

PROYECCIONES DEL CONCEPTO DE TIEMPO Y ESPACIO EN LA MODERNIZACION NACIONAL Y LA POLITICA NACIONAL

Alfonso Raposo M.

INTRODUCCION

Estas notas refiere a una disciplina llamada "ciencia regional"; un hecho cultural de nuestra realidad, afloramiento de un cuerpo de ideas y prácticas que llegaron a estar presente —por breve tiempo— en el heterogéneo escenario de la cultura nacional; conservando aún —en el desván de la casa— cierta vitalidad y latencia.

Como muchas otras ideofacturas y prácticas de orientación científica, que preocupan a grupos de académicos y profesionales del país, la referida disciplina y sus técnicas que provienen del contexto cultural europeo y académico de Estados Unidos, irradiadas a las naciones más modernizantes del tercer mundo.

El desarrollo de la teoría y práctica del planeamiento regional, en nuestro medio, adquiere consistencia y se hace patente desde mediados de la década del 60, período en el cual se centrará nuestro análisis.

No se trató de una nueva moda desprovista de consistencia y condiciones para su permanencia, sino de un cuerpo de pensamiento capaz de estimular y racionalizar tendencias subyacentes a nuestro universo cultural.

El advenimiento de la "ciencia regional" y su parafernalia en nuestro medio, sin ser un acontecimiento esencial de la modernización de la cultura política del país, exigió, en su proceso de reelaboración local, nutrirse con definiciones sobre dos aspectos esenciales de toda existencia social: interconexiones de significados y proyecciones sobre el tiempo y el espacio. Se trata, por tanto, de un acontecimiento que permite observar a través de él, algunas raíces del ser nacional en el marco de su situación histórico-social.

Para ello, en las presentes notas, se pretende recurrir al potencial explicativo de algunas categorías dentro del marco conceptual formulados para la Teoría del Chileno (1), las que se darán aquí por conocidas.

La idea general en torno a la cual se generan las hipótesis posibles es que la "planificación regional" se desarrolló en nuestro medio como parte substancial de la configuración de una utopía "subsoleana", en el marco de la modernización de la esfera política nacional:

1. Dentro del capitalismo liberal, en que se ha configurado la trayectoria histórica del desarrollo latinoamericano, las plataformas de acción política generalmente han tenido presente las concepciones de los clásicos liberales acerca de los cometidos político-económicos del Estado. (2)

En el caso de la mentalidad política chilena éstas ideas llevaron a utilizar el instrumental económico liberal con una gran flexibilidad pragmatista que condujo a reservar para el Estado vastos campos de acción en la estructuración y conducción de los procesos socio-económicos del país.

Sin embargo, la idea de que estos roles estatales pudiesen encuadrarse globalmente dentro de una perspectiva estructurada y operar en el marco de procesos planificados, nunca apareció como un propósito político con anterioridad al período considerado.

A pesar de la ausencia de un modelo consciente y deliberado de intervención orgánica y sistemática del Estado en la vida social y económica del país, su ingerencia alcanzó niveles profundos, asumiendo posiciones estructurales en la concentración y reasignación de recursos. La inversión pública generó el grueso de la infraestructura productiva y las empresas de base en los sectores productivos, transporte, comunicaciones, energía y servicios. (3)

La mayor parte de estas acciones públicas originaron en una secuencia emergente de políticas parciales y fragmentarias, muchas veces de carácter adaptativo o meramente reactivas.

Más allá del hilo conductor que pueda advertirse en este acontecer del desarrollo nacional, si se recurre a categorías tales como "capitalismo de estado", o formación de la "burguesía industrial", se puede provisoriamente plantear una primera formulación de nuestra hipótesis; esto es, que en la tradición de la mentalidad política nacional prevalece un modo de pensamiento "paratáctico" que lo determina genéticamente. Ello se expresa en su orientación centrada en el presente antes que conectada al futuro, localizada en la *parte* antes que el *todo*, absorta en la relación vital con la circunstancia antes que en la aprehensión de su significado general.

2. ¿Hasta qué punto una mentalidad política de este carácter puede persistir, satisfacer requerimientos de la economía y, en general, la modernización en diversas esferas institucionales de la sociedad?

