanistas, arquitectos, ingenieros y científicos sociales...

...Estos paradigmas... tienden a mantenerse indefinidamente a pesar de que los contextos sociales y políticos... cambian constantemente...

...Las contradicciones entre la dinámica del cambio social y el carácter estático... [de] los paradigmas profesionales provocan crisis periódicas, especialmente en las sociedad en rápida evolución...".

14. Ver, entre otros, Trajtenberg, 1978.

15. Como dice Aguilar (1987: 43): "...la diversidad de significados que se le dan a la planificación y los numerosos, y algunas veces confusos, conceptos y categorías que se incluyen dentro de esta actividad... forma una estructura conceptual que es generalmente referida como la teoría de la planificación...". Para Garza (op. cit.: 76): "No obstante el desarrollo experimentado en su conceptualización e instrumentos de análisis, no se puede aún hablar de una teoría general de la planificación."

16. Faludi (1973: 1) se plantea la siguiente relación entre teoría y planificación:

"Theories provide explanations. Explanations are responses to states of tension resulting from observing unexpected events (Toulmin, 1960)...

...not only for explaining events in the past and the present, but also as a basis for controlling the future... not only of explaining what is, but (within limits) also of making things happen to suit themselves...equating a state of tension with a problem, human beings can solve, anticipate and forestall problems...

To identify the sources of tension which planning theory helps to resolve means to define what I shall term The Problem of Planning Theory..."

17. Dobb, 1976: 49.

18. La siguiente cita de Paris (ver nota 1; op. cit.: 11) ilustra esta objeción con respecto al caso de la planificación urbana: "...By concentrating on the internal mechanisms of doing planning and the beliefs held by planners, this fundamental insight into the ideology of planning has remained obscured."

19. Aunque también aparece en forma patética en el caso de la formulación de objetivos y metas, como se desprende de la siguiente cita de Cherry (1970: 1-2): "...On occasions in the past it has been fashionable for planners to have pronounced views about social objectives, but the present time is not one of them. While there seems to be general confusion about the broad goals of planning and how they might be achieved, there are mistrusts and doubts particularly about social objectives... a re-evaluation of basic principles indicates that the social philosophy of planning might now be expressed afresh within the comprehensive scope of physical, social and economic planning..."

20. Coraggio, 1978b: 25-26; Dobb, op. cit.: 24.

21. Kuklinski (op. cit.: 434) reconoce tres elementos del sustrato ideológico de la política y la planificación:

1. The system of values, preferences and priorities...
2. The process by which the goals for the future are selected and transformed into planning objectives...
3. The social and individual motivations...", y citando a Zidkovski: "...Planning, like every other form of intellectual work, is socially conditioned..."

En otro momento(435):

"Improvement and structural change in the society and the economy are very complicated phenomena. The problems...cannot be solved without proper intellectual equipment, three elements of which...:

1. The explicative and predictive power of the theoretical framework,...
2. The conceptual clarity in the formulation of policy and plans...a consequence of the theoretical framework...
3. The operational efficiency of methods, models and instruments...

...The history of Regional Science associations has demonstrated that attempts to isolate the intellectual equipment from the ideological substance generate an ivory tower atmosphere in which research activities lose practical and social motivation." [N. B.: subrayados del autor].

22. Coraggio, op. cit.: 30.

23. Ibid.: 19-20.

24. Ibid.: 32.

25. Ello no implica que una visión crítica niegue de plano los valiosos aportes de estas corrientes de pensamiento, pues han contribuido con indudables avances como lo señala Coraggio (1987: 173): "...los algoritmos ideales producidos por la escuela neoclásica, en tanto matemática aplicada, en tanto recursos formales, pueden y deben ser recuperados y desarrollados... el gran problema del cálculo económico... Pero...esto no reivindica a las teorías económicas neoclásicas en tanto teorías explicativas... su ya escaso contenido explicativo desaparece y lo rescatable es lo normativo..."

26. Coraggio, 1979a: 4.

27. Healey et al. (1982: 20-21) dicen: "Present theories about planning perform three functions -to explain planning activity, to justify present activity and to propose prescriptions for 'good' planning activity. Although...important... we reject the second... as a legitimate activity of theory building... valid justifications can only derive from valid explanation and prescription... justificatory theories of planning are either derivative or lie in the sphere of ideology...".

28. Reunión UNESCO, 1979.

29. Coraggio, 1978b: 26.

30. En verdad se plantea un dilema y un desafío en este sentido a partir de la afirmación de Coraggio (1987: 258): "...salvo en casos muy particulares, la característica contradictoria de los procesos sociales implicará que no es posible planificar en beneficio de todos y cada uno de los sectores sociales, ...implicará 'tomar partido' ". Y de Mattos (op. cit.: 10) cierra prácticamente las posibilidades cuando señala que: "...en última instancia, una estrategia de acción gubernamental concebida con el propósito de modificar los rasgos definitorios... más temprano que tarde perderá viabilidad política y difícilmente podrá avanzar en su proceso de ejecución. Los escasos ejemplos... permiten comprobar que la reacción de los actores sociales... pronto los anularon, sustituyéndolos generalmente por estrategias radicalmente opuestas en su orientación y contenido...".

31. Coraggio, 1979a: 21.

32. Ibid.: 44.

33. Faludi (1973: 10) reconoce que:

"...to derive benefits from any comparison the planner is driven to constructing frameworks into which both his activity and that with which he compares it fit...to construct frameworks for thinking about planning...

...Planning theory and the practical interests of planners are thus complementary to each other...".

34. Faludi (1973: 12) dice, aunque desde mi punto de vista con un enfoque muy restringido del método científico: "In making pronouncements... the scientist invokes the authority of the methodologist... Research methods, or what is called scientific method, are simply procedural standards (Ackoff, 1962). Similarly, the planner invokes the planning theorist,...".

35. Como señalan Healey et al. (op. cit.: 21) respecto al efecto del sistema de valores sobre los métodos de evaluación y acción:

"Nevertheless, our concern with planning is not merely as an explanation of social phenomena but in evaluating it and proposing changes in how it is done. This involves difficult methodological questions of prediction and ethical questions about the values we use in evaluation and prescription."

36. Dobb, op. cit.

37. Nuevamente, citando a Faludi (Ibid.: 11-12):

"...systematically improving planning agencies and their procedures need a framework.

...a short-hand form, ...as meta-planning (Wilson, 1969).

...even the day-to-day problems of planners usually require some degree of meta-planning...

...In the form of one summary statement, the problem of planning theory is: In any given situation, which type of planning agency, and which procedure, will serve the end of planning best?"

38. Coraggio, 1978b: 24.

39. Sayer, 1978; Dobb, op. cit.: 20.

40. Ello no niega su carácter de valiosos auxiliares en el manejo de grandes volúmenes de información o de instrumentos eficaces para el complejo análisis simultáneo de muchas variables que, de otra manera, sería prácticamente imposible de realizar, así como su capacidad para potenciar la capacidad y lograr una mayor eficiencia del trabajo humano.

41. Coraggio, 1978b: 36.

42. Secomski (op. cit.: 181) dice: "What the theory of space economy is at present confronted with is primarily the problem of how to integrate the questions of economic growth with those of social development in relation to space... This requires a well-timed, if not simultaneous, solving of the developmental processes constituting the economic and the social aspects... both ... should be solved simultaneously, at least in their conceptual framework..."

43. Veamos cómo, de una manera elemental, Faludi (op. cit.: 14-15) inicia la crítica a esta situación:

"...there appears nowadays to be a predominance of geographers... on the research side of planning.

...physical planning goes beyond the mere explanation of spatial phenomena... the planner may say that planning has not to do with analysis, but with synthesis, that planning is concerned with manipulating things, not only with understanding them... planning theory is applicable in a much wider field than just physical planning; it deals with the activity of planning, and it must take cognizance of the social sciences.

...The record of collaboration between town planners and social scientists is not good..."

44. Gakenheimer, op. cit.: 55.

45. Así lo reconoce Faludi (op. cit.: 13) cuando dice que: "... most authors see the 'sociology of planning' as an important part... between the two disciplines... planning agencies are organizations firmly embedded in a network of institutions. Their interaction... requires establishing social relations, ... Since planning agencies also operate in the political realm, the same may be said, mutatis mutandis, of politics. Planning theory therefore tries to take cognizance of social findings."

46. Healey et al. (1982: 19) lo resumen en forma apropiada cuando dicen: "...All theories about planning rest in any case on an explicit or implicit social theory of some kind,... But to leave this social theory implicit, or if explicit, unspecified (for example as a generalised 'context') robs theory about planning of a major analytical element. It is part of a structured totality of relational forces, economic, social and political, which give rise to the institutions which attempt to regulate these forces and their relations... is an activity of governments, and is structured by the characteristics of government activity and its relation to wider societal forces... it is legitimate to focus attention on planning activity. But... not to ignore the way the specific form the wider forces structure the activity."

47. Boisier, 1979: 135.

48. Coraggio y Pucciarelli, 1979: 9.

CAPITULO 3

Tipos y fases de la planificación.

a) Tipos de planificación.

En los capítulos anteriores he tratado de ubicar el carácter y papel de la planificación en general en el marco de las formaciones sociales capitalistas, tratando de establecer sus posibilidades y límites referidos a la naturaleza y alcances del Estado en tales situaciones. La discusión acerca del carácter de la racionalidad, como concepto fundamental subyacente a las propuestas de ordenamiento de la realidad que implican las prácticas planificadoras, de alguna manera sugiere distintas orientaciones y rumbos que dichas prácticas pueden asumir.

No obstante, resulta pertinente reparar en las diversas formas acuñadas y reconocidas, que han obtenido "carta de naturaleza" en el campo. En un primer momento, en el nivel más general y de acuerdo al "Estado que la instrumenta, la planificación se puede dividir en dos clases: i) planificación indicativa y ii) planificación central."¹. Se dice que la primera forma se aplica en los países capitalistas (y, por oposición, la segunda en los de orientación socialista); sin embargo, en la práctica lo que se encuentra en los primeros (nuestro caso de interés) es una diversidad de expresiones, dependiendo de la esfera y la situación específica de que se trate².

El mismo autor³ realiza una condensada revisión de distintos tipos de planificación de acuerdo a ciertos criterios de clasificación. Así, por ejemplo, dice que, "centrados en la naturaleza del Estado", se puede hablar de planificaciones asignativa⁴, innovativa⁵, incrementalista y de toma de decisiones, de implementación, del nuevo humanismo y pragmática⁶.

Esta división --tan arbitraria y convencional como podría imaginarse-- parece responder a una cuestión de actitud de la planificación ante la situación histórica que le compete enfrentar⁷. Pero según los mismos autores, dichas formas se han desarrollado en oposición a un tipo de planificación, la de procedimiento⁸, que, en general, se opone a la planificación sustantiva que, según Garza⁹, "la primera se refiere a las formas, agentes e instrumentos con que opera la planificación, la segunda se centra en los aspectos teórico-científicos de los fenómenos".

El mismo autor recuerda que esta distinción da lugar a un diferenciación analítica propuesta por Faludi¹⁰ y que ha sido criticada¹¹ porque separa a la planificación "de los fenómenos reales e ignora la relación entre su práctica y el contexto socioeconómico en que se inscribe."¹² Más allá de esta objeción, estimo que la distinción entraña un peligro mayor: la supuesta independencia entre ambas y esa noción de envolvente que le

asigna Faludi a la planificación de procedimiento sobre la sustantiva encubren una relación de determinación que se ha tratado de sostener a lo largo de este trabajo, en el sentido de la inevitable vinculación entre teoría y método.

Se puede continuar estableciendo distinciones entre tipos de planificación de acuerdo a otros criterios. Por ejemplo, respecto a la naturaleza, propósito y método de la planificación, se habla de dos tendencias generales: una tecnocrática y la otra de carácter social-demócrata, a las cuales se opone una posición "radical"¹³. También se plantean diferencias por la naturaleza de los objetivos perseguidos: múltiples o individuales¹⁴. Garza¹⁵ plantea que, de acuerdo al método y enfoques teóricos, desde un punto de vista sustantivo, se pueden distinguir los siguientes tipos específicos: social¹⁶, de economía política¹⁷, perspectiva¹⁸, dialéctica y sistémica¹⁹.

Y así se podría continuar mencionando otros intentos de clasificación²⁰ que, en mi opinión, no agregan mucho a las clasificaciones mencionadas²¹, que más bien se trata de matices y énfasis; en todo caso, la discusión principal gira en torno a los temas ya mencionados.

Sin embargo, hay una división específica que interesa a los propósitos del presente trabajo y que es la que plantea dos ámbitos de actuación diferenciados, esto es: i) la planificación

física; y, ii) la planificación espacio-sectorial²². Esta distinción nos conduce a un nuevo ámbito de discusión que retomaré más adelante; a los terrenos de la naturaleza del espacio, del territorio y, en general, a las posibilidades de intervención sobre determinados recortes de la realidad, cuya delimitación incorpore las dimensiones espacial y territorial.

En todo caso, se reconoce que la primera tiene como objeto la creación y transformación de "la infraestructura física de una ciudad o región y se ha propuesto su división en enfoques arquitectónico, adaptativo o estratégico"²³. Respecto a la segunda, continuaré la discusión cuando se trate el tema de la planificación regional en particular, aunque es pertinente señalar que todas las clasificaciones anteriores tienen su referente y aplicación al caso de la planificación espacio-sectorial, territorial y regional en particular.

b) Las fases de la planificación.

Dentro de la concepción tradicional de la planificación --que ha privado hasta la fecha en los países de América Latina y que la concibe como un proceso fundamentalmente de carácter técnico y racionalizador, orientado a proveer medidas correctivas de las disfuncionalidades que se presentan en la realidad socioeconómica--, ha prevalecido el criterio de que se trata de una práctica integrada por una secuencia de fases sucesivas y que

se condicionan en un orden establecido.

En los términos más generales se le suele dividir en dos grandes partes: i) la de la formulación del plan y, ii) la de su ejecución. En la primera se acostumbra ubicar las etapas de: diagnóstico, determinación de objetivos y metas, diseño de la estrategia y especificación de políticas. En la segunda, la organización institucional, la selección de los instrumentos de política y, el control y evaluación del plan²⁴.

Si bien la primera gran división plantea una secuencia cronológica prácticamente inevitable en el terreno de la acción, algunas visiones proponen una interrelación más estrecha y frecuente entre las distintas partes componentes, a partir de una concepción dinámica --no estática del proceso--, en la que, por ejemplo, la evaluación puede proveer, en forma continua, elementos para el ajuste y la reorientación de las políticas, de los objetivos, de la selección de instrumentos, etc.

c) El diagnóstico en la planificación.

Aún en el interior de las partes continuas de dicha práctica, algunos autores como Boisier²⁵ proponen que "...el primer paso en cualquier proceso..." debe centrarse en el reconocimiento de la situación actual sobre la que se quiere actuar²⁶. De allí que sea la elaboración del diagnóstico

--término utilizado por extensión y analogía del empleado originalmente en las ciencias médicas²⁷-- el elemento que presente a planificadores y a tomadores de decisiones un cuadro claro, tanto de la situación existente como de las tendencias de cambio.

Respecto a esta conceptualización cabría hacer dos consideraciones: una, referente a la realidad de que exista efectivamente un primer paso para cualquier proceso de planificación que pueda distinguirse analíticamente de otras etapas o fases²⁸; y, la otra, sobre la posibilidad de aproximarse a la realidad en una forma "neutral" --un aspecto implícito que se deduciría del planteamiento-- para captarla sin necesidad de recurrir a otros elementos, lo cual supondría que se trata de un ejercicio susceptible de generalización y, por lo tanto, universal y ubicuo.

Aunque ambas consideraciones están estrechamente interrelacionadas, con respecto a la segunda cabe recordar que ninguna práctica que se propone el conocimiento de una realidad se lleva a cabo sin una orientación previa --consciente o no, explícita o implícita--, que en forma de preconceptos o teorías previas determinarán la manera de abordar y reparar en aquellos elementos que se consideran fundamentales, precisamente a partir de esas preconcepciones²⁹.

Sin embargo, es común encontrar propuestas que pretenden formular estrategias de aproximación al conocimiento de la realidad en las que, en principio, no aparece como fundamental el tipo de formación social al que se hace referencia. Ello se debe, en parte, a que el marco teórico subyacente se sustenta frecuentemente en los principios del liberalismo económico, dominantes en las teorías apologéticas del capitalismo, los cuales se suponen universales y, por tanto, de aplicación generalizada en el examen y tratamiento de las diversas situaciones a que se enfrentan. No obstante, sobre estos aspectos se ha abundado al tratar el tema de la relación entre teoría y método, así como los del papel y la necesidad de una teoría social como marcos globales de referencia para la práctica de la planificación.

Con respecto a la primera consideración apuntada, lo que procede es revisar, a partir de estos conceptos, la posibilidad de que dé efectivamente una secuencia cronológica y, por lo tanto, una independencia entre las fases. Aceptar dicha posibilidad implicaría que no existe una relación estrecha entre los objetivos que se plantean en el proceso de planificación, las interrogantes que se formulen en relación a la situación concreta objeto de análisis, las explicaciones que se concluyan en torno a ellas y el tipo de propuesta de acción a que dan lugar.

Sin embargo, se ha discutido la innegable relación que

existe entre estos elementos, de tal manera que es imposible pensar que no se da una interdependencia y que algunos aspectos de cada uno de ellos sugieren de antemano la naturaleza y los límites de los otros.

El carácter de universalidad, a que se hizo referencia al comentar la segunda consideración, es patente en la mayoría de las propuestas de formulación de diagnósticos regionales³⁰. El examen de los trabajos realizados a partir de dichas propuestas metodológicas confirma que, en su mayoría, se caracterizan por:

- tratarse de una especie de listados de temas y materias poco coherentes --del tipo inventario³¹--, en los que se enumera una serie de elementos observados en sus apariencias, en forma de una secuencia arbitraria o una yuxtaposición caótica, sin ninguna jerarquización de los problemas fundamentales y la ausencia --al menos explícita-- de un marco teórico que permita dicho ordenamiento y organización temáticos³²;

- constituir relaciones de tales elementos incorporados o listados sin ningún planteamiento o cuestionamiento crítico global y articulado de la realidad³³, así como del comportamiento de los agentes sociales que en ella se involucran³⁴;

- convertirse, en un buen número de casos, en elementos necesarios dentro de las políticas y estrategias gubernamentales

encaminadas a la obtención de financiamiento --principalmente externo-- para la ejecución de proyectos de desarrollo³⁵; por ello se relega a un plano secundario el interés porque el diagnóstico contenga elementos que apunten al carácter esencial de los fenómenos de la realidad y, por el contrario, a que se le asigne más importancia a presentar los elementos justificativos del proyecto de que se trate, principalmente para que resista los análisis de costo-beneficio³⁶ y, en el mejor de los casos, que este último --el beneficio-- no sólo sea de carácter económico³⁷ sino que también "social"³⁸;

- apoyarse generalmente, aunque no de manera explícita, en un sistema de categorías que conduce a que las variables que adquieren más importancia en el análisis, sean aquéllas que sustentan la ideología dominante en la mayoría de los países latinoamericanos³⁹; esto significa que, a pesar de la aparente falta de jerarquización expresa, el marco teórico o los principios teóricos subyacentes conducen a realzar elementos que tienen que ver, directa o indirectamente, con las condiciones que requiere el sistema para su reproducción.