En el marco general de la modernización en las últimas décadas, las concepciones del liberalismo gradualmente han resuelto las antinomias conceptuales iniciales entre política y administración racional, libre iniciativa y planeamiento. En estas situaciones se han configurado modalidades operativas para disponer de una anticipación racional al curso de las acciones y opciones en el devenir societal. (4)

La institucionalización del cambio y su correlato de cambio social deliberado, constituyen así un aspecto central de las concepciones liberales contemporáneas para los propósitos del desarrollo.

Tales son las presiones que a comienzos de la década del 60 comienzan a gravitar en la modernización de la esfera política chilena.

Las grandes tendencias del desarrollo económico, social, cultural y político trascienden los límites nacionales. En los países modernizantes muchos de los grandes movimientos sociales y élites modernos tales como grupos religiosos, intelectuales o empresas, establecen relaciones de carácter transnacional o son generados por ellas.

Por otra parte, a nivel político, las acciones nacionales suponen relaciones internacionales que no pueden establecerse al margen de las pautas y el lógico ordenamiento del sistema internacional predominante a que deben supeditarse, o bien, a imperativos de integración interestatal. (5)

La Alianza para el Progreso representó este tipo de gravitaciones sobre la modernización chilena. No se trata, por cierto, de indicar con este ejemplo el carácter exógeno de las fuerzas modernizantes sino de señalar el carácter de las interacciones, con factores endógenos y condiciones de recepción, que pueden influir en la cristalización de los cambios.

En el marco de la "Década del Desarrollo" emerge por primera vez, en el ámbito de la racionalidad burocrática del Estado, un discurso técnico formal que explicita algunos elementos proyectivos de carácter global sobre el futuro del país. Se trata del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970, conocido como el "Plan Decenal" de CORFO.

Puede advertirse que la modernización de la conducción política produjo paulatinamente la necesidad de reducir la "atemporalidad" e incorporar más sentido proyectivo en la toma de decisiones del ámbito gubernamental.

No se trató de un proceso que se desarrolla en forma larvaria para hacer súbita eclosión, sino que se enraizó en los universos mentales de diversos ámbitos técnicos del quehacer público nacional donde existían percepciones colectivas generalizadas en materias proyectivas, principalmente en materias urbanísticas. Los elementos nuevos en la formulación del referido Plan, fueron la globalidad de la proyección temporal y la explicitación formal. La consideración del espacio, al menos en forma explícita, se encontraba ausente en ese momento.

La aparición del *espacio* como ingrediente en las políticas de desarrollo económico y social se explicita pocos años más tarde completando el marco de las exigencias de racionalización que trae consigo la modernización de la esfera política.

3. En el contexto general de la modernización y los encuadramientos ideológicos de la década del 60, la tarea de la conducción política del desarrollo generó, en las plataformas políticas, la necesidad de estilos movilizados de acción que exigían, a su vez, formas de pensamiento articuladas sobre las siguientes bases:

a) *Globalidad*

Desarrollo de una visión de conjunto que supone la existencia de una unidad en los procesos de desarrollo y la posibilidad de aprehenderla como una suerte de Gestalt. Tal unidad no puede por tanto ya ser concebida en forma paratáctica como un reconocimiento de las partes, sino que éstas llegan a ser percibidas en cuanto particularidades de una perspectiva total.

b) *Proyección Temporal*

Ruptura de la envolvente atemporal del presente y su puesta en escenario, en lugar trascendente como primer momento del *futuro*. El *presente* se impregna así de posibilidades y de imperativos y se instrumentaliza en la operatoria de los cursos de acción.

c) *Proyección Espacial*

Se superpone a la idea preexistente de unidad territorial nacional, la idea de unidad funcional sistemática, conformada por interacciones de disposiciones jerárquicas de nodos a través de redes y espacios articulados gravitacionalmente. Se recompone así la fragmentación del paisaje en el marco de una geografía voluntaria.

d) *Explicitación*

Apertura del universo subjetivo interior de las plataformas políticas para ampliar y movilizar sus bases sociales de apoyo y construir el universo de racionalidad intersubjetiva que requiere el montaje del proyecto político generado en el marco de las condiciones indicadas precedentemente.