Las consecuencias de tales productos son, entre otras, las siguientes:

- descripciones insuficientes de la realidad diagnosticada, en la medida en que su análisis permanece en un nivel de

superficialidad; generalmente, se limitan al uso de indicadores manejables estadísticamente y sin ninguna articulación explicativa que los relacione; en algunos casos, se reconoce el nivel de insuficiencia descriptiva y analítica de tales diagnósticos, lo cual se trata de justificar a partir de dificultades de índole técnica, como la falta o baja calidad de la información, de los recursos instrumentales para su manejo apropiado, de los recursos humanos y financieros para ahondar en la problemática y aproximarse a las fuentes⁴⁰;

- concepciones homogeneizantes de la realidad, principalmente a partir de la consideración de que todos los agentes sociales se encuentran en condiciones de acceso igualitario a las diversas instancias y niveles del sistema económico, político, social, jurídico e ideológico, lo cual encubre aspectos fundamentales de la realidad, en la que existen situaciones estructuralmente diferenciadas, contradictorias y conflictivas⁴¹; por extensión, en el caso de los diagnósticos que se elaboran para algunos proyectos de regionalizaciones, conduce a subestimar o a omitir las extremas desigualdades que se dan en el interior de dichas subunidades de análisis, y a pensar que sus características y dinámica internas son homogéneas⁴²;

- visiones armónicas de las situaciones económico-sociales⁴³, en las que los conflictos de intereses entre grupos sociales se consideran como situaciones anómalas y

transitorias, las cuáles son susceptibles, según ellas, de resolverse por la vía conciliatoria de la intervención gubernamental o, eventualmente, por los mecanismos de mercado⁴⁴;

- detecciones cuantitativas de algunos síntomas de los problemas económicos y sociales, pero que, por la escasa o nula explicación de los fenómenos que efectivamente los producen, conducen al planteamiento de políticas paliativas o superficiales, que de todas maneras se inscriben en el marco de los objetivos generales que frecuentemente se establecen en el nivel propositivo; dichas políticas --en el mejor de los casos-- tienen algunos resultados mínimos en la dirección apuntada por tales discursos, pero la gran mayoría de las veces son relegadas o superadas por el accionar de intereses de los grupos de poder, que no necesariamente coincide con la gestión gubernamental, o bien, debido a su escasa relación con los fenómenos que realmente producen los problemas, dan lugar a medidas que no apuntan a su transformación;

- en el caso de los diagnósticos que han servido para la fundamentación de proyectos de desarrollo, la omisión de los problemas esenciales ha tenido como consecuencia la no consideración --en un momento oportuno-- de una serie de elementos que, ante las acciones concretas, producen fenómenos no deseables (i.e.: alteraciones ecológicas, agotamiento acelerado de recursos, etc.); sin embargo, no se trata simplemente de una

omisión por insuficiencia en el manejo de la información o debida a la falta de previsión, sino que se trata más bien del resultado lógico de un análisis que, por la naturaleza de su sustento, resalta algunos elementos en detrimento de otros y, en consecuencia, favorece intereses de unos grupos y perjudica los de otros.

d) Una propuesta de reestructuración de las fases y componentes.

A partir de las consideraciones anteriores y con el objeto de replantear no solamente el carácter sino también la importancia de los diagnósticos en la planificación general y regional, se examinará la propuesta de reformulación de la estructura de los planes contenida en el esquema sintético esbozado por Coraggio y Pucciarelli⁴⁵ en el que se definen las siguientes partes:

i) La descripción⁴⁶ que debiera contener:

- un diagnóstico de la situación actual;
- un análisis histórico que contiene los antecedentes históricos que sirven de fundamento para la explicación de la situación actual;

- un prognóstico o detección de las tendencias de evolución de la situación actual.

ii) La determinación de objetivos, la cual se concibe como estrechamente vinculada con los juicios de valor que orientan a la práctica y, consecuentemente, con la adopción de un compromiso necesario con un determinado grupo social que se establezca como beneficiario de las medidas que se propongan.

En este sentido, debe quedar claro que, en la práctica, tal compromiso no siempre es expreso y que, en la mayoría de los casos, develar su orientación requiere realizar un examen más allá del mero discurso y profundizar hasta el análisis de los efectos y consecuencias reales de las medidas que se propugnan, tarea en la que deberán tomarse en cuenta los principios teóricos y políticos dominantes en los planteamientos.

iii) La explicación de los fenómenos, que supone la asignación de una especificidad al conocimiento previamente organizado; en la que los fenómenos detectados se refieren a categorías genéricas, procesos y leyes generales, establecidos y organizados de acuerdo a un cuerpo teórico con la intención de abstraer la generalidad de los hechos. Es la fase en la que el proceso del conocimiento, después de organizar los elementos tomados de la realidad concreta, se lleva al momento de la abstracción generalizante y permite inscribir los fenómenos

propios de una situación particular en el contexto del proceso más general, que en este caso sería un momento del proceso de desarrollo capitalista.

iv) El diseño de políticas y propuestas de acción, el cuál se basará en el conocimiento de la situación real de las contradicciones presentes y la capacidad efectiva de acción de los agentes sociales involucrados --sus potencialidades, el grado de intensidad de la oposición de intereses y las necesidades de organización. Solamente en la medida en que estos dos elementos sean considerados en su justa y correcta dimensión, se podrá esperar que las propuestas tiendan efectivamente a un proceso de transformación orientado por el compromiso de cumplir con los objetivos que se hubieren fijado.

Ahora bien, esta redefinición de las fases o etapas del proceso de formulación de planes muestra que no se trata de fases estrictamente secuenciales sino que de una articulación coherente de procesos estrechamente vinculados o interrelacionados⁴⁷, que no existe una independencia tal que permita, por ejemplo, elaborar un diagnóstico que sirva prácticamente para cualquier tipo de plan, para cualquier realidad y que se adecue a cualquier tipo de objetivos.

Esta noción de universalidad implícita es lo que se sugiere en la conocida escisión que pretende que la fase de determinación

de objetivos constituye una "labor de los políticos", de los tomadores de decisiones (diferentes de los analistas, de los planificadores, de los "técnicos") y, por lo tanto, que existe un divorcio entre planificación y política⁴⁸.

Nótese bien que la crítica hasta aquí realizada ha puesto de relieve dos aspectos relacionados con la práctica de la elaboración de diagnósticos: por un lado, la insuficiencia descriptiva de la mayoría de las propuestas y ejemplos y, por el otro, las consecuencias que se derivan de sus referentes teóricos más comunes.

Con relación a la primera característica, se podría afirmar que, independientemente de su marco teórico y sus limitaciones, existe una generalizada insuficiencia metodológica. Es decir, que podría plantearse una crítica desde el interior de la visión dominante de la realidad y aún así, rechazar la gran mayoría de descripciones porque adolecen de serias deficiencias. Desde este punto de vista, la coherencia y consistencia de las fases del proceso debieran ser objetivos válidos para cualquier tipo de diagnóstico y no únicamente para aquéllos que pudieran calificarse como contestatarios de las versiones dominantes.

Sin embargo, el interés del presente trabajo radica en rebasar esa crítica interna a un cuerpo conceptual y metodológico. Pretende ir más allá de esas limitaciones. Siendo

consecuente, se propone salirse de las visiones dominantes, generalmente apologéticas del sistema o simplemente conformistas con el status quo, y partir de un enfoque crítico para reformular el concepto metodológico de lo que debe ser una descripción de la realidad centrada en sus procesos y elementos esenciales⁴⁹.

Otro aspecto que debe aclararse es que hasta aquí se ha realizado un breve examen de las propuestas más comunes sobre la estructura del proceso de planificación en general. Sin embargo, el presente trabajo intenta particularizar el caso de la planificación regional. En este sentido, puede afirmarse que las propuestas tradicionales para estos ámbitos se han extrapolado de los mismos términos utilizados para el caso más general, basándose en el criterio de que técnicas semejantes son aplicables al proceso de intervención sobre porciones de la totalidad. Estos elementos resultan del recorte de la totalidad social a partir de ciertos criterios que son tratados con especificidad en el inciso correspondiente al concepto de región, que tienen como característica distintiva el acoplamiento --en función de las particularidades del objeto de estudio-- de ciertos elementos para cumplir con el propósito de compatibilizar "lo territorial" con "lo sectorial"⁵⁰.

De esta manera se ha tratado de reformular la importancia del diagnóstico regional, más bien ubicado --a partir de la terminología aquí propuesta-- dentro de la fase de descripción de

la situación objeto de análisis y sobre la cual se propone actuar para su transformación. Queda claro, entonces, que se trata de una etapa del proceso estrechamente vinculada, y a la vez condicionada, por las posiciones que se asuman en otras fases; que el proceso de aprehensión de la realidad es fundamental para plantear acciones que tiendan a su modificación, partiendo del supuesto de una reconocida y aceptada posición de compromiso⁵¹.

Ello implica que un proceso efectivo de transformación tendrá que apoyarse necesariamente en un examen de la situación y potencialidad de las fuerzas sociales, de sus instituciones y de sus agentes⁵². Su propósito es el de crear las condiciones favorables para la puesta en marcha o la aceleración de los procesos sociales que conduzcan a la consecución de los objetivos que persiga dicha transformación propuesta, sin por eso reproducir los aspectos negativos de la realidad actual⁵³. Dicho conocimiento es fundamental para la organización de las fuerzas sociales cuyos intereses se identifiquen⁵⁴ con la dirección apuntada, en su carácter de soporte fundamental para la puesta en marcha de un proyecto de cambio social⁵⁵.

1. Garza, op. cit.: 76.

2. A lo cual se puede añadir la siguiente consideración de Garza (Ibid.):

"La dicotomía entre planificación indicativa y planificación central es una caracterización general, pues en la realidad existe un continuum de niveles entre estos dos extremos, tan amplio como vastas sean las funciones y características de los estados que las instrumenten."

Glasson (1974:7) especifica: "The final distinction between indicative and imperative planning relates to the method of implementation of planning. Indicative planning merely lays down general guidelines and is advisory in nature; imperative or command planning involves specific directives...".

3. Garza en Ibid.

4. Para Friedmann (1981: 52):

"By allocative planning, I mean the distribution of limited resources among a number of competitive users... typically regarded as the major task of central planners and, for many people, it is planning's only proper function."

Friedmann detalla los rasgos básicos de este tipo, en los que incluye una funcionalidad racional, de la cual deriva la siguiente afirmación:

"Such thinking is an exercise of self-delusion. On the one hand, planners like to present themselves as exponents of a morally neutral science; on the other hand, they lay claim to a special knowledge of the public interest... Allocative planning cannot be based on rational grounds alone. It inevitably includes a major normative component, reflecting someone's, not necessarily the 'public's', interests." (Ibid.: 58).

5. Según Friedmann (Ibid.: 59):

"Innovative planning... [is] an approach to institutional development that is expected to produce a limited, but significant change in the structural relations of an existing system of societal guidance...". Para él, ambos tipos responden a formas distintas de respuesta: "In spite of the difficulty of distinguishing actions at maintaining systems from those designed to change them, two forms of planning have evolved, one addressing itself primarily to maintenance, the other to change... allocative and innovative..." (Ibid.: 51).

Sin embargo, subsistiría una estrecha interrelación:

"Planning has for so long been identified with central resource allocation that its innovative thrust has, for the most part, go unnoticed." (Ibid.: 65). Y en un arranque de optimismo dice: "Yet innovative is undoubtedly the more prevalent form... [in conclusion] where allocative planning is most feasible, it is superfluous, and, where it is most needed, it is unfeasible... Most countries are located between the two extremes and, therefore, practice both forms of planning. But innovative... generally predominated." (Ibid.).

6. Healey et al., 1982: 6-10.

Según Glassson (op. cit.: 6):

"... distinction...between allocative and innovative planning ...[is] divided according to 'function' or 'area of concern'."

7. Ibid.: 7:

"... [theoretical positions] can be grouped in various ways... those which take a critical stance of the present structure and values of advanced capitalist societies (e.g. political economy and the new humanism) and those which generally accept the nature of existing society and suggest adjustments to the way in which society operates (e.g. implementation and policy, incrementalism). Or... those which adopt a structural or holistic perspective on social organisation (e.g. procedural planning theory, social planning, political economy approach) and those which emphasise individual interaction or behaviour (e.g. the new humanism, incrementalism)..."

8. Healey et al. (Ibid.: 7):

"...all [theoretical positions] have either developed from or in opposition to procedural planning theory..."

9. Op. cit.: 76-77.

10. Op. cit.: 3-4:

"...No consensus exists on the subject of... planning theory... two types of theory...: procedural and substantive theory. The latter helps planners to understand whatever their area of concern may be. The former... planners understanding themselves and the way in which they operate... planning theory should be concerned with this rather than with substantive theory.

...procedural and... substantive theories... theory of planning and theory in planning...".

Y más adelante (Ibid.: 7):

"The distinction between theory in planning and theory of planning (planning theory) should not result in an entirely separate development of the two... both types...are needed for effective planning... planners should view procedural theory as forming an envelope to substantive theory rather than viceversa...".

11. Entre otros, por Paris, op. cit.: 7.

12. Garza, op. cit.: 77.

13. Healey et al. (op. cit.: 17):

"... it is possible to categorize theoretical debate about the nature, purpose and method of planning into two tendencies... The first is the technocratic, managerial tendency displayed by procedural planning theory, its developments into alternative decision methodologies, and more recent work on implementation. The second is a social democratic tendency focused on resource distribution and compensatory programmes,... social planning and advocacy planning reflect this tendency... To these two must be added the 'radical' position which cuts across both sets of issues, one in idealist the other in a materialist way."

14. Glasson (op. cit.: 6-7):

"A third... between multi or single objective planning... 'a goal is an ideal'... 'an objective is capable of both attainment and measurement, its inherent purpose is explicit rather than implicit'... Planning may have single or multiple goals and objectives...".

15. Op. cit.: 77.

16. Healey et al., op. cit.: 6, 8.

Según Cherry (1970: 1):

"Various meanings may be ascribed to the term 'social planning'. To some... it may suggest social engineering in an idealistic sense... To others the organization of resources to combat poverty or racial discrimination... on a broader front... the coordination of social work undertaken by various social agencies over a given geographical area...".

17. Aguilar (1978: 48-49):

"...también llamado 'radical'... basado en tesis marxistas y neomarxistas... La principal diferencia... [es que se trata de un] análisis... de la sociedad capitalista como un todo, y el rechazo de los remedios a corto plazo en favor de políticas a largo plazo encaminadas a cambios estructurales..."

18. Secomski (1979: 18):

"At present... perspective planning must be the starting point for practice and theory seems to predominate... The extremely important element of the duration of spatial processes ought to be emphasized as well as the necessity of considering longer periods for controlling and achieving the demands of structural changes..."

Boudeville (1966: 14-15):

"Prospective is a policy in contrast to a forecast, which is merely a projection.... Scientifically, a prevision of forecast is the projection of a trend... But this plain attitude is very different from prospective, which is a policy from the start... a teleological concept... It aims at establishing an objective... and at determining the ways and means necessary to reach this objective... Prospective gives birth to a voluntary modification of economic structure which is in no way spontaneous..."

19. Catanese (en Catanese y Weiss, 1970: xvii) la define así:

"... Systemic planning is both a theory and a set of real-world applications that provide a convenient and efficient way of looking at the planning process... is a hybrid of general systems theory, systems analysis, operations research, decision theory, cybernetics, and urban and regional planning (city planning)..."

20. Por ejemplo, Cowan (1973: 4-5):

"... we have described various kinds of planning... we have 'spatial planning' and 'Comprehensive Strategic Planning' (Peter Hall); 'Structural Planning', 'Policy Planning', and 'Component Planning' (Donnison and Senior), and again 'Corporate Planning' (... in a different sense by Foster)..."

21. Por ejemplo, Kolipinski (1979:31) habla de "... two research approaches... the analytical-contemplative... which consists in seeking the 'essence' of the studied phenomena; and... the pragmatic approach... geared to deliberately influencing the phenomena... [they are] undoubtedly coupled and affect to each other..."

22. Garza, op. cit.: 77.

23. Ibidem y Stuart Cook (1969: 71-72):

"...three approaches [modus operandi or philosophy plus method] to city planning... might just as well have been termed 'schools' of city planning.

The oldest... the architectural approach... The method... the old 'blueprint' master plan. The present day master plan or general plan... is bent in the direction of the adaptive approach... founded by Patrick Geddes... The planning process and the adaptive general plan are the methods of this approach.

...the grand strategy approach... founded by Ebenezer Howard... is actually regional planning, with emphasis on developing a system of cities of limited size,...

All three of these approaches are necessary to plan a city. No one of them will stand alone. The emphasis, today, is on the adaptive approach..."

24. Boisier, 1976: 51.

25. Ibid.: 51.

26. También Medina E., op. cit.: 23.

27. Real Academia de la Lengua Española, 1970: 475.

28. Veamos incluso cómo esta separación puede resultar a veces conveniente a los intereses de los planificadores. Cherry (1970: 2) lo ilustra en el caso de la planificación urbana:

"Successively... town planning has been concerned with an ever increasing range of questions... For administrative and technical reasons this has tended to result in compartmented structure of the planning process... within town planning itself there has tended to be fragmentation, with each contributory field seeking its own identity rather than acknowledging an interlocking relationship.

This must be overstated, but it is true to say that the practising town planner finds it easy to lose sight of the meaning of the end product of his work in the context of total planning objectives..."