La formulación inicial de nuestra hipótesis puede ahora complementarse. Las exigencias de "superficie" que trajo consigo la modernización implicaban desarrollar un discurso sintáctico que las plataformas políticas "subsoleanas" no estaban en condiciones de generar y que las condujeron a desarrollar estados mentales utópicos.

El concepto de Utopía que aquí se propone es el dado por Mannheim (6), y que limita el significado del término a aquel tipo de orientaciones incongruentes con el estado de la realidad dentro del cual se desarrollan y que, no obstante, lo trascienden, rompiendo la envolvente del orden existente y generando, al mismo tiempo, efectos de transformación en él.

La mentalidad con que las plataformas políticas se adentraron en la utopía estuvo en gran parte centrada en la convicción de un "poder hacerlo" que evadía la percepción de las incongruencias entre las conductas objetivas y las ideas del planeamiento.

No es posible, dentro de las limitaciones de estas notas, examinar la estructura general de los contenidos de la utopía y las acciones en que se expresa por lo que se examinará tan sólo aquellos aspectos referidos a la proyección espacial que se presentan en ella bajo la forma de "la planificación regional".

4. Para efectos de situar preliminarmente las proyecciones espaciales en el contexto de las situaciones trascendentes de la utopía, se propone un esquema del trazado morfológico que adopta la explicitación del discurso político en cuanto proceso de racionalización técnica.

Suponemos que este proceso se desarrolla a partir del marco de valores y principios doctrinarios los que se traducen en objetivos de gobierno y directivas para la conducción de la sociedad hacia el logro de los fines postulados.

Implica una sucesión que incluyen sucesivamente:

- a) la prospección del futuro, en cuanto horizonte de aspiraciones posibles y aceptables a la sociedad.
- b) la planificación de los cursos de acción a desarrollar, erigidos sobre elementos de diagnóstico y pronóstico.
- c) la adopción de decisiones en el marco de una representación democrática.
- d) la implementación de las acciones, en el encuadramiento de la viabilidad y situaciones de coyuntura.

Paralelamente esta racionalidad de estructura en un proceso de creciente acentuación factual a partir del marco de valores, desde el cual se desprenden las formulaciones de política, las que a su vez se traducen en estrategias conforme a las cuales se diseñan las operaciones (ver esquema 1).

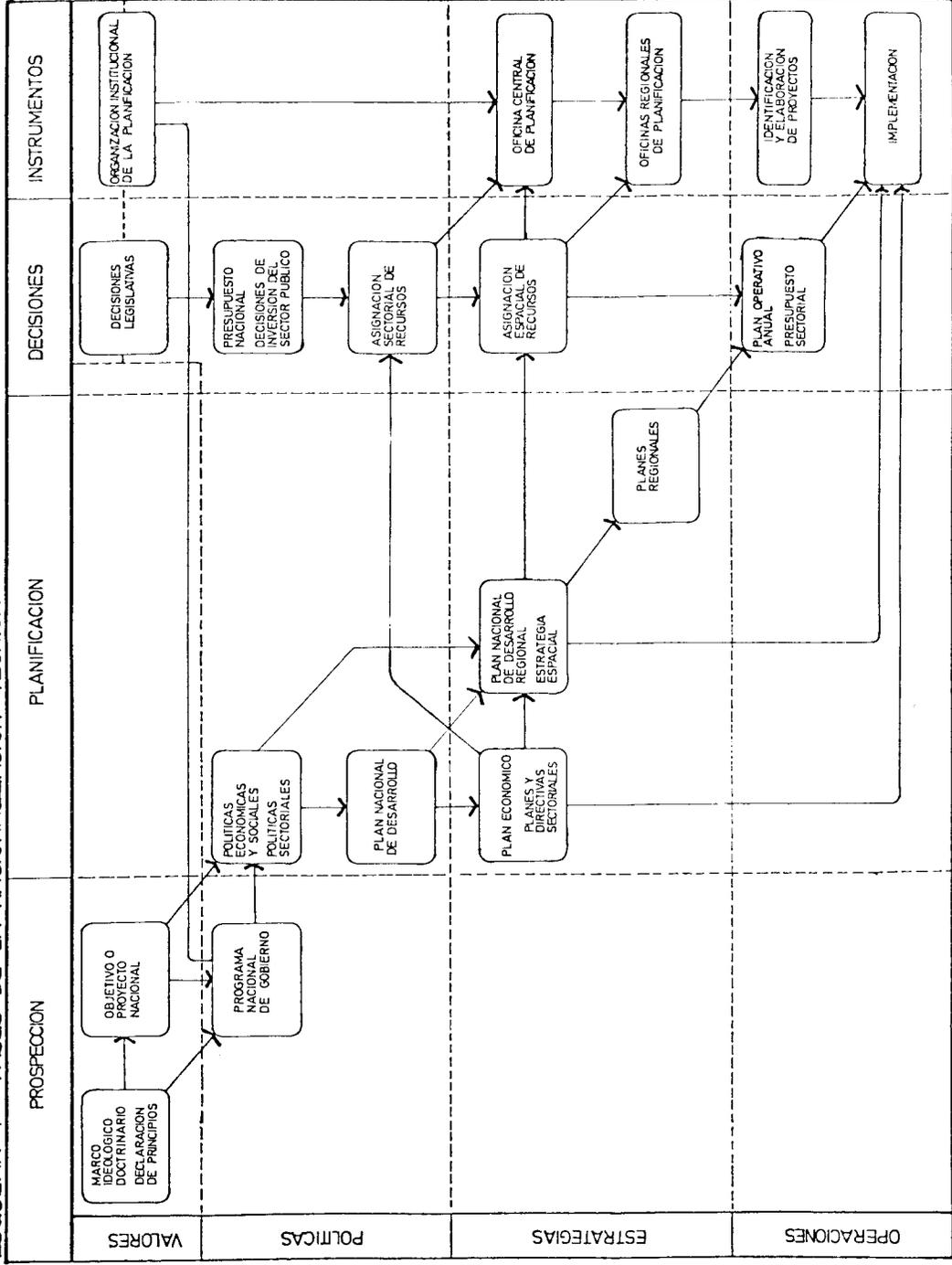
Todo este discurso se hace explícito en un ejercicio de sintaxis que no tenía precedentes hasta entonces. Aparece primero como proposiciones dentro del programa electoral de las plataformas políticas y luego como marco de acción de la esfera gubernamental.

En el centro de este esquema morfológico, dominando el discurso técnico-político, se encuentran las proyecciones espaciales encarnadas en la temática regional ocupando el centro de la atención planificadora y substanciando el grueso de las formulaciones estratégicas.

Para proponer alguna reflexión hipotética de porqué esto ocurre será necesario exponer previamente algunas ideas sobre las substancias básicas de la temática regional.

5. Para comprender el enlace entre las proyecciones espaciales del discurso político y la incorporación de la planificación regional en el escenario tecnoburocrático es necesario visualizar, por una parte, los elementos conceptuales que

ESQUEMA 1 FASES DE LA RACIONALIZACION TECNICA



se presentan en el discurso teórico de la ciencia regional y, por otra, el orden de problemas regionales y propósitos planificantes que se visualizaban desde la percepción política.

En relación a lo primero, nos limitaremos a enunciar en términos muy gruesos algunas de las cuestiones centrales en torno a las cuales se organizan las formulaciones teóricas de la "ciencia regional".

La teoría de la planificación regional es una parte de la teoría económica. En sus cuestiones centrales es posible destacar los siguientes tópicos: (7)

- Desde un punto de vista microeconómico, cuando se tiene un patrón dado de distribución de la actividad económica en el espacio, el juego de interrogantes se plantea en torno a la definición de los factores que incidieron en la decisión individual de las empresas al adoptar su localización.
Como es obvio, el potencial de estas conceptualizaciones apunta a la posibilidad de controlar tales factores para las configuraciones de nuevos patrones espaciales de la actividad económica.
- Desde un punto de vista macro-económico, más allá de las decisiones individuales de localización de las empresas, la cuestión se organiza en torno a que factores y configuración de situaciones determinan la forma como la actividad económica se va desplegando sobre el espacio geográfico disponible.
- En relación a la dinámica de los factores productivos, el examen se centra en las situaciones que se están generando y que, en una economía, algunas regiones crezcan, en tanto otras se estagnen o contraigan.