29. Dobb, op. cit.: 19-20, 32.

30. Ver, por ejemplo: Boisier, 1976; SPPa y SPPb, 1979; CEUR-Torcuato di Tella, 1967; etc.

31. La CEPAL (1984:7) dice, por ejemplo, con respecto a los diagnósticos urbanos:

"... Es sintomático... que el diagnóstico en el cual se apoyan dichos planes urbanos esté constituido, generalmente, por listas de problemas sectoriales o por proyecciones de necesidades corrientemente definidas de acuerdo con criterios técnicos inspirados, implícitamente, en modelos o patrones arbitrarios..."

32. Coraggio, 1978b: 30.

33. Ello supone un grado de dificultad que, en cierta forma, podría explicar la conveniencia de obviarlo. Cuando Kuklinski (1975: 440) habla de los elementos comunes en las políticas regionales, urbanas y ambientales dice:

"d)... [they] deal with particularly complicated issues where at the diagnostic stage the relation between causes and effects is not always easily discernible..."

34. Coraggio, op. cit.

35. Reuniones CIES, 1966: 154-155.

36. Una crítica parcial a estos peligros la encontramos relacionada a las limitaciones del cálculo económico en Kolipinski (1979: 41): "... the traditional forms of economic calculation are not very useful for the space economy in that it may be used for the evaluation of fragmentary solutions only... because of the origin of the theory of economic calculation as a microeconomic theory. Attempts to apply it to macroeconomic problems... in regional economies, to industrial complexes or national plans are bound to yield false results. Even when applied to micro problems, the theory of economic calculation has many cognitive gaps and abounds in dangers... the trap of economic calculation."

37. Secomski (1975: 178) dice al respecto:

"To systematize somewhat the development principles of space economy and the resulting spatial problems, we can distinguish between those that concern the objectives of economic growth and those that concern the objectives of social development..."

...whether the economic or the social aspect will be given predominance will vary from case to case,..."

38. De aquí se desprende el importante papel que desempeñan las normas y procedimientos que se proveen en los manuales y guías de presentación y preparación de proyectos que difunden las agencias e instituciones internacionales de "fomento", crédito y financiamiento (ver, por ejemplo, ILPES, 1973).

39. Uno de tales sesgos es el que ha introducido el economicismo en la planificación. Veamos lo que dicen Santo y Barreto (1986: 94-95) respecto a la experiencia brasileña:

"En Brasil, la planificación... es reciente, ...se puede verificar que la preocupación ha sido continua y predominantemente sectorial, parcial, y de orientación nítidamente conómica, más que social.

La dimensión social, por regla general, ha tenido la función de respaldar planes nítidamente económicos.

Y continúan (Ibid.: 101):

"...todos los planes parecen haberse preocupado, repetitivamente y de diversas formas, con los problemas de inflación, balanza de pagos, expansión del nivel de empleo, aumento del ingreso, y con una clara predominancia del sector económico sobre los demás, especialmente el social. Este, por regla general, sirve de soporte a la dimensión económica. Los problemas sociales eran cuantificados y utilizados para justificar o explicar modelos y medidas de política económica."

40. Coraggio, 1978a: 32; ILPES, 1973b: 47-48.

41. Garza (op. cit.: 86), refiriéndose al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, pero en general, señala:

"El diagnóstico adecuado del fenómeno que se quiere planear es central en todo plan".

Y más adelante, remitiéndose al diagnóstico del PRONAVI dice:

"... Estos factores indudablemente explican la problemática intraurbana, pero habría que agregar que se derivan de la estructura social imperante y que su transformación es una condición indispensable para modificarlos."

42. En las Conclusiones del Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina (citadas en Coraggio, 1987: 120) se hablaba de la necesidad de: "...revalorar y revisar el significado de los diagnósticos y sus posibilidades dentro de esta problemática, para contribuir a desmitificar aspectos relevantes de las sociedades capitalistas...".

43. Holland, 1976a: 20.

44. En ésta y en la anterior consecuencia es obvia la influencia que tienen las visiones pluralistas y aún las instrumentales del carácter del Estado, así como la noción de equilibrio aportada por las teorías económicas neoclásicas.

45. Op. cit.: 5-6 y ss.

46. Esta propuesta puede parecer que coincide con muchas versiones anteriores (ver, entre otras, a Cibotti y Sierra, 1973: 152-156). El problema es que, en la práctica, han quedado relegadas a meras declaraciones de buenas intenciones y, aunque se menciona la necesidad de la presencia de los tres elementos, por lo regular, el contenido de uno o dos de ellos son pobres e insuficientes con relación al tercero, mientras que lo que aquí se propone es que todos deben tener un adecuado e importante desarrollo.

47. Coraggio, 1978b: 1.

48. Ibid.: 29.

49. Como se señala en las citadas Conclusiones del Seminario sobre La Cuestión Regional... (en Coraggio, 1987: 107):

"...implica partir de un sistema teórico sobre las sociedades latinoamericanas, donde se destaque como núcleo ineludible (pero no exclusivo) del análisis, el relativo a los procesos de acumulación y reproducción social. Sobre la base de dicho núcleo deberán incorporarse articuladamente las diversas determinaciones que hacen a una situación social concreta,...".

50. Garza (op. cit.: 78): "... la posibilidad de integrar una política espacio-sectorial enfrenta un doble obstáculo difícil de superar: 1) la planificación, como actividad socialmente condicionada, se encuentra sumergida en un flujo de intereses contradictorios de los diferentes agentes sociales que es muy complejo compatibilizar; 2) el estado actual del conocimiento en la teoría de la planificación y de los determinantes de la estructuración del espacio no permite una integración cabal...".

51. En Coraggio (1987: 154-155) encontramos que: "... el análisis de las fuerzas sociales operantes... introduce la dimensión política de manera natural... Cuando se trata de programas que declaran como objetivo favorecer a sectores populares en contraposición con intereses minoritarios... el planificador consciente no debería soslayar la necesidad de organización de los primeros como fuerza social, para sustentar el programa y resistir los embates...". [N.B.: Subrayado del autor].

52. Nuevamente cito a Coraggio (Ibid.: 229) in extenso:

"Por lo tanto, para el diseño de cualquier estrategia será necesario hacer un diagnóstico de las contradicciones en la estructura económica y en el sistema del poder político, de las fuerzas sociales existentes y pasibles de ser organizadas, de las

instituciones y formas de organización social existentes, de las formas de lucha social actuales o posibles, históricamente determinadas."

53. Cherry (op. cit.: 3): "The standpoint... emphasizes the social base of town planning. It attempts to rediscover this core, and suggests how this leads the planner into participating in a new and wide field of social questions. In essence there is nothing new in the fundamental argument which recognizes social objectives; but the restatement involves a new interpretation, and it is this which necessitates a new outlook."

54. Por ejemplo (Coraggio, 1987: 229): "... la estrategia deberá ser una anticipación de vías de acción fundamentalmente política dentro del sistema social... se intentará producir cambios sustanciales en las condiciones de vida social de amplias ramas postergadas... en contraposición con los intereses de diversos grupos de las clases dominantes..."

55. Coraggio, 1978a: 36; 1979a: 59).

CAPITULO 4

Región y planificación regional.

a) El desarrollo reciente de la planificación institucional.

Hasta aquí se ha revisado, en general, lo que constituye el campo de la denominada planificación institucional, en términos de los campos hacia los cuáles se dirige de manera preferente la acción del Estado. En párrafos anteriores se admitió la tendencia a una creciente cobertura de la planificación hacia todos los ámbitos de la realidad social; sin embargo, se trata de una tendencia, en la medida en que las diversas condiciones históricas plantean situaciones diferenciales que --a partir de factores económicos, políticos y sociales-- la acción gubernamental muestra distintas intensidades y formas de participación a través de sus organismos en dichas esferas.

Como resultado de esta orientación, la planificación ha adquirido características de institucionalidad creciente, que se expresa en la constitución de un aparato burocrático, con manifestaciones de jerarquía, de calificación y, particularmente, de una participación (aunque frecuentemente se niegue o se quiera encubrir bajo el ropaje de un argumento técnico) en el juego de poder que se desarrolla en el interior del aparato de Estado. Sin embargo, desde el punto de vista formal, el sistema burocrático se plantea conjugar el propósito indiscutible de esta tendencia

globalizante con la búsqueda de una coherencia entre sus acciones a todos los niveles y, de allí, la necesidad de formular políticas y planes generales de acción gubernamental que supuestamente deben servir de marco a todos los planes referidos a subunidades territoriales o sectoriales.

Es por ello que uno de los objetivos explícitos de la planificación y de la administración moderna es el de conformar una estructura que integre el quehacer estatal en sus diferentes niveles e instituciones¹. El sistema de planificación se enfrenta y superpone a una estructura administrativa, generalmente de orientación sectorial. Con este referente se encara la necesidad de establecer un criterio de recorte de la realidad que permita racionalizar de alguna manera la acción, no sólo estatal en general, sino que de manera particular desde la perspectiva de la planificación. Una primera línea posible de organización del trabajo se define, entonces, a partir de la naturaleza de las actividades sobre las cuáles se desea actuar y de aquí surge la estructuración sectorial de las actividades gubernamentales; de acuerdo a este criterio se configura y manifiesta el esquema de planificación sectorial².

b) Planificación territorial/Planificación espacial -
Planificación sectorial.

Otra forma de abordar el problema --que de hecho ha dado

lugar a otro tipo de recorte de la realidad-- es considerar que en la totalidad social se realizan las actividades correspondientes a todos los sectores, pero que las mismas coexisten y se relacionan de alguna manera y que, más bien, las diferencias que se observan --y que dan lugar al citado recorte-- tienen que ver con su particular distribución y los flujos que se establecen entre ellas en relación al territorio³.

Esta visión del problema se apoya en el hecho de que las actividades que se desarrollan en el interior de una formación social tienen un soporte material --en tanto objetos físicos o relaciones entre los mismos-- y que, precisamente, el conjunto se identifica fundamentalmente con las características del territorio nacional⁴.

De tal relación surge la concepción tradicional de la planificación que se apoya en este tipo de visión de la realidad: la que le asigna una connotación predominantemente fisicalista a los fenómenos y sus determinantes, así como a las acciones que se propongan la transformación de la realidad de la cuál forman parte⁵. Es por eso que cuando a esta visión se le plantea la necesidad de un recorte de la realidad, generalmente lo hace a partir de elementos físicos que se convierten en los criterios diferenciadores para su delimitación⁶.

La ciudad, por ejemplo, no se trata tanto de un centro en el

que el modo de vida y las actividades que en él se desarrollan adquieren características propias de un proceso de urbanización complejo y contradictorio, en el que cristalizan en el plano material las relaciones del tipo de desarrollo capitalista en que se encuentra inmersa; se plantea más bien como un elemento de aglomeración --principalmente de población y de los soportes materiales que ésta requiere para sus actividades-- que asumen peculiaridades de naturaleza ambiental y paisajística (no en el sentido estético sino urbanístico)⁷, en el que las acciones necesarias para su transformación pueden lograrse principalmente actuando sobre los elementos físicos que la integran⁸.

Por extensión, los elementos territoriales así concebidos adquieren una autonomía en su comportamiento, que se explica a partir de analogías con las propiedades de los elementos físicos, olvidando que, efectivamente y antes que nada, se trata de resultados de diversas formas de organización social, cuyas características y relaciones son --en forma predominante-- de orden social, aunque no escapen al cumplimiento de las leyes que rigen el comportamiento de los cuerpos físicos, pero únicamente en tanto tales⁹.

c) El concepto de región y la planificación regional.

Dentro de esta misma línea de enfoque del problema del recorte de la realidad y adoleciendo de algunas de las mismas

características negativas, se ha planteado el concepto de región como un nivel intermedio que permitiría --de manera suficiente y conveniente, desde una perspectiva operativa-- proponerse acciones tendientes a su transformación.

En sus primeras versiones, el concepto de región se identifica estrechamente con la concepción fisicalista¹⁰, en la medida en que se proponen, de manera principal, criterios de homogeneidad para delimitar segmentos del territorio, en función de variables relacionadas con elementos que poseen características semejantes dentro de determinados márgenes de variabilidad --normalmente definidos en términos estadísticos. En este sentido, se habla comúnmente de regiones geográficas, ecológicas, socio-económicas, etc.¹¹; predomina en ellas el concepto de homogeneidad, en relación a la o las variables seleccionadas para caracterizar a los elementos que se localizan o actúan en un determinado segmento del territorio¹². Debe notarse que, de acuerdo a este razonamiento y en última instancia, el recorte se hace sobre el territorio y, como consecuencia, sobre los elementos y las relaciones que se localizan en su "interior".

Posteriormente, se han desarrollado conceptos de región vinculados a otras nociones distintas a la de homogeneidad¹³. Entre ellas, la de región nodal o polarizada, que se apoya en la premisa de que existen actividades --principalmente de carácter

económico-- cuyo funcionamiento es capaz de ejercer una serie de efectos hacia adelante y hacia atrás en su entorno. De esa manera es posible establecer un área de influencia de la actividad, pero cuyos límites (así como los de la misma definición de la región polar) son tan arbitrarios como los límites estadísticos utilizados para determinar los márgenes de fluctuación de las variables empleadas para definir las regiones homogéneas¹⁴.

Siguiendo con la misma lógica y los mismos argumentos, pero en un plano distinto ya no meramente descriptivo de una situación sino más bien de carácter normativo, se encuentra el concepto de región-plan. Bajo esta noción se comprende un segmento de territorio sobre el cuál se desea actuar y el cuál puede apoyarse o no (es decir, no necesariamente) en uno de los anteriores. Si bien se reconocería, en un primer momento, la posibilidad de un recorte de la realidad con base en tales criterios, lo que se pretende, a partir de este concepto, es precisamente crear las condiciones para que, con base en éstos u otros parámetros y de determinadas acciones, se genere una situación futura tal que sea posible reconocer esos efectos a través de la medición de las variables o consecuencias que se correspondan con tales criterios¹⁵.

Recapitulando, algunas de las consecuencias de este tipo de enfoques son: por una parte, la tendencia a asignar un cierto grado de autonomía a los objetos así definidos --las regiones--,

a tal punto que se individualizan --se "personalizan"--; por la otra, que se les llega a considerar como entes capaces de una actuación distinguible y diferenciada en el contexto de la formación social en la que están insertos (capaces de adquirir una fisonomía propia, de relacionarse, de interactuar con otras, de dominar a otras, etc.). También se tiende a considerarlas como elementos con un alto grado de homogeneidad interna (ya no en el sentido exclusivo por medio del cual se definen las regiones homogéneas, sino más en el de integración de sus componentes), con una capacidad de actuación propia --en la forma de un bloque con particularidades, necesidades, objetivos e intereses comunes-- en el conjunto de la totalidad nacional.

Es a partir de estos conceptos como base que surge la denominada planificación regional, concebida como una práctica encaminada a orientar las acciones tendientes a la modificación de un segmento de la realidad, pero que, de acuerdo a los criterios de recorte antes esbozados, estaría dominada por el de la delimitación territorial y lo que se encuentra en su "interior"¹⁶. Es necesario reconocer que en este tipo de planteamiento hay un intento por superar, por una parte, la relativa desvinculación de los elementos relacionados con el territorio con el tipo de abordaje que plantea el enfoque sectorial, y por otra, la tendencia a concentrarse exclusivamente en el análisis y la propuesta de acciones en el nivel de lo físico, que es lo que se propone, por ejemplo, la planificación

urbana (urbanística) tradicional. En el mejor de los casos, se intenta conciliar, a través del análisis regional, la intervención sobre los elementos territoriales con el reconocimiento de la acción simultánea y coexistente de los diversos sectores que integran¹⁷ la totalidad¹⁸.

Una discusión que aparece explícita en algunos autores, o bien, subyace en forma no expresa --pero que de todos modos refleja una posición-- en otros, se refiere a la pregunta de que si la región existe o es un objeto construido por el analista. Aquí se comparte el criterio ya planteado por Coraggio¹⁹ de que se trata de una falsa alternativa, en la medida en que el procedimiento subjetivo para identificar las regiones contiene elementos apriorísticos, previamente definidos por el analista, pero que se materializan a partir de las determinaciones objetivas que efectivamente existen en la realidad concreta investigada.

Dicha respuesta se apoya precisamente en una concepción de región distinta a las tradicionales. En primer lugar, se parte del criterio de que lo que constituye la totalidad es un conjunto social, integrado por agentes, procesos y relaciones entre los mismos, que se localizan y/o desarrollan, según el caso, en un ámbito (territorial o espacial) --entendido como un segmento de territorio o del espacio, que incluye la localización de los agentes y medios directamente acoplados por una relación social

particularizada, así como los senderos de los flujos materiales que la realizan²⁰--, en la medida en que los procesos tienen un soporte material que posee atributos de espacialidad. De esa manera, es posible hablar de un ámbito espacial (o territorial) de los elementos, de los procesos, de las relaciones, de los agentes, y éstos sí constituir los ejes de los criterios de recorte de la realidad.

La región es, entonces, un objeto de análisis, cuyos elementos componentes y definatorios existen objetivamente, independientemente de la voluntad del analista; tales elementos tienen: su propio soporte material, las características de espacialidad que les corresponde y su ámbito --en función de una determinada relación--; por lo tanto, la región es susceptible de delimitarse en el conjunto de la realidad. Sin embargo, es preciso definirla y esa operación se hace con base en un criterio de análisis.

Tampoco se trata de un "recipiente" tal que contiene elementos o procesos²¹, sino que es el ámbito en el que se inscriben y actúan los agentes, en el que se desarrollan los procesos, en el que se localizan las relaciones y los flujos entre ellos, en el cuál se integran --de una u otra manera-- los elementos naturales que existen en su entorno y que, como tal, forma parte de la totalidad social²². Pero el criterio de recorte no puede ser arbitrario, a la manera que ocurre en la

determinación de las regiones homogéneas, polarizadas o plan, sino que, tal como se discutirá más adelante, su definición debe partir de una concepción de la totalidad social y de la definición de núcleos explicativos de la misma que ubique, con base en un criterio científico, el funcionamiento real de los procesos sociales.

De acuerdo a las versiones dominantes, la planificación regional se ha concebido tradicionalmente como una forma de intervención sobre una parte de la realidad --como es el caso de la planificación de regiones aisladas--²³, o bien, como una forma de recortar una totalidad para establecer un plan de acciones territorialmente diferenciadas a partir de determinados criterios²⁴. --como en el caso de las regionalizaciones de un país con el propósito de normar las decisiones o prácticas de ciertas instituciones²⁵.

Históricamente ha prevalecido el criterio de que tales recortes se planteen a partir de la caracterización de zonas que poseen determinados atributos --de homogeneidad o de polaridad--, en muchas ocasiones sin atender el propósito de la regionalización --como si fuera posible establecer una metodología universal de delimitación, independiente del objetivo de la misma-- y que, eventualmente, una regionalización puede ser utilizada para diferentes propósitos y en distintas situaciones históricas.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, se propone replantear el concepto de región y aceptar que:

"...Ambitos o áreas de homogeneidad territoriales definidos a partir del dominio particular de una relación de acoplamiento o de semejanza, son denominados REGIONES..."²⁶.

d) Las desigualdades regionales.

En el nivel más general, el planteamiento de la posibilidad de efectuar recortes de la realidad se apoya en el reconocimiento de que la misma contiene y manifiesta desigualdades o diferencias de diversa naturaleza, a saber, económicas, políticas y sociales. Sin embargo, el enfoque de la planificación regional y, consecuentemente de las acciones que se propone para la transformación de la sociedad, se sustenta en una visión teórica de la realidad que tiene implicaciones sobre ese tipo de acciones.

Se afirmó anteriormente que la planificación regional en América Latina, así como en la mayoría de los países capitalistas, se ha basado en forma predominante en los principios de la economía neoclásica, lo cual ha tenido como consecuencia que el problema se visualice --al igual que para el conjunto de la economía-- como la búsqueda del equilibrio tantas

veces propugnado en sus desarrollos teóricos²⁷.

Así, es frecuente encontrar dentro de este esquema teórico la referencia a los desequilibrios interregionales y la necesidad de buscar medidas adecuadas para su ajuste²⁸. En el mejor de los casos se reconoce también la existencia de desequilibrios interregionales que pueden ser, a la vez, objeto de corrección por medio de los procedimientos que la planificación regional pretende introducir.

Este tipo de enfoque contrasta con el planteamiento de Perroux²⁹, quién en su concepción del desarrollo polarizado establece que el crecimiento se manifiesta en forma desigual en todo tiempo y lugar; se deduce que se trata de una característica inherente al proceso, a la naturaleza humana y que es observable a lo largo de la historia en todas sus fases y momentos. Sin embargo, aún dentro de este tipo de planteamiento, privan tanto el carácter ahistórico y universalista de la concepción como la noción del crecimiento económico como fuente de bienestar.

Una visión alternativa, que parte de una concepción distinta de la totalidad social, se plantea el problema de una manera diferente. Concebir a la realidad social no como escenario sino como resultado de procesos contradictorios --principales y secundarios-- que se establecen históricamente de manera diferenciada, conduce a la comprensión de los procesos,

relaciones y papel de los agentes que integran la dinámica de la realidad social.

De esa manera, el desarrollo capitalista --entendido como una forma histórica particular, con características propias-- expresa sus contradicciones también de una manera específica, dependiendo de las condiciones en que se desarrolla y, en ese contexto, será posible preguntarse entonces:

- ¿cuál es el carácter de la "cuestión regional"?
- ¿de qué tipo, por qué razón y en qué magnitud se producen determinadas --y no otras-- desigualdades entre las regiones?
- ¿cuál es el patrón de esas desigualdades y a qué tipo de configuraciones dan lugar?
- ¿cuál es el carácter de la intervención del Estado en este complejo contradictorio, en el que tradicionalmente sus objetivos a nivel de discurso pretenden paliar o, idealmente, eliminar tales desigualdades?; etc.³⁰

Nótese, entonces, que esta visión no se apoya en la creencia de que las desigualdades --o los desequilibrios, como generalmente se les denomina-- son una etapa transitoria en la búsqueda del equilibrio y que la planificación regional

constituye un instrumento para la consecución de tal objetivo³¹; se trata más bien de explicarse las particulares condiciones diferenciales de organización social y territorial a que da lugar una cierta fase de desarrollo --en una situación histórica específica--, para evaluar el estado de las fuerzas sociales involucradas y las posibilidades de su transformación.

N O T A S

1. Secomski (1979: 18-19):

"The second basic criterion... is the integration of economic, social and spatial planning...

...with the new socioeconomic policy [in Poland] a possibility appeared to harmonize comprehensively the whole body of economic growth processes as well as social and spatial development on the basis of the superiority of social aims...

...it has...been generally accepted that development elements -economic, social and spatial- can ensure the best results in the development of society and economy, and in spatial approach... only under the condition of full harmony and, in future, integration. We cannot consider separately the economic, perspective or spatial optimum because... the joint socio-economic-spatial optimum becomes the crucial point."

2. Aunque en la historia de la planificación en América Latina, las experiencias más redondeadas se ubicaron --en sus orígenes-- en los casos puntuales de planificación de regiones con base en el desarrollo de cuencas hidrológicas (a semejanza del experimento de la Autoridad del Valle del Tennessee -TVA), la planificación institucional se consolidó --aunque en época más reciente-- en los ámbitos global y sectorial.

O como dice Kuklinski (1975: 439):

"The dimension of space was incorporated relatively late into the system of policy and planning in which the global and sectoral dimensions hold a much stronger position..."

3. Según Secomski (1975: 174):

"...the most striking factor... the current effort to construct a model of the spatial system of the settlement network. The framework of spatial system in which the big urban-industrial agglomerations constitute the main or leading nodes, linked by a system of technical infrastructure, is now becoming the point of departure for defining the general directions of the development of socio-economic policies and planning..."

4. Coraggio, 1979b: 45.

5. Glasson (op. cit.: 5):

"...The first and perhaps most fundamental distinction... a constant source of confusion in regional planning- is that between physical planning and economic planning..."

6. Morales A., op. cit.: 83.

7. Cherry (1970: 9):

"...We can still stress that the development of the town planning movement during the twentieth century has rested on two main antecedents. One is a concern for urban form and the search for the ideal city in architectural terms; the other is the search for the ideal community. Frequently the two have gone hand in hand, but they have different philosophical origin and methods of expression, and both can be readily identified and examined."

8. Una crítica a esta visión la podemos observar en Heywood (1974: 52):

"In its simplest terms physical planning is an attempt to satisfy human and social aims by providing appropriate and well placed buildings and facilities... But as a method of planning towns for the people of today it is desperately deficient. What should be a contribution to society's most vital discussion -how the values of its members can be satisfied- becomes an authoritarian substitute to debate."

9. Coraggio, 1987: 24-32. No podemos dejar de considerar que esta extrapolación de propiedades y naturaleza de las relaciones sociales ha introducido sesgos fundamentales en las formas de abordar los fenómenos sociales y su dimensión territorial o espacial; tal es el caso de la aplicación de los modelos gravitacionales y las regularidades geométricas utilizadas en los análisis de localización de las actividades económicas.

10. Cf., entre otros: de la Peña, 1959: 15; Holland, 1976a: 4.

11. Cf.: de la Peña, op. cit.: 15-16.

12. Boustedt y Ranz, 1965; Boudeville, 1957: 2; Paelinck, 1974: 22.

13. Morales, op. cit.: 83.

14. Paelinck, op. cit.: 22-23; Boudeville, op. cit.

15. Boudeville, op. cit.; Paelinck, op. cit.: 23-24; Holland, 1976: 7-8.

16. Coraggio, 1979b: 46-47.

17. Según Kuklinski (1975: 441): "...We have to take into account that all global and sectoral policies and plans have spatial implications... sometimes... stronger... than do explicit regional, urban and environmental plans. There is no doubt that

sectoral policies... have a strong spatial impact. The same applies to social policies... The performance in both situations will remain very imperfect unless the implicit and explicit dimensions are fully integrated both in the analytical and in the planning stages."

18. Ello ha dado lugar al desarrollo de un cuerpo teórico, analítico y metodológico, incluso con pretensiones de ciencia:

"Regional science is a discipline situated at the crossroads where economics, geography, sociology, political science and anthropology meet. Its main subject of study is human intervention on the terrain..."

In short, regional science is by nature a science of synthesis...

...the difficulty of defining this discipline stems from its complexity;...in brief, regional science as a discipline concerns the careful and patient study of social problems with regional or spatial dimensions, employing diverse combinations of analytical and empirical research.

...Regional science... is the case-study of phenomena of economic, social and political behaviour from the standpoint of a spatial dimension..." (Benko, 1984: 699-700, 708).

19. 1979b: 44.

20. Ibid.: 42.

21. Coraggio, 1979b: 46-47.

22. Ibid.: 43.

23. Boisier, 1979: 139.

24. Ibid.: 137; Coraggio, 1979b: vii.

25. Según Secomski (1975: 172): "...The traditional approach, which consisted in locating facts, events, processes and decisions in space which in itself was passive and a mere resultant of other factors, is no longer considered to be sound..."

26. Coraggio, 1979b: 43.

27. Cf.: Holland, 1976a: 5-6.

28. A ese respecto, de Mattos (1987: 2-3) dice: "... lo que se entendió por 'problemas regionales'... [fue] una singular manera de percibir y evaluar un conjunto de fenómenos... [con]

consecuencias...negativas: ...la persistente e incontrolable tendencia a la concentración de la población y de las actividades productivas... también...un conjunto de disparidades o desigualdades entre el nivel de desarrollo de diferentes partes (regiones) de un mismo territorio nacional... en lo esencial... referidos a cuatro aspectos... i)...en la distribución de las fuerzas productivas; ii)...en el grado de desarrollo de dichas fuerzas...; iii) ...en los ritmos de acumulación y crecimiento ...; y, iv) ...en las condiciones de vida de las poblaciones... concentración territorial y disparidades interregionales aparecían como los componentes principales de los 'problemas regionales'..."

29. 1975: 2.

30. Coraggio, 1978a: 41, 45.

31. Holland, 1976a: 12-13; Coraggio, 1978b: 11.

En los capítulos anteriores se ha tratado de demostrar que la teoría social tiene el carácter de marco global de referencia de la práctica de la planificación. Este carácter ha sido señalado, no sólo en relación al proceso de aprehensión de la realidad, sino a las otras fases --de análisis e interpretación, de determinación de objetivos y de propuestas de políticas y acciones-- que constituyen dicha práctica y que --también se apuntó-- se encuentran estrechamente articuladas entre sí.

Asimismo, se ha analizado el carácter y las consecuencias de los marcos teóricos que generalmente han servido de base para la práctica de la planificación en general, regional y urbana en América Latina. Se ha visto que, en la mayoría de los casos, se trata de visiones apologéticas del sistema dominante y que, como consecuencia, sus interpretaciones y propuestas tienden, en última instancia, a proveer las condiciones favorables para la reproducción y expansión de dicho sistema.

Si se está, por otra parte, consciente de que:

"La única manera de asegurar una coherencia mínima entre los diversos aspectos de un plan es la explicitación de un sistema conceptual que oficie de control metodológico....".¹

y se concibe que:

"...Una teoría ...es un sistema de pensamiento... [y que] Evidentemente existen teorías alternativas para un mismo tipo de fenómenos....".²

se plantea en este momento el problema de cuál es el carácter de la teoría que pueda servir de fundamento a una visión distinta de la problemática regional en los países de América Latina.

Dado que los marcos dominantes han conducido a una serie de deformaciones e interpretaciones que, en la práctica, se ven contestados por una realidad diferente de los hechos planteados en los diagnósticos y en las propuestas de acción, la formulación de un cuerpo teórico alternativo debe partir precisamente de tal consideración.

Es decir, que debe tratarse de una teoría social crítica del sistema, que como punto de partida organice el conjunto de problemas a resolver a partir de un cuestionamiento esencial de los fenómenos y desigualdades --particularmente en el campo de la cuestión regional--; que formule explícitamente la relación entre los juicios de valor en los que se apoya y los objetivos que se fije; que establezca en forma coherente la relación entre los elementos anteriores y las políticas y propuestas de acción que se plantee; en fin, que sirva efectivamente de marco global de referencia al "... esqueleto sobre el cual se organizan --con variantes-- los denominados planes y estudios regionales y territoriales ..." ³, a partir de la noción de que existe una interdependencia funcional de los cuatro elementos citados que los conforman ⁴.

De esta consideración se deduce la importancia que se le debe asignar a la teoría social como matriz conceptual que no sólo permita la elaboración de un diagnóstico eficaz --es decir, que apunte realmente a la determinación de los procesos esenciales--, sino que dé unidad a la elaboración del plan por medio de su articulación --la del diagnóstico-- con los otros momentos⁵ de la planificación.

Pero el razonamiento no pretende quedarse al nivel de la planificación institucional, de la cuál su cliente tradicional lo ha sido el "gobierno". En este campo es necesario recordar que dicha práctica es una de carácter político y por más que diversas corrientes de opinión han intentado recubrirla y protegerla con un ropaje técnico, sus posibilidades de efectividad dependen precisamente de la conciencia de que se encuentra inmersa en una trama de relaciones de esa índole y que los planificadores no pueden ni deben escapar de las implicaciones que esa situación plantea.⁶

De esa cuenta, la dimensión política no puede estar ausente en el contenido de las distintas fases de la planificación y una en la que es esencial es en la formulación del diagnóstico⁷. Ya se indicó que las posibilidades, no solamente de garantizar el cumplimiento del plan sino de realmente atender necesidades sentidas de la población, radican en contar con una visión precisa de las fuerzas sociales, del conjunto de problemas

políticos, todo lo cual constituye un elemento a considerar en el proceso de transformación social que se planteen como objetivo las prácticas planificadoras.⁸

Todo ello supone un problema adicional, que es el carácter de compromiso que dicha práctica implica. Se mencionó en un capítulo anterior que "no es posible planificar en beneficio de todos y cada uno de los sectores sociales, ...[que] implicará 'tomar partido'."⁹ Con ello se quiere ratificar que no es aceptable que los propósitos enunciados (por ejemplo, los reiterados objetivos de disminuir las condiciones de pobreza de los sectores mayoritarios de las sociedades latinoamericanas) se busquen instrumentando acciones que, hemos tratado de demostrar, más bien acentúan las desigualdades y profundizan la situación de pauperación de grandes grupos rezagados.¹⁰

Así, por ejemplo, no podemos ni debemos ignorar las situaciones de profunda desigualdad económica y social que afectan a vastos sectores de la población de las sociedades latinoamericanas. En esos contextos están operando, usualmente, factores de orden estructural, enraizados en las redes de relación social, por lo que, en muchos casos, se han interiorizado de tal manera que no parecen sensibilizar incluso a sectores lúcidos de la sociedad.¹¹

De esa cuenta, tenemos que estar conscientes que la práctica

de la planificación tiene y puede tener indudables repercusiones sobre la estructura social¹². Así, los objetivos¹³ de la planificación regional tienen que ser redimensionados, puesto que no basta con las declaraciones contenidas en los discursos tradicionales --que difícilmente pueden ser contestadas--, sino que es necesario trascender hacia la coherencia de las mismas con las acciones que se instrumenten en la cotidianeidad¹⁴.

Este planteamiento implica la adopción de una postura radicalmente distinta ante los fenómenos a ser abordados. Esta actitud supone cambios desde la posición del planificador-investigador, para que efectivamente tienda a superar los problemas señalados¹⁵. Ello implica también que el planificador debe romper los moldes en que se le ha encasillado¹⁶, así como también las barreras que ha interiorizado para asumir un papel coadyuvante en los procesos de transformación social¹⁷. No es posible seguir negando, por una parte su responsabilidad y compromiso sociales, así como tampoco su inserción en el juego político con todas las implicaciones que ello supone¹⁸.

Otro aspecto que debe ser revisado ampliamente es el efecto que tiene la selección de modelos, métodos e instrumentos de análisis en la práctica de la planificación¹⁹. En repetidas ocasiones escuchamos la crítica a la "adopción indiscriminada" o la "importación de modelos"²⁰ ajenos a las características de nuestras realidades. A ello debemos añadir los efectos directos e

indirectos que tiene el accionar de las agencias internacionales de "fomento" en las instituciones planificadoras²¹.

Sobre el particular considero que ambas afirmaciones implican algunos peligros, en tanto que parecen trasladar la responsabilidad del problema a la exclusiva intervención de agentes externos y diluye la naturaleza de la expansión del proceso de desarrollo capitalista, del cual estas influencias son sólo un resultado²².

Efectivamente, dichos instrumentos pueden convertirse en un elemento más para el acentuamiento de las relaciones de dominación/dependencia, es decir, para la subordinación de los países subdesarrollados con respecto a los países centrales. Tampoco podemos pensar de manera simplista que estas adopciones ocurren --como tendencia-- como un simple efecto de imitación, como una "moda", puesto que reiteramos que se trata de un efecto final (con mediaciones²³) de las relaciones de fuerzas sociales y políticas²⁴.

Lo que se pretende es ampliar las posibilidades a otros niveles y campos de intervención sobre la realidad social. Ciertamente, dicha realidad puede --y aquí se plantea así-- ser transformada desde diferentes niveles e instituciones de la totalidad social. Cada institución --pública, privada o del llamado sector social-- juega un papel en ese marco de lucha

política y, por lo tanto, no puede negar que su accionar tiene repercusiones sobre el desarrollo de la transformación o la reproducción del sistema social²⁵.

La acción política organizada --que realizan los partidos políticos, por ejemplo--, la acción reivindicativa que se proponen las organizaciones gremiales --los sindicatos y las ligas campesinas, principalmente--, la acción contestataria que en el plano ideológico realizan ciertas instituciones --las universidades y grupos religiosos, por ejemplo--, etc., son algunas formas de actuación encaminadas a la modificación de las estructuras y las relaciones sociales.

Las posibilidades de cada una de ellas están, como ya se dijo, condicionadas por la particular situación histórica que viven y el carácter de la lucha que puedan librar en el marco de la correlación de fuerzas en que están inmersas. Así, por ejemplo, los partidos políticos, dependiendo de su plataforma ideológica y su capacidad de acción política²⁶, pueden erigirse en actores determinantes de la organización social para fines de consecución de objetivos populares. La influencia de este tipo de agrupaciones debe verse en toda su perspectiva sin desprestigiar el papel que puede desempeñar en todo tipo de comunidad y reivindicar el carácter y las posibilidades de identificación de los gobiernos locales con los intereses de la población²⁷.

A su vez, las organizaciones gremiales poseen inmensas posibilidades de actuación en estas direcciones. Aunque el accionar obrero y campesino organizado ha tropezado con innumerables obstáculos (como la represión y la manipulación patronales y gubernamentales, las deficiencias de formación y desarrollo de conciencia de clase, las limitaciones en la asesoría legal y técnica, etc.²⁸), no cabe duda que constituyen núcleos de formulación, planteamiento y gestión de proyectos de desarrollo vinculados con los intereses de amplios sectores subordinados de la sociedad²⁹.