Este orden de cuestiones teóricas encontró basamento en la posibilidad de considerar, en términos técnicos, las proyecciones espaciales del discurso político cuyas principales percepciones se describen a continuación:

6. La idea central es que existiría un patrón de organización espacial de la economía, posible de ser alcanzado, que representa un óptimo para la maximización social y privada de los beneficios del desarrollo.

Esto implica el desarrollo de políticas regionales orientadas a conciliar objetivos de corto y largo plazo, considerando la inercia inherente a los factores de localización.

Complementariamente, se presenta la idea de que el patrón de organización espacial ha estado constituyendo un factor negativo para el avance del proceso de desarrollo.

Según la versión convencional de la historia económica de América Latina, el paso del modelo "primario exportador" (crecimiento hacia afuera) al modelo de "industrialización sustitutiva" (crecimiento hacia adentro), produjo esta clase de disparidad, la cual se expresa en los siguientes aspectos: (8)

- a) Desde el punto de vista de la posibilidad productiva para emprender la explotación de los recursos se observa un relativo desajuste entre el perfil de la distribución geográfica de la población con el sistema de asentamientos y la localización de los recursos prospectados en el territorio nacional.
- b) Desde el punto de vista de la integración nacional del territorio se perciben también fallas geopolíticas por la presencia de sub-espacios con interrelaciones funcionales débiles respecto del resto del territorio.
Las disparidades regionales representan además situaciones que limitan las posibilidades de integración socio-cultural y el desarrollo de los sectores marginados.
- c) Desde el punto de vista del bienestar social se constata la existencia de desempleo regional asociada con desigualdades inter-regionales importantes en la distribución del ingreso y bajos niveles de provisión de servicios sociales. Esto incluye la preocupación por el flujo de emigración desde muchas áreas rurales y el colapso social, cultural y económico de algunas de sus comunidades.
- d) Desde el punto de vista del crecimiento económico regional y su contribución a la generación del producto geográfico bruto, la baja productividad de algunas economías regionales constituye otra fuente de preocupación, particularmente cuando se verifica que tienen una capacidad para crecer que no está siendo utilizada.

Esta situación contrasta con la existencia de un creciente proceso de concentración económica y demográfica en el área metropolitana de Santiago. De acuerdo con algunas concepciones, este hecho revelaría la existencia de un mecanismo de "drenaje" en el centro el cual inhibe el crecimiento económico en las regiones de la "periferie". Al mismo tiempo, el crecimiento irrestricto del centro genera crecientes costos económicos y sociales en congestión, contaminación, incluyendo deseconomías externas técnicas en las actividades industriales.

En términos simplistas el proceso de concentración de población y actividades económicas, se desenvuelve a partir de ventajas iniciales que se presentan en las ciudades donde históricamente se desarrollaron los mercados internos, generalmente el lugar de residencia de la burguesía nacional y del poder político. Tales ventajas expresadas en una mayor disponibilidad de capital social fijo e infraestructura asociada a una expansión de la actividad productiva, genera economías externas que representan un incremento de la productividad del capital y una mayor rentabilidad de las inversiones. Esto constituye un factor de atracción que, ligado a la expansión del empleo y de los mercados centrales, determina un flujo de recursos humanos y financieros, de la periferie al centro, definiendo un proceso de "causación circular acumulativa" que alimenta el crecimiento acelerado de la aglomeración.

Este proceso concentrador asume, en etapas avanzadas, el carácter de una estructura de drenaje en la cual todo el sistema urbano es articulado en una red de flujos con una tendencia final de carácter centrípeto.

Los diversos nodos y centros del sistema nacional de entidades pobladas actúan como agencias sucursales de control y transbordo del excedente económico generado en la periferia alcanzando diversas posiciones dentro de una jerarquía de ciudades. Tal posición depende principalmente de la magnitud de las inversiones en capital e infraestructura que efectúan los intereses centrales en la periferia, de la capacidad de los diversos grupos de poder económico local por retener parte del excedente regional y de las modalidades de acumulación que adoptan.