En lo que se denominó acción contestaria se incluyó el trabajo de organizaciones de diverso cuño. No se puede negar la importancia que ha adquirido la participación de los sectores estudiantiles en diversos movimientos sociales latinoamericanos, aunque habría que relativizar sus formas y grados de actuación, debido a la temporalidad de los sujetos en su condición de tales (como estudiantes). De todas maneras, hay que considerar que se trata de un sector en proceso de formación y que, en la medida en que dicho proceso se realice en mayor o menor contacto con los fenómenos y necesidades de la realidad que lo circundan, se vinculará, concientizará e identificará con las demandas de los sectores más desposeídos de la población.

Un nivel semejante de temporalidad posee otro tipo de organización que también ha tenido alguna importancia en ciertos

movimientos sociales; es el caso de los grupos de pobladores. Existen algunos trabajos acerca del papel que los mismo juegan, más que todo en la lucha por reivindicaciones de carácter urbano, pero se han dado casos importantes en las luchas regionales en el ámbito latinoamericano³⁰. Estos movimientos se caracterizan, entre otros elementos, no sólo por lo efímero de su organización, sino también por otras debilidades que los hacen vulnerables a las manipulaciones, cooptaciones, infiltraciones y represiones gubernamentales y privadas. Todo ello hace más difícil --pero no imposible-- pensar en una acción o conjunto de acciones organizadas, bajo criterios de planificación; aún más, la presencia de criterios políticos y técnicos pueden garantizar su permanencia y relativa independencia para el logro de sus objetivos³¹.

Un trabajo que no solamente ha crecido en extensión sino que, sobre todo, se ha modificado cualitativamente, es el de los grupos religiosos. Durante mucho tiempo la posición de este tipo de organizaciones fue, por decirlo de alguna manera, poco significativo, pero no por ello inocuo³². No obstante, de un tiempo a la fecha, las mismas condiciones materiales existentes en amplios sectores de la población latinoamericana sensibilizaron a muchos religiosos, principalmente de base, que han venido desarrollando una labor radicalmente distinta. No solamente han configurado un modelo de pensamiento sin abandonar, a su juicio, los principios básicos doctrinarios³³, sino que

también han modificado su conducta y las orientaciones en el trabajo comunitario. De esas corrientes han surgido proyectos, por ejemplo, de organización para la producción y el consumo, de sectores tradicionalmente marginados de las acciones oficiales y, en algunos casos, se han desarrollado como verdaderos grupos contestatarios en el contexto de la lucha de clases.

Por último, existe un amplio sector de organizaciones de difícil definición y precisión, que han proliferado en los últimos años y que enmarcan gran parte de su acción en lo que hemos estado denominando como trabajo comunitario. Se trata de los llamados organismos no gubernamentales (ONG's) que, desde una posición formalmente independiente, se agencian de fondos para financiar proyectos de desarrollo. Estas agrupaciones plantean, en la mayoría de países latinoamericanos, una amplia y diversa gama de situaciones. En algunos casos no se puede hablar de una real independencia, no solamente por el origen de los fondos con que trabajan (más o menos condicionados) y sus vinculaciones con sectores oficiales (nacionales o extranjeros), sino también por los márgenes de independencia con que algunos operan en relación a otros³⁴. No obstante, no puede desconocerse tanto la importancia que ellos poseen como agentes de desarrollo y organización, cualquiera que sea la dirección en que actúen, como de movilizadores y gestores de recursos, sobre todo en situaciones de desastre³⁵.

Pues bien, todas las acciones impulsadas a partir de dichas formas de organización pueden ser encaradas desde el mismo razonamiento que se ha intentado sugerir para la reformulación de la práctica de la planificación tradicional. Es necesario tener claridad de que se trata de un referente fundamentalmente metodológico, pero que las determinaciones específicas --particularmente de los juicios de valor, objetivos, políticas y estrategias-- estarán referidos a la especial situación e intereses de la institución de que se trate. Lo que tenemos que tener presente es que el mismo desarrollo de las sociedades ha producido un nuevo escenario social, en el que han surgido nuevos agentes sociales, cuyas potencialidades es necesario desarrollar y canalizar en beneficio de un deseado proceso de transformación social³⁶.

Con base en este criterio se propone hablar, de ahora en adelante, de las posibilidades de una "acción o intervención social planificada", que, entre otras cosas, incluiría a la planificación institucional, pero cuyo concepto ahora debe entenderse como mucho más amplio. Y, en el contexto de países en los cuales predomina el modo de producción capitalista bajo condiciones de dependencia, la teoría social deberá proveer los elementos necesarios para reformular "... la problemática regional a partir de una nueva tópica filosófica y teórica general."³⁷, en la que el diagnóstico sobre la realidad objeto de estudio partirá del núcleo teórico que conforma "... una teoría

de la reproducción del capital social ..."³⁸, en la que ocupa lugar preponderante el análisis de las contradicciones --principales y secundarias-- que se producen en el seno de la estructura económica y del sistema de poder político, así como el análisis de las fuerzas sociales y sus potencialidades de organización y de lucha³⁹.

Se podría, entonces, reiterar algunos de los requisitos que en el debate anterior hemos querido sugerir como parte de esta forma alternativa de visualizar la acción planificadora. Sin embargo, sólo insistiré en que es fundamental el papel y la conciencia que del mismo tengan los agentes sociales que impulsen dichas acciones y, a partir de ellos, reformular su posición, así como las interpretaciones de la realidad sobre la que se quiere actuar. La percepción y verdadera interiorización del llamado compromiso con los sectores objetivo de dicha acción serán determinantes del quehacer y, por consiguiente, del tipo de propuestas que se planteen. Pero también la noción del esquema de fuerzas políticas sentará la viabilidad de los proyectos de los cuales los planificadores son responsables y ya no exclusivos amanuenses al servicio de los políticos, de los "tomadores de decisiones".

Por último y no por ello menos importante, también hay que ratificar que una de las formas de materialización del compromiso es el aseguramiento de que los sectores objetivo no son sólo eso,

destinatarios de las acciones. Se trata de sujetos conscientes y actuantes, cuya participación en todas las fases del proceso deben ser reales y no manipuladas, informadas y no demagógicas, actuantes y no de membrete⁴⁰; que su situación de desventaja no significa ni justifica actitudes discriminatorias o menospreciantes hacia ellos⁴¹. También es cierto que, en la medida en que se concreten formas de participación, y sobre todo de involucramiento, de los sectores interesados, se logrará modificar el esquema de correlación de fuerzas políticas y se avanzará en el establecimiento de garantías para la defensa de los proyectos, de manera que los principales sustentadoras sean los propios beneficiarios, precisamente porque los sienten como propios. Con ello no se quiere eliminar la importancia del papel del planificador⁴², el cual más bien se debe redefinir como el de un agente "al servicio de" un interés definido y explícito, pero también como alguien que "forma parte de" un proceso de transformación.

Considero que estas notas críticas tuvieron como propósito generar un espacio de reflexión, no tanto acerca de las limitaciones y fracasos de la planificación en sus experiencias latinoamericanas, sino más que todo para contribuir a la formación de una conciencia crítica alternativa de lo que pueden ser sus capacidades en el futuro. Es preciso desmitificar el carácter funcional que se le atribuyen, tanto a la planificación como práctica (muy estigmatizada por sus rasgos de "planificación

oficial"), como a los planificadores en su carácter de agentes al servicio de los intereses dominantes.

En estas conclusiones hemos querido señalar que, en el momento actual, con el surgimiento de nuevos agentes y sujetos sociales, así como de nuevos espacios de lucha social, se abre un amplio campo de posibilidades para esta "acción social planificada" que requiere, en diversos ámbitos, del concurso de investigadores/planificadores efectivamente comprometidos en procesos de transformación social. Dentro de todo ello, será esencial revalorar el carácter del diagnóstico como una fase fundamental en el proceso de aprehensión de esa realidad que se proponen describir para dar paso a su modificación.

N O T A S

1. Coraggio y Pucciarelli, op. cit.: 9.

2. Ibid.

3. Coraggio, 1978a: 1.

4. Ibid.: 13.

5. Coraggio y Pucciarelli, op. cit.: 5.

6. Podemos citar nuevamente a Cowan (1973: 5), quien al referirse a dicho carácter político dice:

"...Planning is an essentially political process because it deals with the allocation of resources. Thus ends are in question, and decisions are ultimately a matter of judgement. These decisions are taken by an exercise of power... We must distinguish between professional objectivity... and professional commitment. The opposite of objectivity is bias, not neutrality; the opposite of commitment is neutrality, not objectivity..."

7. Coraggio (1987: 154-155):

"...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, ...sino que investiga asimismo a los agentes sociales, individuales u organizados, sus grados de conciencia y sus comportamientos.... la relación con dichos sujetos se vuelve crucial... la conciencia y organización no son elementos del escenario, sino que deben ser explícitamente considerados en la tarea de planificación."

8. Aguilar (1987: 51) dice, respecto al enfoque de economía política de la planificación: "...la planificación...[es] un instrumento de negociación entre diferentes facciones e intereses de clase... tiene posibilidades de proponer cambios o reformas menores sin amenazar directamente la estructura básica del sistema... enfatiza primordialmente en que la planificación es una actividad eminentemente política..." [N.B.: Subrayado del autor].

Y continúa: "El aspecto crucial de este rol mediador... [es la existencia de] un conflicto permanente en la sociedad debido a una distribución desigual de los recursos económicos y al control de los medios de producción por una minoría..." (Ibid.).

A su vez, Bóisier (1986: 14) señala como: "...una sola crítica fundamental [a la planificación del desarrollo regional]...[que el] Producto principal del paradigma que ha

dominado...ha sido una artificial separación entre el sujeto y el objeto de la planificación regional. El sujeto, el Estado central y centralizado; el objeto, la región como una mera construcción geográfica, sin un contenido social y sin, en consecuencia, una expresión política...verdaderas construcciones ex-nihilo.

9. Coraggio, 1987: 258. Ver nota 30 en Capítulo 2.

10. Estas acciones han estado basadas en principios de tipo económico de corte liberal o neoliberal, fundamentados en marcos teóricos neoclásicos o neokeynesianos.

11. Dentro de estas situaciones podemos señalar, a manera de ejemplo, las actitudes discriminatorias hacia ciertas minorías (grupos indígenas, pobres urbanos, etc.) fomentadas y desarrolladas por sectores de la burguesía y que han encontrado amplia difusión aún dentro de capas medias urbanas.

12. Como dice Aguilar (op. cit.: 50):

"...la planificación no está dirigida únicamente a la reproducción de la fuerza de trabajo o al consumo de servicios públicos, sino que sus acciones afectan también las utilidades del sector privado; ... es inadecuado considerar al consumo colectivo (siguiendo a Castells) desvinculándolo de la producción, ya que ambos procesos son inseparables en el análisis marxista..."

13. Para Coraggio (1987: 228): "...el objeto global es el desarrollo social de las regiones periféricas, o el de romper con el progresivo desarrollo social desigual, ... no puede lograrse con cambios marginales..., manteniendo las estructuras vigentes intocadas, y sin afectar los intereses de nadie... 'desarrollo' puede significar varios modelos alternativos... que afectan de manera diferencial a las diversas clases, fracciones y capas..."

14. Boisier (1986: 12-14) dice acerca de la necesidad de una nueva postura ante la planificación:

"...la planificación regional puede ser vista como una que contiene simultáneamente tres funciones: primero, una...de asignación, asociada a los criterios y procedimientos para repartir los recursos nacionales entre las regiones, incluyendo los diseños de los mecanismos de transferencia; segundo, una...de compensación, asociada a los análisis y a los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto detrimental sobre la región de las políticas económicas,...; y tercer, una...de activación, asociada a la creación y estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales..."

a) La función de asignación: una función centralizada...

b) La función de compensación: una función desconcentrada...

c) La función de activación social: una función descentralizada...

...presupone una conceptualización, un paradigma de planificación regional diferente del tradicional... va mucho más allá de la cuestión de la asignación de recursos y que incluye... una importante función de activación social regional,...".

15. Sobre el particular, Coraggio (Ibid.: 86) dice:

"...la tarea en que debemos empeñarnos... [exige] ciertas condiciones: a) 'provocar' una verdadera ruptura filosófica, mediante la explicitación y sistematización de las bases ontológicas y epistemológicas...; b) 'provocar' una auténtica ruptura teórica que inscriba la problemática regional en una tónica...teórica social, ...; c) evitar...caer en dos... vicios...: el especulativismo... sin contrastación eficaz con la empiria, y el revestir los viejos slogans con nuevos ropajes terminológicos, adaptados o inventados; d) ligar los esfuerzos investigativos...con la práctica de crítica real a la realidad, ...implica romper con el academicismo...; e) evitar el dogmatismo...".

16. Santo Guidugli y Barreto (1986: 94), citan una clasificación de tipos de planificadores:

"...una clasificación de planificadores propuesta por Ackoff (1974)... [plantea] cuatro tipos de planificadores, ...de acuerdo a su comportamiento frente a la dimensión tiempo: pasado, presente y futuro.

El primer tipo...planificador reactivo, satisfecho con el pasado pero...insatisfecho con el presente y con el futuro potencial; ...apegado al pasado... El segundo...planificador inactivo, ...satisfecho con el presente pero no con el pasado o con el futuro; ...busca el equilibrio en el presente y, por lo tanto, ...no planifica nada. Un tercer ...planificador preactivo, ...satisfecho con las alternativas del futuro, pero... insatisfecho con el pasado y con el presente; ...busca... como técnico que es, la expansión, el incremento y el crecimiento. El último...planificador interactivo, ...insatisfecho con cualquiera de las dimensiones temporales,..."

17. Nuevamente Coraggio (Ibid.: 165) nos recalca:

"...es necesario vencer la inercia de los sistemas de pensamiento técnico-científico... tienen en muchos casos un carácter más ideológico que científico... los términos de la problemática... deben establecerse a partir de los objetivos específicos de transformación social.

...

...si ahora ha cambiado el contexto social y la planificación es parte de una nueva forma de socialización... la limitación no puede ser relegada como nota de pie de página. Si se trata de lograr una reorganización social de lo existente, las determinaciones fundamentales deben ser incorporadas al análisis...".

18. Coraggio (1987: 136) dice sobre el particular:

"...evitar el voluntarismo no implica negar el hecho...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."

19. Kolipinski (1979: 36) afirma:

"...the search for the ways and means...partly fulfil the requirements of significant elements of reality in controlling the socioeconomic development, becomes one of the central problems in the theory of socioeconomic space... to what extent their [of scientists, planners and decision-makers] models and concepts distort the reality they are to represent, and to what extent their plans or rules for control reflect the required intentions... That significance of theory results from... well-posed questions concerning the relation between scientific statements and the reality... the control of socioeconomic development has been -and will surely continue to be so for a long time- an art rather than a science proper."

20. La CEPAL (op. cit.: 1-6) dice al respecto:

"La crisis...ha puesto de manifiesto que los modelos de desarrollo... no eran... aplicables a la realidad latinoamericana... habría que adoptar valores diferentes... y cambiar...las estructuras de producción y consumo para adaptarlas a las posibilidades y recursos de cada país...

La situación...refleja condiciones... que deben traducirse en teorías y prácticas de la planificación espacial adecuadas... y que deben diferir de las...aplicadas hasta ahora... transferidas...de los países de Europa y Norteamérica, ...

...Se trata...de impulsar un proceso de reconversión conceptual...

La situación...en las ciudades latinoamericanas...refleja

condiciones...que deben traducirse en teorías y prácticas de la planificación espacial adecuadas... y que deben diferir de las que han sido aplicadas hasta ahora...".

21. Por ejemplo, Friedmann (op. cit.: 59) recuerda que:

"International agencies, ...no less than the federal government, insist on the preparation and submission of comprehensive development plans as the basis upon which they make project grants to interested governments. This gives the granting institution the satisfaction of supporting a 'best' course of action, even where a firm political commitment to this course may not exist."

22. Permítase citar in extenso una conclusión de un trabajo anterior (Castillo, Mariscal y Zacarías, 1980: 90-91), en el que sobre el particular afirmábamos:

"El concepto de 'importación'.

...[la] propuesta del grupo de trabajo [es] que efectivamente no se puede hablar en ...términos [de importación] en un sentido estricto para el caso de la planificación regional del desarrollo en América Latina. Lo que se encuentra es la adopción de determinados principios teóricos; a veces, la adopción indiscriminada de determinados instrumentos de análisis; y, como rasgo distintivo la recreación de estrategias particulares que conducen a la formulación de proyectos sui generis, que tienen poco o nada que ver con proyectos que, cobijados en las mismas teorías, pudieran haberse instrumentado en otras latitudes.

...hablar de 'importación' implica aceptar un proceso, una relación, que se establece entre dos realidades. Lo que se ha querido demostrar es que no existe tal cosa, sino un proceso de expansión del sistema capitalista mundial que, en su crecimiento, se articula e incorpora todos los recursos que sirven a los propósitos de su consolidación y reproducción."

23. Por ejemplo, aquí tiene mucho que ver la influencia de las pautas de formación de cuadros técnicos en el campo de la planificación, sobre las cuales influye una serie de factores. Así, se puede hablar de un proceso de "selección" determinado por los intereses de las agencias de financiamiento, los de los Estados y, en fin, los de los sectores sociales que mayoritariamente alimentan de intelectuales a las instituciones. Luego, es innegable el peso relativo y la decidida influencia que dichas agencias han tratado de generar sobre los programas locales y/o regionales de formación de recursos humanos en el campo; a veces, la debilidad de los recursos existentes ha dejado el campo libre para la implantación de sus orientaciones, mientras que en otras, ha habido coincidencias de intereses,

facilitando así el proceso.

24. Coraggio (1987: 165) nos recuerda:

"...durante la etapa de planificación...capitalista se acostumbra pensar...que la única aproximación posible a la cuestión de la división territorial del trabajo es la provista por los...cocientes de localización, ...este método tiene serias deficiencias, una...clasifica a las actividades siguiendo las pautas de los sistemas internacionales de información, y que las trata como entidades relativamente autónomas,... Esta limitación puede ser ocultada cuando realizamos 'análisis' dentro de aparatos de planificación que no planifican, o en el interior de la 'academia' que no suele preguntarse por la eficacia operativa de sus proposiciones'.