El área metropolitana se erige así cada vez más en el centro de concentración del capital productivo y financiero, de la toma de decisiones del poder, del control socio-político y de las estructuras administrativas llegando así a desempeñar un rol dominante como factor conformador de la sociedad nacional en términos de la vida socio-económica, cultural y política para el país en su conjunto.

El correlato de este proceso ha sido la generación en la periferia regional de profundas y progresivas desigualdades en relación al crecimiento económico; las oportunidades para el desarrollo de los recursos naturales, el ingreso, la integración de los grupos sociales y, en general, en relación al bienestar de la población.

Esto indica a grandes rasgos el orden de las proyecciones espaciales del discurso político que se configura a mediados de la década del 60 y en torno a las cuales se organizaron los esfuerzos de planificación regional.

7. Recapitulando los elementos esquemáticos expuestos hasta aquí, intentaremos completar la formulación de nuestra hipótesis.

Si bien el pensamiento político en torno a la conducción del desarrollo logró configurar un discurso "sintáctico" con rasgos básicos de globalidad, proyección tempo-espacial y explicitación formal, el carácter "paratáctico" de la estructura mental subsoleana no permitió recomponer, integradamente con su "superficie", un estado de actualidad sincrética de su ser.

El sesgo paratáctico del pensamiento llevó a un creciente distanciamiento entre la imagen y su base existencial, produciendo una brecha insalvable entre el ejercicio de la reflexión (sintáctica) y el montaje efectivo de una acción (análoga).

Esto es difícil de establecer porque no se expresan en el contenido del discurso sino en sus conceptos implícitos y contrastaciones con situaciones de contexto.

Consideremos por ejemplo las perspectivas teóricas sobre la idea misma de planificación. Se tiene, de una parte, las perspectivas de carácter "normativo", principalmente orientadas al "deber ser" en la racionalidad de los procedimientos del proceso de planificación. De otra parte, se tienen las perspectivas "positivas" más centradas en la dimensión conductual y las limitaciones de la racionalidad en los procesos planificados. (9)

Generalmente el énfasis del discurso técnico-político nunca se aleja de la dimensión normativa de la planificación.

Una situación parecida se presenta en relación al orden de materias de que ha de ocuparse la planificación del desarrollo. Si bien lo que está en juego, o se tiene en vista, son los cambios en la estructura general de la sociedad, ello implica también, problemas discretos de reajuste social que requieren niveles más concretos de explicitación. Sin embargo, el énfasis del discurso se mantiene en las dimensiones globales sin explorar los ámbitos específicos.

La perspectiva normativa de la planificación, se refiere a un proceso constituido por una secuencia de juicios a través de las cuales se descubren las acciones futuras apropiadas para la consecución de los fines propuestos. La "acción" es pues el producto esperado de todo esfuerzo de planificación y en consecuencia el centro de gravedad de la planificación está en los problemas de efectución. (10)

Nuevamente el discurso técnico se detiene en la fase del análisis en torno a la pregunta: ¿qué queremos hacer?, permaneciendo en la penumbra la interrogante de ¿cómo lo haremos?

La falta de explicitación de los problemas de "ejecución" impide substanciar la prognosis del tiempo, quedando sólo el tema del espacio, dominando en las proposiciones. En este sentido, nuestra hipótesis es que el discurso técnico llegó a desarrollar una *trasmutación del tiempo en el espacio*.

Las delimitaciones del tema de la "ejecución" representan también una limitación a la reflexión que se despliega a partir de la "imaginación sociológica" quedando por tanto abierto solamente el campo de la "imaginación geográfica". (11)

En nuestro caso, el desarrollo de la temática regional encontró su condición de posibilidad en este cuadro de situación.

8. El aparato burocrático gubernamental llegó a otorgar una amplia acogida institucional a la planificación regional.

Hacia fines de la década del 60, se había creado la Oficina de Planificación Nacional, incluyendo la Subdirección de Planificación Regional con sus correspondientes departamentos técnicos sectoriales. Producida la regionalización del país (1966), se habían organizado las Oficinas Regionales de Planificación y se encontraban elaborados un cuerpo de formulaciones de políticas nacionales del desarrollo regional, así como formulaciones de estrategias y modelos globales y sectoriales de programación de inversiones. En la mayor parte de las regiones se disponía, también, de las políticas específicas y estrategias, con sus correspondientes diagnósticos (ver esquema 1).