25. Coraggio (op. cit.: 136): "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... deben tener en cuenta la especificidad de cada práctica y/o institución, también históricamente determinada (es decir, cambiante con la coyuntura)."

26. Esta capacidad se ha visto disminuida dependiendo del país y momento histórico que se vive. En el caso de las sociedades latinoamericanas, la intolerancia de regímenes conservadores y/o dictatoriales ha impedido, en muchos momentos de la historia contemporánea, la presencia y actuación de organizaciones políticas identificadas con intereses populares. De esa cuenta, muchas de ellas han tenido que sufrir persecuciones, cárceles, exilios, asesinatos, etc., todo lo cual se ha traducido en una merma de su capacidad de actuación, por el debilitamiento de sus cuadros y de sus estructuras organizativas, así como por el efecto del terror que ello supone sobre el resto de la población.

27. La CEPAL rescata la importancia de los gobiernos locales y de su relación con las necesidades de la población, a propósito de la planificación (op. cit.: 8): "Existe, por otra parte, un amplio consenso en que la eficacia de la planificación reside básicamente en la representatividad de las autoridades locales en relación con la comunidad; la necesaria descentralización de la facultad de decidir...; y a la planificación de la comunidad en los planes y proyectos de gestión local...".

Y más adelante (Ibid.: 17) reitera dichos conceptos y esboza una crítica a los partidos políticos: "Cualquiera que sean las técnicas concretas de planificación -...dependerán finalmente de condiciones nacionales específicas- ..se verán..facilitadas por el reconocimiento de que la comunidad constituye, después del

gobierno central, los gobiernos regionales y los locales, un cuarto nivel de desagregación de la estructura del árbol de decisiones políticas ...una instancia legítima de organización política,... La acción descentralizadora no termina...en el municipio sino que debe extenderse a unidades menores...un área de identidad de intereses más clara que la vecindad física:...el territorio que una comunidad reconoce como propio,...

...la instancia comunal básica...es la esencia de un nuevo espacio político para el cual no existen estructuras organizativas establecidas ni teorías suficientemente acabadas. Los partidos políticos...no han elaborado... posiciones congruentes con las posturas...respecto de los problemas nacionales, ...el debate político en el plano municipal...[es una] mera prolongación del... de carácter nacional; ...una nueva forma de centralismo..." [N.B.: Subrayado del autor].

28. Al igual que los partidos políticos, pero en algunos casos con mayor brutalidad, las organizaciones obreras y campesinas han padecido los efectos de la represión en carne propia. No es necesario detallar los casos, pero tanto las bases como las dirigencias han sido objetivo de las políticas represivas gubernamentales y patronales con saldos, en algunos momentos, realmente pavorosos. Sin embargo, ésta es la lucha en que los sectores más conscientes se han empeñado para reivindicar sus derechos elementales, los cuales han sido reiteradamente violados, tal como ha sido denunciado insistentemente en foros internacionales por organismos nacionales e internacionales de distinta naturaleza y de reconocido prestigio.

29. Como dice Coraggio (1987: 95) respecto de la cuestión regional:

"Por momentos, las organizaciones obreras incorporan esta problemática a su discurso, pero sin romper con los términos que a la misma le imprimen los ideólogos de la burguesía... parecería que la consolidación de la clase obrera como clase 'nacional' es una condición necesaria (pero no suficiente) para que pueda ser suya la problemática regional, aunque sea en términos compatibles con los de la ideología dominante,... eventualmente...diversos para la acción del Estado..."

...en general,...las organizaciones locales de la clase obrera realizan demandas al Estado nacional, ...en términos inicialmente compatibles con demandas que a su vez realizan sectores de la burguesía local, lo que produce un efecto de 'sociedad' regional vis a vis Estado nacional, que facilita alianzas circunstanciales en momentos determinados, también generalmente por los apremios de las burguesías locales..."

30. de Mattos (op. cit.: 31-33) dice sobre el particular:

"...las fuerzas sociales de las regiones afectadas persistentemente por la agudización de ciertos problemas, pueden llegar a plantear y profundizar el conflicto social,...

...la acción regional tenderá a maximizarse allí donde las condiciones políticas permitan una real participación social, por lo que la democratización de los procesos políticos aparece como un condicionante clave para la efectividad de la acción reivindicativa regional... cabe sin embargo, tener presente que frecuentemente ellos [los movimientos regionales] no corresponden a reivindicaciones representativas del interés general de las regiones sino que...expresan las demandas y los intereses de los grupos sociales dominantes en dicho ámbito... este tema ha tendido a ser idealizado en las propuestas... de la acción 'desde abajo hacia arriba'...

...es necesario reconocer que la participación, iniciativa y movilización regional y urbana aparece como un prerrequisito para una más efectiva acción... Los hechos muestran que no es realista esperar que las fuerzas sociales de las áreas más desarrolladas y ricas tomen la iniciativa para promover una efectiva superación de los problemas de las partes más atrasadas o pobres...".

31. Es el caso de algunas de las organizaciones del movimiento urbano popular desarrolladas en México a partir del sismo de 1985, que se han convertido en interlocutoras reconocidas por organismos oficiales y en gestoras representativas de los intereses de los damnificados.

32. Ello estaba vinculado al carácter y posición conservadores de la mayoría de las jerarquías, no sólo de la iglesia católica sino también de las otras denominaciones. Se dice que era poco significativo, desde nuestra perspectiva, porque la mayoría de su obra se inscribía en la acción pastoral/evangelizadora, pero por lo mismo, tampoco se puede considerar como inocua, puesto que sus mayores efectos, y en muchos momentos muy bien logrados (como fue el caso de su papel contribuyente a la dominación y subyugación coloniales), se desarrollaban en el plano ideológico.

33. Es el caso de la denominada Teología de la Liberación, ampliamente desarrollada por clérigos, en su mayoría no jerárquicos de la iglesia católica, pero cuyo debate ha sensibilizado y comenzado a modificar las posiciones conservadoras de los distintos niveles de la jerarquía y se habla del necesario "compromiso con los pobres" ya en documentos oficiales, enfrentándose a las posiciones de los ideólogos de las burguesías. Pero también han ocurrido cambios semejantes en las otras denominaciones que las han conducido a impulsar un trabajo comunitario dentro de esta también llamada "opción preferencial

por los pobres". Ello propició un auge inusitado, en los últimos años, de un sinnúmero de las denominadas sectas fundamentalistas, cuyos principios ideológicos se encaminan a combatir dichos proyectos y generar un nuevo campo no sólo de debate sino también de enfrentamiento en el terreno de los hechos; en el que se disputan las conciencias en torno a problemas y soluciones materiales bajo una ética que proclama los principios de sus matrices ubicadas básicamente en los Estados Unidos y que, a veces se ha demostrado, cuentan con financiamiento gubernamental para sus operaciones en los países del Tercer Mundo.

34. Con ello se refiere al hecho de que, por ejemplo, en zonas bajo control militar, sólo se permite el acceso de organizaciones de "confianza" de los ejércitos.

35. Estas posibilidades se han hecho más evidentes en aquellos países en los que han ocurrido catástrofes naturales (i.e.: Nicaragua, 1972; Honduras, 1973; Guatemala, 1976; México, 1985; El Salvador, 1986; etc.) y que han convocado a la solidaridad internacional. Dentro de ella, y también como reacción de parte de diversos sectores privados locales, ha proliferado este tipo de agrupaciones para desarrollar, sobre todo, acciones de reconstrucción. También ha sido notoria la presencia de algunas de ellas en torno a otros fenómenos de carácter "más social", como es el caso de los programas de atención a refugiados y desplazados por los conflictos que se han vivido en la presente década en los países centroamericanos.

36. Así, Slater (1986: 67) propone que en ello radican las posibilidades de los procesos de transformación y de la lucha anticapitalista:

"...como Laclau lo expone...durante las dos últimas décadas el surgimiento de nuevos sujetos sociales y políticos, tanto en las sociedades capitalistas avanzadas, como en las...periféricas -el último grupo representando el locus de las nuevas formas de lucha y rebeldía revolucionarias-, han agregado una vital y nueva dimensión a la lucha anticapitalista. Consecuentemente, el discurso socialista contemporáneo está caracterizado por un movimiento de deconstrucción que puede funcionar como preludeo a una segunda etapa de reconstrucción mediante la cual la clásica centralidad del sujeto social económicamente dado ya sería aceptado. Este movimiento de deconstrucción, con los conflictos asociados que el mismo engendra, forma un importante componente de la crisis del marxismo."

37. Coraggio, 1979a: 47.

38. Ibid.

39. Ibid.: 59.

40. Guimaraes (1987: 8-17) dice acerca de la participación comunitaria:

"...Difícilmente se podrá encontrar algún individuo o gobierno que no defienda la participación popular como algo intrínsecamente bueno y necesario al desarrollo pleno de las potencialidades del ser humano ...un derecho humano universal.

...participar significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella.

...algunas prácticas...en algunas oportunidades sirven de eficiente disfraz para enmascarar el ejercicio de la dominación.

...la participación trasciende el acto individual. Para que trascienda hace falta una acción colectiva y organizada...

...ampliar los espacios de participación para los sectores populares supone cambios significativos en las relaciones y la distribución del poder...

...se da en medio de relaciones de clase pre-existentes, ...un carácter intrínsecamente conflictivo.

...una discusión acerca de si la participación es un medio o un fin en sí mismo...

...como un medio es tan importante que la misma como un fin... Ferdinand Lasalle: 'No me presentes un objetivo sin estrategia, pues medios y fines se encuentran inseparables...que al elegir uno escogemos también al otro...'....".

41. Iracheta (1987: 100-103) lo ilustra así:

"...La complejidad de un lenguaje técnico extraño al ciudadano común y el intento de modelar el funcionamiento social ha llevado a los planificadores a creer que en su actividad se encuentran los factores reales de transformación social...

Las autoridades de planeación...tienden a apoyar el 'participacionismo' y el 'clientelismo' en lugar de la acción comunitaria real, que generalmente es bloqueada o reprimida.

...la participación tiene la ventaja para el Estado de reducir las tensiones sociales y desviar la atención fuera de los graves problemas socioespaciales que afectan a la comunidad; además, le permite al sector público hacer algunas concesiones sin tener que cambiar los papeles estructurales dentro de la sociedad... los planificadores tienden a convertirse en agentes de control social más que de cambio social.

La tecnocratización...ha llevado a la separación de sus fines con los medios para lograrlos, ...el planificador se puede ubicar en el papel de asesor técnico...la participación popular está cada vez más oculta bajo un sinnúmero de técnicas en las que se enfatiza la eficiente toma de decisiones en los asuntos tradicionales de la administración pública."

42. Al respecto, Coraggio (1987: 253-254) dice:

"...algún grado de conciencia o de cierta visualización de su situación por parte de los mismos agentes sociales...es un factor fundamental que debe ser aprehendido por el diagnóstico.

...sin embargo, el paternalismo programático...no se supera automáticamente con 'consultas' a ciertos agentes sociales, acerca de cuáles son los problemas...y cuáles las metas a que aspiran,...

...un procedimiento de tal tipo implicaría el supuesto (generalmente falso) de que siempre los agentes involucrados...son los más idóneos para determinar la naturaleza..., sus causalidades, ...los elementos esenciales, etc. Si esto fuera así, la ciencia no sería necesaria... No habría procesos objetivos que descubrir ni leyes que determinar.

...este procedimiento tiende a aplicarse a ciertos agentes sociales considerados 'claves'...con lo cual muy probablemente se obtiene una imagen burocratizada y sesgada..."

- Aguilar, Adrián G.
(1987) "Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXI-Nos. 83-84, Eds. SIAP, México, sep.- dic., pp. 43-54.
- Alonso, William
(1958) "Urban and Regional Imbalances in Economic Development", en Economic Development and Cultural Change Chicago, 17, No. 1: 1-14.
- (1968) "Beyond the Interdisciplinary Approach to Planning", en Proceedings of the Second Social International Symposium on Regional Development, Tokio, Japon. Centre for Area Developmental Research, pp. 9-20.
- Altvater, Elmar
(1975) "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado" en El Estado en el capitalismo contemporáneo, compilado por Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos; México D.F., Siglo XXI Eds., 2a. ed., pp. 88-133.
- Andrews, Richard
(1974) "Un sistema analítico para el planeamiento económico de áreas sub-nacionales", tomado de Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, No. 92-93, Caracas, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ILPES-CEPAL-PNUD, Doc. C-27. Mimeo.
- Aydalot, Philippe
(1970) Notas sobre las economías externas y algunos conceptos conexos, PNCT, Mexico.
- Barbosa, Oscar G.
(1983) "Una estrategia para el tratamiento interdisciplinario (unificado) del desarrollo regional en el campo de la planificación" en Revista Interamericana de Planificación, SIAP, Vol. XVII, No. 66, junio, pp. 69-90.

- Barkin, David
(1976) "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?" en ILPES: Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Siglo XXI Eds., México.
- (1978) Desarrollo regional y reorganización campesina, 1a. ed., Centro de Ecodesarrollo, Ed. Nueva Imagen, México.
- Barkin, D. y T. King.
(1970) Desarrollo económico regional: Enfoque por cuencas hidrológicas de México, México, Siglo XXI Editores.
- Basaldera, R. y O. Moreno.
(1971) "La región en los procesos de planificación latinoamericanos; estructura institucional y bases jurídicas" en International Review of Community Development (Roma), No. 25-26, pp. 93-108.
- Bassols B., Angel
(1979) "México: formación de regiones económicas; influencias, factores y sistemas", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Benetti, Carlo
(1979) La acumulación en los países capitalistas subdesarrollados, México, Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., 1a. reimpr.
- Benko, G. B.
(1984) "Regional Science: Evolution over thirty years" en International Science Journal, Vol. XXXVI, No. 4, Paris, pp. 699-712.
- Bettelheim, Charles
(1971) Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Editorial Tecnos, Madrid.
- (1977) Planificación y crecimiento acelerado, Mexico, 1a. edición, 3a. reimpresión.
- Berry, Brian J.L. y A. Pred.
(1965) "Central Place Studies; A Bibliography", Philadelphia, Regional Science Research Institute.

Boisier, Sergio
(1970)

Un sistema de información para la planificación regional; El caso chileno: experiencias y perspectivas, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

(1975)

Sobre la teorías y las estrategias de desarrollo polarizado, ILPES-CEPAL-PNUD, Buenos Aires.

(1976a)

Diseño de planes regionales, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puentes, Madrid.

(1976b)

La teoría de los polos de crecimiento en las estrategias de desarrollo regional en América Latina, ILPES-CEPAL-PNUD, abril.

(1978a)

"Industrialización, urbanización y polarización: Hacia un enfoque unificado" en Planificación regional y urbana en América Latina, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Eds., México, pp. 7-38.

(1978b)

La política del desarrollo regional en América Latina. Teoría y práctica en Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, CEED, El Colegio de México, México, abril.

(1979a)

La planificación del desarrollo regional en América Latina, ILPES, Documento CPRD-D/68, preparado para el Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, Bogotá, 17-21 septiembre, organizado por el ILPES, el ISS, el ILDIS y UNIANDES. Mimeo.

(1979b)

"¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?" en Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile. abril, pp. 135-169.

- (1986)
"Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público" en Revista Interamericana de Planificación. Vol. XX, No. 77, Eds. SIAP, México, marzo, pp. 5-16.
- Bonfil Batalla, G.
(1973) Seminario sobre regiones y desarrollo en México, UNAM, México.
- Boudeville, J. R.
(1957) "Contributions à l'étude des pôles de croissance brésiliens: une industrie motrice-la sidérurgie de Minas Gerais" en Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée (ISEA), Serie F-Niveaux de développement et politiques de croissance/No.10, I.S.E.A., Paris, juin.
- (1964) "Hiérarchie urbaine et aménagement des villes" en Revue d'Economie Politique (Paris), 74, No. 1: 65-92, enero-febrero.
- (1966) Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh at the University Press.
- (1968) Los espacios económicos, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- (1972) Aménagement du territoire et polarisation, Paris, Génin.
- Bourdieu, P., J. C. Chamboredon y J. C. Passeron
(1979) El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos, Siglo XXI Editores, 3a. ed., México.
- Boventer, Edwin Von
(1964) "Spatial Organization Theory as a Basis for Regional Planning", en Journal of the American Institute of Planners, Washington, D. C., 30: 90-99, mayo.
- Boustedt, O. y H. Ranz.
(1965) Metodología de la investigación regional, Tomo I: "La estadística regional. La división del espacio.", Instituto de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, Colección Metodológica, Publicación No.3.

- Broadbent, T. A.
(1977) Planning and Profit in the Urban Economy, Ed. Methuen and Co. Ltd., Londres.
- Brown, A.J. y E. M. Burrows
(1977) Regional Economic Problems, comparative experiences of some market economies, Studies in Economics: 13, London, G. Allen and Unwin.
- Burchell, Robert W. (ed.)
(1979) Planning Theory in the 1980's; a Search for Future Directions, edited by... and C. Sternlieb, New Brunswick, N.J., Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Cardoso, Fernando H.
(1970) "Aspectos políticos de la planificación", Revista Latinoamericana de Ciencia Política, Vol. 1, No. 1.
- Carrillo Arronte, R.
(1978) La estrategia del desarrollo regional en México: Evolución, magnitudes y perspectivas, ILPES, CPRDE-E/19,S, Santiago de Chile.
- Casimir, Jean
(1967) "Participación de la población de dos ciudades del noreste de Brasil en el proceso de desarrollo económico" en Revista Mexicana de Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México, 29: 453-473. julio-septiembre.
- (1968) "Algunas consideraciones en torno a la planificación regional en las zonas deprimidas", en Revista Mexicana de Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México, 14, No. 52: 273-279, abril-junio.
- (1970) De la sociología regional a la acción política, Mexico D. F., Universidad Nacional Autónoma de México.