Permanecía, sin embargo, sin resolver la cuestión esencial de la "ejecución". El aparato planificador permaneció circunscrito a una condición *asesora* de la Presidencia de la República y privada de los recursos necesarios al interior del propio aparato de gestión pública.

Por su parte, la *teoría* de la planificación regional no tenía mejor suerte. Si bien llega a constituir un tema de estudio en algunas unidades académicas, el ámbito de su disciplina madre —la economía— nunca llegó a sentir real afecto por esta hija excéntrica y nunca le brindó una real acogida.

Por su parte, la posibilidad de una perspectiva interdisciplinaria nunca logró configurarse. Los esfuerzos realizados desde comienzos de la década del 60 a instancias del gobierno chileno para constituir un centro de investigación y estudios de post-grado en planificación urbana y regional nunca cristalizaron. (12)

El tema hubo pues de cobijarse atomizado y disperso bajo el alero de otras disciplinas más consonantes con los juegos de proyecciones tiempo-espaciales, —o bien, atempo-y-no-espaciales— principalmente en las Escuelas de Arquitectura que ya habían asumido la temática urbanística.

El vigor que puede llegar a alcanzar una utopía puede apreciarse por la fuerza de las *contra-utopías* que origina. La del planeamiento regional fue sin duda vigorosa.

A pesar de sus limitaciones y su ulterior extirpación en la esfera gubernamental y académica, el tema regional cristalizó en un discurso conceptual que nutrió los procesos de racionalización técnica del aparato burocrático y estableció las estructuras morfológicas que han servido de base a los cambios de orientación y formulación que dominan el escenario actual.

BIBLIOGRAFIA

1. ESCOBAR, ROBERTO. *Teoría del Chileno*, Corporación de Estudios Contemporáneos. Santiago. 1981.
2. RUIZ, JOSE. *El Neoliberalismo en América Latina*. En: "Política Económica y Desarrollo de América Latina". Instituto Latino Americano de Investigaciones Sociales. BNG, GMBH. Bonn 1972 (pág. 39).
3. CIBOTTI, RICARDO; SIERRA, ENRIQUE. *El sector público en la planificación del desarrollo*, ILPES (1970). Siglo XXI, Buenos Aires 1976 (págs. 8-12).
4. CARDOSO, FERNANDO. *Aspectos Políticos de la Planificación*. En: Revista Latinoamericana de Ciencia Política FLASCO, abril Vol. 1 (págs. 121-123).
5. EISENSTADT, S.N. *Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social*. Amorrortu, Buenos Aires 1968 (pág. 39).
6. MANNHEIM, KARL. *Ideology and Utopia; An Introduction to the Sociology of Knowledge* (1936). Routled & Kegan Paul Ltda. (1976) London (pág. 178).

7. MC CRONE, GAVIN. *Regional Policy in Britain*. University of Glasgow Social and Economic Studies (1969) George Allen & Unwin Ltda. London 1976, (págs. 50-86).
8. RAPOSO, ALFONSO. *Notas sobre el problema metropolitano y las políticas de Desarrollo Urbano Regional*. DEPUR-U. de Chile D.T. N° 25 abril 1979 (págs. 10-12).
9. FALUDI, ANDREA. *What is planning Theory*. En: "A Reader y Planning Theory". Pergamon Press, Oxford. 1974. (págs. 4-6).
10. DAVIDOFF, PAUL; REINER, THOMAS A. *A Choice Theory of Planning*. En: *ibíd* (pág. 11).
11. HARVEY, DAVID. *Social Justice and the City*. Edward Arnold. London, 1976 (pág. 23).
12. VIOLICH, FRANCIS. *Enseñanza del Planeamiento Urbano y Regional en Chile*. Informe a la Misión de Operaciones de los Estados Unidos en Chile (1960) Mimeso 1961, Santiago.