- Castillo, M. A., F. Mariscal y P. Zacarías
(1980) Sobre la integración de modelos, estrategias e instrumentos de planificación, CEED, El Colegio de México, 1980 (inédito). Mimeo. 102 pp.
- Catanese, A.J. y A.W. Weiss
(1970) Systemic Planning: Theory and Application, Heath Lexington Books, D.C., Heath and Company, Lexington, Mass.
- CEBRAP-Centro Brasileiro de Analise e Planejamento
(1976) "Estado y sociedad en el Brasil: la planificación regional en la época de la SUDENE", en Seminario sobre Estado y Planificación, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) con la colaboración del Instituto de Estudios Colombianos (IEC), Bogotá. 10-12 de junio.
- Ceceña, José Luis
(1978) Introducción a la economía política de la planificación económica nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1a. ed., 1a. reimpr.
- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)
(1967) Metodología para el planeamiento de la provincia de Rio Negro, CEUR asociado al Instituto Torcuato Di Tella por convenio con la Fundación Bariloche, Buenos Aires, Argentina.
- Cibotti, R. y Bardeci
(1975) Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, VI Curso de Planificación Regional de Desarrollo, Buenos Aires.
- y E. Sierra
(1973) El sector público en la planificación del desarrollo, Textos del ILPES, Siglo XXI Eds., 3a. ed., México.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
(1955) Análisis y proyecciones del desarrollo económico - I. Introducción a la técnica de la programación, Documento E/CN.12/363, julio 1955, México.

- (1984) Perspectivas para la planificación municipal en América Latina, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Doc. E/CEPAL/SES.20/G.12, en Vigésimo Período de Sesiones, Comité de Asentamientos Humanos, Lima, Perú, 29 de marzo-6 de abril, pp.19. Mimeo. 19 p.
- Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL) (1974) Delimitación del área de influencia de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Mich., Proyecto P-4-2, México. Secretaría de la Presidencia de la República.
- Comisión para el Desarrollo Integral del Istmo (1976) Plan para el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec, México D.F., noviembre.
- Coraggio, José Luis (1973) "Polarización, desarrollo e integración", Separata de la Revista de la Integración, No. 13, mayo, BID-INTAL.
- (1978a) "Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de planificación regional", Seminario sobre la cuestión regional en América Latina, CEED, El Colegio de México, México, 24-29 de abril. Mimeo.
- (1978b) "Sobre la problemática de la planificación regional en América Latina" en Reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanistas en América Latina, UNESCO, Cuzco, octubre. Mimeo.
- (1978c) "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo"; en Planificación regional y urbana en América Latina, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Eds., 2a. ed., México, pp. 39-58.

- (1979a) "Sobre la espacialidad social y el concepto de región", Avances de investigación No.3. CEED, El Colegio de México, noviembre. Mimeo.
- (1979b) "Sobre la espacialidad social y el concepto de región-Borrador para discusión", ponencia incluida en La cuestión regional en América Latina, CEED, El Colegio de México, noviembre. Mimeo.
- (1979c) "Bases teóricas de la planificación regional en América Latina (Un enfoque crítico)", Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional en América Latina, Bogotá, 17-21 sept. Mimeo.
- (1982) Posibilidades de un ordenamiento territorial para la transición en Nicaragua, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Managua, julio. Mimeo. 52 p.
- (1987) Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina. 1a. ed., CIUDAD, Quito. 281p.
- y A. Pucciarelli
(1979) Requisitos de un diagnóstico eficaz para fundar la elaboración de programas de desarrollo urbano-rural integrado, México. Mimeo.
- Corona Renteria, Alfonso
(1959) La planeación económica con especial referencia a los problemas regionales, México.
- Couront-Ducluzeau, François
(1964) La formation de l'espace économique national. Etude appliquée des économies régionales en France, Ecole Pratique des Hautes Etudes (VIé. Séction), Centre d'Etudes Economiques, Librairie Armand Colin.

- Cowan, Peter (Ed.)
(1973) The Future of Planning. A Study Sponsored by the Centre for Environmental Studies, Heinemann, London.
- Cullingworth, J.B. y S. C. Orr (Edit.)
(1969) Regional and Urban Studies; A Social Science Approach, Londres, George Allen and Unwin.
- Curbelo, José Luis
(1986) "Democracia y desarrollo económico en América Latina: un enfoque estructural" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XX, No. 80, Eds. SIAP, México, diciembre, pp. 5-22.
- Czerny, Miroslava
(1986) "Planificación del desarrollo urbano en América Latina. Contribución al tema" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XX, No. 77, Eds. SIAP, México, pp. 146-151.
- y A. Cembicz
(1986) "Tendencias de los estudios regionales en Latinoamérica" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XX, No. 78, Eds. SIAP, México, junio, pp. 121-137.
- Chadwick, George
(1978) A Systems View of Planning, Pergamon Press, Oxford.
- Chateau, J.
(1978) Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones, FLACSO, Documento de trabajo No. 75/78, Santiago de Chile.
- Cherry, G. E.
(1970) Town Planning in its Social Context, Leonard Hill, London.
- Davidoff, P. y T. Rainer
(1973) "A Choice Theory of Planning" en A. Faludi et al.: A Reader in Planning Theory, Pergamon Press, Oxford, England.
- de Mattos, Carlos
(1970) Notas sobre la planificación regional a escala nacional, ILPES, Santiago de Chile. Mimeo.

- (1975) "Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación regional en América Latina" en El Trimestre Económico, No. 168, México.
- (1977) La planificación regional a escala nacional, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ILPES-CEPAL. Mimeo.
- (1979) "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 8, Santiago de Chile.
- (1984) "El proceso de concentración territorial. Obstáculo para el desarrollo?" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVIII, No. 70, junio, pp. 62-82.
- (1987) "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos", ponencia en Seminario-taller sobre la Investigación Urbana en América Latina, CIUDAD, Quito, Doc. CPRD-D/101. Mimeo. 38 p.
- de la Peña, Ing. Sergio
(1959) Introducción a la planeación regional, Departamento de Investigaciones Industriales, Banco de México, S.A., México, sept. Mimeo.
- Dobb, Maurice
(1954) Note sur le degré d'intensité capitalistique dans les pays sous-développés, Economie appliquée, No.3.
- (1976) Teorías del valor y de la distribución desde Adam Smith; ideología y teoría económica. México, Siglo XXI Editores, 2a. ed.
- Dulong, Renaud
(1978) Les régions, l'Etat et la Société locale, 1a. ed., Presses Universitaires de France, France.

- Duncan, O.D. et al.
(1960) Metropolis and Region, Baltimore, Md., Johns Hopkins Press.
- Dunham, D.
(1977) Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas, ILPES, CPRD-C/40, Santiago de Chile.
- y J.G.M. Hilhorst
(1970/71) "International Education for Regional Planning for Developing Countries", en Development and Change, (The Hague) 2, No. 3: 45-53.
- Durston, John W.
(1974) "Desarrollo socioeconómico regional: un marco conceptual", en Revista Internacional de Desarrollo Social, No.4, Naciones Unidas, Nueva York.
- Escobar, Rodrigo
(1969) "Los sistemas económicos y políticos en la planificación del desarrollo", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (Cali), 3: 4-15, marzo-junio.
- Faludi, Andreas
(1973) Planning Theory, Pergamon Press, Oxford.
- Friedmann, John
(1963) "Regional Planning as a Field of Study", en Journal of the American Institute of Planners, Washington, D.C., 29: 168-175, agosto.
- (1966) Regional Development Policy; a Case Study of Venezuela, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- (1969) Urban and Regional Development in Chile; a case study of innovative planning, Santiago, Fundacion Ford.

- (1971) "La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo", Fundación Ford, Programa de asesoría en desarrollo urbano y regional en Chile, Santiago de Chile, en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (Cali), 3: 16-26, marzo-junio 1969; en Economía y Desarrollo (Habana), 6: 110-133, abril-junio 1971.
- (1974) "Comment" on Kongstad's, Per work, en Antipode, Vol. 6, july, No. 2, pp. 122-124.
- (1976) "Desarrollo de la Guayana Venezolana en una perspectiva regional" en Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Eds. 1a.ed., México, pp. 453-468.
- (1981) Retracking America. A Reissue of the Classic Book on Transactive Planning, with a New Preface, Rodale Press, Emmaus, Pennsylvania.
- (1983) "Espacio vital y espacio económico: contradicciones en el desarrollo regional" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVII, No. 66, Mexico, pp. 44-55.
- Friedmann, J. y W. Alonso
 (1964) Regional Development and Planning; A Reader, Cambridge, Massachussets Institute of Technology Press.
- Gakenheimer, Ralph
 (1972) "Análisis para la planificación metropolitana en América Latina: la adaptación de métodos" en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, (EURE), Vol. 1, No. 2, junio, pp. 55-66. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU)-Universidad Católica de Chile, Santiago.

- García G., Rigoberto
(1977) "El proceso de la planificación latinoamericana" en Revista Interamericana de Planificación, SIAP, Vol. XI, No. 44, diciembre, pp. 5-21.
- Garza, Gustavo
(1985) El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970, 1a. ed., CEDDU, El Colegio de México, México.
- (1986) "Planeación urbana en México en período de crisis (1983-1984)" en Revista Estudios Demográficos y Urbanos, CEDDU, El Colegio de México, México, enero-marzo, pp. 149-168.
- Geisse Grove, Guillermo
(1975) La elaboración de planes de desarrollo urbano y regional, III Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Documento D/45, ILPES/CEPAL/CFIRA/PNUD, Buenos Aires, julio-diciembre.
- Gilbert, Allan (ed.)
(1976) Development Planning and Spatial Structure, John Wiley and Sons, London.
- Gillie, F. B.
(1967) Basic Thinking in Regional Planning, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- Giustinianovic, Ing. Hernan y Dr. Gonzalo Puga
(1974) "Plan de área de reforma agraria: metodología para la elaboración del diagnóstico", Curso intensivo de capacitación de técnicos en desarrollo agrario, PROCCARA (Programa de capacitación campesina para la reforma agraria), UNESCO-INA-FAO, Tegucigalpa, Honduras, octubre.
- Glasson, John
(1974) An Introduction to Regional Planning. Concepts, Theory and Practice. Hutchinson Educational, Oxford.
- Godelier, Maurice
(1967) Racionalidad e irracionalidad en la economía, México, Siglo XXI Eds.

- Gold, D.A., C.Y.H. Lo y E.O. Wright
(1979) "Recientes desarrollos en la teoría marxista del estado capitalista" en H. R. Sonntag y H. Valecillos: El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI Eds., 2a. ed., México, pp. 9-22.
- González Medrano, Lic. Romeo
(1981) "Panorama general y perspectivas de la planeación en México", Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Sociólogos, México, agosto. Mimeo.
- Goreux, L.M. y A.S. Manue
(1973) Multi-level Planning: Case Studies in Mexico, North-Holland Co., Amsterdam.
- Goss, Anthony
(1968) "Regional Planning and Central Government", en Town and Country Planning, London, 36: 286-292.
- Griffin, K.B. y J.L. Enos
(1975) La planificación en el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México.
- Grupo de Trabajo
(1968) "Informe Final. Grupo de trabajo sobre la sociología del desarrollo regional", (Doc. de referencia No. 16 del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, Santiago de Chile, 1969), Ginebra, noviembre.
- Gruchman, B.
(1975) "Key Features of Regional Development and Planning in Eastern Europe" in Kuklinski, A. (Ed.): Regional Development and Planning: International Perspectives, op. cit., 1975a, pp. 259-268.
- Guigou, J.L., Ph. Aydalot
y J.M. Huriot
(1974) Théorie économique et utilisation de l'espace, TEM espace, Centre d'Etude des Techniques Economiques Modernes, Editions Cujas, No. 6.
- Guimaraes, Roberto P.
(1987) "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXI, Nos. 83-84, Ed. SIAP, México, sept.-dic., pp. 5-33.

- Hägerstrand, Torsten
(1970) "What About People in Regional Science?", en Papers of the Regional Science Association, V. 24, Filadelfia, pp. 7-24.
- Hansen, Niles M.
(1967) "Development Pole Theory in a Regional Context", Kiklos (Bern), 20: 709-727, fasc. 4.
- Harvey, David
(1977) Urbanismo y desigualdad social, Siglo XXI Eds., México.
- Hauser, P.M.
(1972) La urbanización en América Latina, UNESCO.
- Healey, P., G. Mc Dougall y M.J. Thomas
(1982) Planning Theory, Prospects for the 1980's, Pergamon Press, Oxford.
- Hermansen, Tormod
(1970a) Sistemas de información para el control del desarrollo regional, Documento E/4 del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Santiago de Chile.
- (1970b) "Regionalization of National Planning; Some Methodological Issues", en Environment and Planning, Londres, 2: 438-439.
- (1971) Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación espacial, CEPAL/ILPES, Doc. ILPES. CPRD, D/2, Santiago de Chile. Mimeo. 95 p.
- Herrick, B.
(1971) "Urbanization and Urban Migration in Latin America: An Economist's View" en Rabinowitz, F.F. y F.M. Trueblood (Ed.), Latin American Urban Research, Vol. 1, Beverly Hills, California, Sage Publications.
- Heywood, Phil
(1974) Planning and Human Need, David and Charles Newton Abbot, Gran Bretaña.
- Hilhorst, J. G. M.
(1970) Regional Planning; A Systems Approach, Rotterdam, Rotterdam University Press.

- (1970/1)

- "Factors of Regional Development",
en Development and Change, La Haya,
2, No. 3: 22-44.
- (1976)

- "La teoría del desarrollo
regional: un intento de síntesis",
en Ensayos sobre planificación
regional del desarrollo, Textos del
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social,
1a. ed., Siglo XXI Eds. México, pp.
51-69.
- Hinkelammert, Franz
(1970)
- El subdesarrollo latinoamericano:
un caso de desarrollo capitalista,
Santiago: Biblioteca de Ciencias
Sociales, Ediciones Nueva
Universidad, Universidad Católica
de Chile.
- y otros
(1970)
- "Dialéctica del desarrollo
desigual; El caso latinoamericano",
en Cuadernos de la realidad
nacional No. 6, Santiago de Chile,
Centro de Estudios de la Realidad
Nacional.
- Holland, Stuart
(1976a)
- Capital versus the Regions, The Mac
Millan Press Ltd., London, 1st.
edition, Unwin Brothers Limited,
The Graham Press, Old Woking,
Surrey, England.
- (1976b)
- "The Regional Problem", St.
Martin's Press, New York.
- Hornung, Bernd R.
(1986)
- "Aporte del análisis de sistemas
cognoscitivos a la investigación y
planificación del desarrollo local
y regional", en Revista
Interamericana de Planificación,
Vol. XX, No. 79, Eds. SIAP, México,
sept., pp. 104-122.
- Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y
Social (ILPES)
(1964)
- "La integración económica y los
planes nacionales de desarrollo",
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social,
Santiago de Chile, diciembre.

- (1973a) Guía para la presentación de proyectos, Siglo XXI Eds., México, 1a. ed., ILPES-Programa de proyectos.
- (1973b) Discusiones sobre planificación, Siglo XXI Eds., 4a. ed., México.
- (1976) Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, 1a. ed., Siglo XXI Eds., México.
- (1977) Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina, Documento CPRD-E/19, Santiago de Chile.
- (1978) Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina. Santiago de Chile. Mimeo.
- (1982) "La tarea de investigación regional: propuesta metodológica", Primer Seminario Regional: "Centroamérica y el Caribe; en busca de una alternativa propia", Managua, 2-6 junio. Mimeo. 136 p.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (INIES) (1982) Pautas para el estudio de los subsistemas azucareros en América Central y el Caribe, Managua. Mimeo. 21 p.
- Iracheta C., Alfonso X. (1987) "La planificación urbana heredada: una visión crítica", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXI, Nos. 83-84, Eds. SIAP, México, sep.-dic., pp. 80-105.
- Iracheta C., A. y F. Torres (1976) La investigación sobre desarrollo regional y urbano en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Izaguirre P., Maritza (1977) Ciudad Guayana y la estrategia de desarrollo polarizado, Ediciones SIAP-Planteos, Programa editorial de la Sociedad Interamericana de Planificación, Buenos Aires, Argentina, octubre.

- Isard, Walter
(1956) "Regional Science, The concept of Region and Regional Structure", en Papers and Proceedings of the Regional Science Association; Vol. 2.
- (1960) Methods of Regional Analysis; An Introduction to Regional Science, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, Nueva York, John Wiley.
- (1969) General Theory; Social, Political, Economic and Regional, with Particular Reference to Decision Making Analysis, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- (1971) Ecological Economic Analysis for Regional Development, Nueva York, Free Press.
- y J. H. Cumberland
(1960) "Regional Economic Planning; Techniques of Analysis for less developed areas" en Papers and Proceedings of the First Study Conference on Problems of Economic Development organised by the European Productivity Agency Bellagio, Italy, june 19th-july 1st.
- y T. B. Reiner
(1966) "Regional Science; Retrospect and Prospect", en Papers of the Regional Science Association, Vol. 16, pp. 1-16.
- Koch-Wesser, C.
(1973) "La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del nordeste brasileño", ILDIS, Estudios y Documentos No. 22, Santiago de Chile.
- Kolipinski, Julinsz
(1979) "Directions of Research in Space Economy and Regional Planning", in Kuklinski, A., O. Kultalahti. y B. Koskiaho: Regional Dynamics of Socioeconomic Change, The University of Tampere, Firmspublishers, Finland, pp. 31-42.

- Kongstad, Per
(1974) "Growth Poles and Urbanization: A Critique of Perroux and Friedman", en Antipode, Vol. 6, No. 2, july.
- Kuklinski, Antoni R.
(1970) "Regional Development, Regional Policies and Regional Planning", Regional Studies, Oxford, 4: 269-278.
- (1974) Regional Information and Regional Planning, The Hague, Netherlands, Mouton.
- (1975a) Regional Development and Planning: International Perspectives, Sijthoff, Leyden.
- (Ed.)
(1975b) Regional Dissagregation of National Policies and Plans, Mouton, Paris, The Hague UNRISD, Geneva.
- (Comp.)
(1977a) Desagregación regional de políticas y planes nacionales, Ediciones SIAP, 1a. ed., Buenos Aires.
- (Ed.)
(1977b) Regional Studies in Poland, Warszawa, Polish Academy of Sciences, Committee for Space Economy and Regional Planning.
- (Comp.)
(1977c) Polos y centros de crecimiento en la planificación regional, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- (Comp.)
(1981) Aspectos sociales de la política y de la planeación regional, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- & O. Kultalahti
& B. Koskiahho
(1979) Regional Dynamics of Socioeconomic Change, Finnpublishers, Tampere, Finland.
- y V. Grosman
(1970) Social Factors in Regional Industrial Programming, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

- Kula, Witold
(1977) Problemas y métodos de la historia económica, Barcelona, Ediciones Península; Historia, ciencia y sociedad, 100, 3a. ed., noviembre.
- Landau, Georges
(1980) "El BID y el financiamiento del desarrollo en América Latina" en Comercio Exterior, Vol. 30, No. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., pp. 330-338.
- Lange, Oskar
(1975) Problemas de la economía política del socialismo, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lasuén, José Ramón
(1969) "On Growth Poles" en Urban Studies, Edimburgo, 6: 137-161, junio.
- (1978) "Urbanización y desarrollo: la integración de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas", en Planificación Regional y Urbana en América Latina, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, Eds., 2a. ed., pp. 59-95.
- Lasuén, J.R. et al.
(1972) "Planification spatiale et pluridisciplinarité; une approche du problème", en Revue Tiers-Monde, Paris, 12, No. 45: 175-198, enero-marzo.
- Lavell, A., P. Pérez y L. Unikel
(1978) "El Estado y la Cuestión Regional en México" en Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, México, abril.
- Leven, Charles L.
(1964) "Establishing Goals for Regional Economic Development", Journal of the American Institute of Planners, Washington, D.C., 30: 100-110, mayo.
- Lindblom, Charles
(1973) "The Science of 'Muddling-Through'" en A. Faludi et al.: A Reader in..., op. cit.
- Lipietz, Alain
(1979) El capital y su espacio, Siglo XXI Eds., 1a. ed., México.

- Lojkine, Jean
(1979) El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, Siglo XXI Eds., 1a. ed., México.
- Mannheim, Karl
(1966) "Diagnóstico de nuestro tiempo", México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular.
- Matus Romo, Carlos
(1969) "El espacio físico en la política de desarrollo" en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, Cali, 3: 11-25, diciembre.
- (1978) Estrategia y plan, México D.F., Siglo XXI Eds., 2a. ed.
- McLoughlin, Brian
(1969) "Urban and Regional Planning; a Systems Approach", Nueva York, Frederick A. Praeger.
- Medina Echevarría, José
(1964) Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, Editorial Solar/Hachette, Buenos Aires.
- (1971) La planeación en las formas de la racionalidad, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- Memoria del Seminario sobre
(s/f) La población y el desarrollo regional y urbano, realizado en Aguascalientes, Ags., sept. 1982, Eds. CONAPO, México.
- Memorias del Primer Seminario
Internacional sobre
(1978) Planificación Regional y Urbana en América Latina, celebrado en Viña del Mar, abril 1972, patrocinado por el ILDIS y el ILPES, 2a. ed.; Siglo XXI Eds., Textos del ILPES, México.
- Méndez Munévar, Jorge
(1979) "Algunas notas sobre la planificación regional en América Latina", ILPES, Discurso inaugural del Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, organizado por el ILPES, el ISS, el ILDIS y UNIANDES. Bogotá, 17-21 de septiembre. Mimeo.

- Mennes, L.B.M., J. Tinbergen y J.G. Waardenberg (1969) The Elements of Space in Development Planning, North-Holland Publishing Co.
- -----
(1980) El factor espacio en la planificación del desarrollo, 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- Méot, Henri (1976) "El diagnóstico espacial del desarrollo" en Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ILPES-CEPAL-PNUD, Doc. Aux. No. 29. Mimeo.
- Meyer, John R. (1970) "Economía Regional", Curso de Planificación Regional del Desarrollo, CEPAL/ILPES/OCT/CLACSO, tomado de La economía en 1963 de Pedro Mayor Mayor, Ed. Aguilar, Madrid 1964. Doc. C-24, Santiago de Chile, agosto-oct. Mimeo.
- (1963) "Regional Economics; A Survey", en American Economic Review, Menasha, Wisc.; 53: 19-54, marzo.
- Miliband, Ralph (1978) El Estado en la sociedad capitalista, Siglo XXI Eds., 9a. ed., México.
- Mønsted, Mette (1974) "François Perroux's Theory of 'Growth Pole' and 'Development' Pole: A critique", en Antipode, a radical journal of geography, Vol. 6, No. 2, Worcester, Mass. U.S.A., july, pp. 106-113.
- Morales A., Miguel (1976) "Consideraciones generales sobre la planificación urbano-regional en América Latina" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. X, No. 40, diciembre, pp. 78-91.
- (1977) Bibliografía sumaria sobre planificación, regionalización y desarrollo, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.

- Morales V., Héctor
(1973) Programas integrados a nivel local, microplanificación; ensayo aproximado sobre un instrumento técnico de planificación local, San José, Costa Rica, Centro Interamericano para el Desarrollo Social Integrado.
- Murray Jr., L. W.
(1974) "Socioeconomic Development and Industrial Location in Poland: The Merging of Growth Pole and Growth Center Teories in a Socialist Economy", en Antipode, Vol. 6, No. 2, july, pp. 125-141.
- Needleman, Lionel (Edit.)
(1968) Regional Analysis; Selected Readings, Harmondsworth y Baltimore, Penguin Books.
- Negrón, Marco
(1978) "Prediagnóstico para un plan de desarrollo integral de la Faja Petrolífera del Orinoco" en Foro Internacional, Vol. XVIII, No. 4, El Colegio de México, México, abril-junio, pp. 710-745.
- Neira Alva, Eduardo
(1969) "La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (Cali), No. 3: 4-16, diciembre.
- O'Donnell, Guillermo
(1978) "Apuntes para una teoría del Estado" en Revista Mexicana de Sociología, Año XL/Vol. XL/Num. 4, oct.-dic., pp. 1157-1199.
- Oliveira, Francisco de
(1976) "A Economia Brasileira: critica á razaõ dualista", en Seleções CEBRAP 1, Questionando a Economia Brasileira; 2a ed., Ediciones CEBRAP, Editora Brasiliense Loc. An., pp. 5-78.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)
(1969) Multidisciplinary Aspects of Regional Development, Paris.

- Paelinck, Jean
(1963) "La teoría del desarrollo regional polarizado", Naciones Unidas, CEPAL-ILPES, Programa de capacitación, Doc. CPRD-D/8, tomado de la Revista de Economía Latinoamericana, Año III, No. 9, Caracas, enero-marzo.
- y P. Nijkamp
(1978) Operational Theory and Method in Regional Economics, Hampshire, England, Saxon House, Lexington Books.
- Palacios L., Juan José
(1983) "El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVII, No. 66, Mexico, pp. 56-68.
- Paris, Chris
(1982) Critical Readings in Planning Theory, Pergamon Press, Oxford.
- Perloff, Harvey
(1968) "Key Features of Regional Planning", en Journal of the American Institute of Planners, Washington, D.C., 34: 155-159, mayo.
- Perroux, François
(1950) "Economic Space; Theory and Applications", Quarterly Journal of Economics, Cambridge, Massachusetts, 64: 89-104, febrero.
- (1961) La firme motrice dans une région et la région motrice, Cahiers de l'ISEA, Série AD, l'Economie du XXe. Siècle, 3e. édition, pp. 228-277.
- (1963) Les industries motrices et la croissance d'une économie nationale, Economie Appliquée, P.U.F., No. 2.
- (1965) Les techniques quantitatives de la planification, P.U.F., Paris.
- (1974) "Pouvoir et économie", Etudes économiques, No. 2, DUNOD, Première édition, Paris-Bruxelles-Montréal.

- (1975) "Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento" tomado de la Revista Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. II, No. 3-4, Caracas, para el VI Curso de Planificación Regional del Desarrollo, CEPAL/ILPES/CIIRA/PNUD, Buenos Aires, junio-dic.
- Pírez, Pedro
(1978a) Estado y economía: dos perspectivas teóricas, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, julio. Mimeo.
- (1978b) "Aspectos políticos de la configuración espacial en América Latina" en Demografía y Economía, CEED, El Colegio de México, Vol. XII, No. 3 (36), México. pp. 377-400.
- (1982) "Información y planificación regional y urbana en América Latina: a la búsqueda de los temas perdidos" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVI, No. 62, México, junio, pp. 27-37.
- (1983) "Modalidades de desarrollo y política regional en México, 1960-1980" en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, Año XLV/Vol. XLV/Núm. 1, México, enero-marzo, pp. 149-168.
- (1984) "El Estado y lo regional. Un intento de integración conceptual" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVIII, No. 70, México, junio, pp. 30-41.
- (1986) La población y el estudio de lo urbano-regional en América Latina Revisión de los aportes del PISPAL, 1a. ed., PISPAL/El Colegio de México, México.

- Portelli, Hugues
(1979) Gramsci y el bloque histórico, México, Siglo XXI Editores, 6a. ed., México.
- Porwit, Krzysztof
(1977) "Problemas teóricos y metodológicos relativos a la construcción de modelos globales en el planeamiento regional", publicado originalmente en Papers of the Regional Science Association, Vol. 22 (1968), en Desagregación regional de políticas y planes nacionales por A. Kuklinski (Comp.), Edic. SIAP, 1a, ed., Buenos Aires, noviembre.
- Poulantzas, Nicos
(1978) Poder político y clases sociales en el estado capitalista, México D.F., Siglo XXI Eds., 16a. ed.
- (1979) Estado, poder y socialismo, Siglo XXI Eds., 1a. ed., Madrid.
- Proceedings of the Second Growth Centers and Economic
Advanced Seminar in Economic Development, Lyndon B. Johnson
Development School of Public Affairs, The
(1974) University of Texas at Austin,
Austin, Texas.
- Real Academia de la Lengua Española
(1970) Diccionario, Madrid. España.
- Reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la
formación de urbanistas en América Latina
oct., Doc. UNESCO, SS/MD/34, Paris,
abril. Mimeo.
(1978)
- Reuniones Anales del Consejo Interamericano Económico y
Social (CIES) (1966) Informe final de las Cuartas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social, Celebradas en Buenos Aires, Unión Panamericana, Washington, D.C. (Doc. OEA/Ser.H/XII. II).

- Rey, Michel
(1973) La localisation des activités économiques dans le cadre d'un processus de croissance régionale polarisée, Thèse présentée à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques et Sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), Reinheim.
- Richardson, Harry W.
(1975) Elementos de economía regional, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- (1979) Eficiencia agregada y equidad interregional, en Temas de la Ciudad, No. 11, 1a. ed., Delegación del D.D.F. en Venustiano Carranza, México, D.F.
- Robinson, Warren C.
(1979a) "La planificación para la población y el marco macroeconómico", en Planificación para la población y el desarrollo, The Population Council, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP), Bogotá, Colombia.
- (1979b) "Hacia la planificación socioeconómica de la población" en Planificación..., op. cit.
- Robock, Stefan H.
(1966) "Estrategias del desarrollo económico regional", en El Trimestre Económico, Vol. XXXIII (3), No. 131, México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Rofman, Alejandro B.
(1966) Aplicación de un modelo de programación lineal al desarrollo industrial de una región, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, (Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales).
- (1974a) Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino., Ediciones SIAP, Planteos.

- (1974b) Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina, México, Siglo XXI.
- (1976a) "Resultados obtenidos en el proceso de planificación en América Latina", en Revista Interamericana de Planificación, SIAP, Vol. X, No. 38, junio, pp. 72-95.
- (1976b) "Administración regional en América Latina", Sociedad Interamericana de Planificación, Buenos Aires, en Seminario del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- (1978) "Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina" en Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina; CEED-El Colegio de México, México D.F., 24-29 de abril, Doc. IV.1. Mimeo.
- (1982) "Notas en torno a un modelo alternativo de planificación regional" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVI, No. 62, México, junio, pp. 9-26.
- (1984) "Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVIII, No. 70, México, junio, pp. 42-61.
- y O. Moreno
(1971) Política nacional de urbanización y política de desarrollo urbano, Instituto Torcuato di Tella, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, (Doc. de trabajo interno).
- y L. A. Romero
(1973) Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

- Rossi-Doria, M.
(1960) "Analysis of Agricultural Structure for Regional Planning" (Paper), Chap. 11 of Regional Economic Planning; Techniques of Analysis, Edited by Walter Isard and John H. Cumberland; Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Santo Guidugli, O. y M. M. Barreto
(1986) "El carácter asistémico de la planificación en Brasil", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XX, No. 79, Edic. SIAP, México, sept., pp. 89-103.
- Santos, Milton
(1974) "Sous-développement et pôles de croissance économique et sociale", en Revue Tiers-Monde, Tome XV, No. 58, avril-juin, pp. 271-286. Institut d'Etude du Développement Economique et Social de l'Université de Paris, Presses Universitaires de France, Paris.
- Sayer, Andrew
(1978) "Mathematical Modelling in Regional Science and Political Economy: Some Comments", en Antipode; a radical journal of geography, Vol. 10, No. 2, Worcester, Mass., U.S.A., july, pp. 72-86.
- Secomski, Kasimierz
(1975) "The Modern Theory of Space Economy: Problems and Trends in the Socialist Countries", in: Kuklinski, A.: Regional Development and Planning: International Perspectives, Sijthoff-Leyden.
- (1979) "Perspective Planning - Space Economy - Regional Policy and Regional Economics" in: Kuklinski, Kultalahti y Koskiahon, Regional Dynamics of Socioeconomic Change, The University of Tampere, Firmspublishers, Finland, pp. 17-39.

- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)
(1979a) "Cuaderno base para la elaboración del estudio subregional", en Manual para la formulación de Planes de Desarrollo Estatal, No. 11, Dirección General de Programación Regional, Subsecretaría de Programación, México, enero.
- (1979b) "Cuaderno base para la elaboración del diagnóstico global y la formulación del plan estatal", en Manual para la formulación..., No. 12.
- (1981) El sistema nacional de planeación y la instrumentación del plan global de desarrollo, SPP, México, mayo.
- (1981) Evaluación y control en la administración pública, SPP, Subsecretaría de Evaluación, México.
- (1981) Monografía de la planeación en México, Dirección de Programación de Servicios, SPP, México (Documento de trabajo, inédito).
- (s/f) Lineamientos metodológicos para formar planes de desarrollo estatal, SPP, México, 2 vols. (Lineamientos y Anexos).
- (1985) Antología de la planeación en México (1917-85), México, Fondo de Cultura Económica.
- Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina
(1978) Conclusiones Generales, El Colegio de México, México D.F., abril.
- Slater, David
(1981) "Hacia una economía política de la urbanización en las sociedades capitalistas periféricas" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XV, No. 59, México, septiembre, pp. 76-101.

- (1983)
"El Estado y la cuestión regional en América Latina. Notas para una perspectiva marxista" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVII, No. 66, México, junio, pp. 20-43.
- (1986)
"Capitalismo y urbanización en la periferia. Problemas de interpretación y análisis con referencia a América Latina" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XX, No. 79, Eds. SIAP, México, septiembre, pp. 56-71.
- Solari, A.E., R. Franco y J. Jutkowitz
(1976) Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, 1a. ed., Siglo XXI Eds., México.
- Sonntag, Heinz R. y H. Valecillos
(1979a) "Nota introductoria sobre la problemática teórica del estado capitalista" en El Estado en el capitalismo contemporáneo, México D.F., 2a. ed., Siglo XXI Eds., pp. 9-22.
- (1979b) El Estado en el capitalismo contemporáneo, 2a. ed., Siglo XXI Eds., México.
- Soto R., Carlos A.
(1986) "Bases conceptuales de la planificación del desarrollo" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XX, No. 77, Eds. SIAP, México, marzo, pp. 69-81.
- Sosa V., Sergio
(s/f) PROCAP: La dimensión espacial del desarrollo agropecuario, Doc. VIII, Nos. 1, 2, 3, 4 y 5, s/e.
- Stöhr, Walter B.
(1968) La integración económica y espacial en América Latina, Universidad Católica de Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional.

- (1972) El desarrollo regional en América Latina; experiencias y perspectiva, Eds. SIAP, Sociedad Interamericana de Planificación, Buenos Aires.
- (1986) "Metodología para la delimitación de regiones en Chile", en Manual de Planificación Regional, CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Strauss, Estevam
(s/f) El espacio económico y el desarrollo de América Latina, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Doc. D/18.
- (1969) Metodología de evaluación de los recursos naturales, Cuadernos del ILPES.
- Stuart Cook, Theodore
(1969) City Planning Theory, The Destiny of Our Cities, Philosophical Library, New York.
- Suárez, Pablo
(1978) Praxiología, planificación y acción social, Colección Situaciones, No. 1, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Thismon Mañe, Lyzbeth A.
(1975) La teoría de los polos y su relación con las políticas de desarrollo regional en Venezuela. El caso de Ciudad Guayana. Tesis, Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Instituto Torcuato Di Tella; Buenos Aires, 23 de julio.
- Tinbergen, J.
(1964) Central Planning, Yale University Press, New Haven.
- Trajtemberg, Raúl
(1978) Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia-Tendencias recientes en la internacionalización de la producción, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Estudios ILET, Doc. DEE/E/2, México. 59 p.

- Torres-Rivas, Edelberto
(1981) "La nación: Problemas teóricos e históricos", en Estado y política en América Latina, Ed. Norbert Lechner, Siglo XXI Eds., México. pp. 87-132.
- Travieso, Fernando
(1976) "¿Ciudad Guayana, polo de desarrollo?" en Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Eds., 1a. ed., México, pp. 469-476.
- Unikel, Luis
(1978) "Políticas de desarrollo regional en México", ILPES, CPRD-E/18, Santiago de Chile.
- y A. Necochea
(1975) Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas, 1a. ed., Lecturas 15, Fondo de Cultura Económica, México.
- Unikel, Luis, G. Garza y C. Ruiz Ch.
(1974) El desarrollo urbano de México; diagnóstico e implicaciones futuras, México, 1a. ed., El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos.
- y A. Lavell
(1979) "El problema urbano-regional en México" ponencia presentada en el Ciclo La Universidad Nacional y los Problemas Nacionales, Cincuentenario de la Autonomía Universitaria, Universidad Autónoma de México, México, abril.
- Varios Autores
(1965) Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI Editores, México.
- Weitz, Raanan
(1981) Desarrollo Rural Integrado, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), México.

- Yujnovsky, Oscar
(1983) "Veinte años de investigación urbano-regional latinoamericana: avances y perspectivas" en Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XVII, No. 67, México, pp. 86-108.
- Zapata, Francisco
(1982) "El impacto socio-demográfico de las inversiones federales en el polo de desarrollo de Lázaro Cárdenas-Las Truchas", en CONACYT: Investigación Demográfica en México-1980, PNIID-CONACYT, México, pp. 867-874.
- Zemelman, Hugo
(1987) Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente, Jornadas 111, 1a. ed., El Colegio de México, México.
- Zermeño, Sergio
(1981) "Las fracturas del Estado en América Latina" en Estado y Política en América Latina, Ed. Norbert Lechner, Siglo XXI Eds., México, pp. 60-86.