INT-0992

CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

0992

Documento CPRD-D/63

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA

¿QUE HACEN LOS TEORICOS DEL DESARROLLO REGIONAL DESPUES DE LA MEDIANOCHE?

D.M. Dunham *

* El presente documento se reproduce para el uso exclusivo de los participantes del IX Curso de Planificación Regional del Desarrollo. El Dr. Dunham es Senior Lecturer del Instituto de Estudios Sociales de La Haya.

78-7-1425

¿QUE HACEN LOS TEORICOS DEL DESARROLLO REGIONAL DESPUES DE LA MEDIANOCHE?

En uno de sus trabajos más recientes, Sergio Boisier decidió enfrentar las dudas cada vez mayores que existen, en muchas partes del mundo, acerca de la eficacia y de la importancia práctica de la planificación regional 1/. Para los especialistas, su punto de partida resulta relativamente conocido: el estilo y la metodología reflejados en los enfoques convencionales se ajustan más a la formulación de políticas en el plano nacional que a lo que se puede hacer realmente dentro de una región. Mejor sería no divulgarlo, pero somos principalmente planificadores interregionales. Realmente no sabemos qué hacer en una región determinada, dado el tipo de controles que se imponen desde fuera. Al planificar para una región, ¿cómo podremos asegurarnos de que de hecho tenemos los pies sobre la tierra, que tenemos cierta esperanza de realizar aquéllo que proponemos? Para Boisier, este constituye el dilema crucial (en lo cual creo que tiene razón), y en su opinión se trata de un dilema que los planificadores regionales deben ineludiblemente enfrentar. Inventa una imagen realmente deliciosa: "el gremio de planificadores regionales", preguntándose, como la Cenicienta, "¿qué podremos hacer, en el tiempo que nos queda hasta la medianoche, para evitar que el resto del mundo nos desenmascare"?

Me parece ésta una pregunta sumamente estimulante, y como tengo intereses particulares comprometidos en la cuestión, he decidido hacer de ella el tema de estas páginas. Mi afirmación básica consiste en que los planificadores mismos no pueden pretender lograr gran cosa; que la teoría que los inspira está cargada de malas interpretaciones, de principio a fin, y que la efectividad de la planificación en el plano regional dependerá de los intereses y del compromiso político de quienes estén ubicados en las más altas esferas.

1/ S. Boisier, ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, Documento CPRD-C/60, ILPES, Santiago de Chile, enero de 1978.

/Ahora se

Ahora se me ocurre que una de las preguntas que deben plantearse desde un comienzo es la siguiente: ¿por qué debe preocuparnos el que la planificación regional se haga en el plano nacional? Esta es una pregunta que Boisier no responde; sólo señala el interés profesional de los planificadores en su propia supervivencia. Tal vez deberíamos recordar que Cenicienta no era una verdadera princesa; incluso si hubiera tenido un vestido nuevo no habría logrado, como los planificadores regionales, entrar al baile. Finalmente, triunfó porque era necesaria, y yo creo que es la relevancia social y no la autopreservación, el punto de partida adecuado para iniciar los debates sobre planificación regional.

Además, de hecho existe otro argumento que suele presentarse para señalar la insuficiencia de una planificación regional hecha sólo en el plano nacional. Básicamente, dicho argumento expresa una inquietud sobre técnica y eficiencia. Suele afirmarse que la realidad de las regiones es más accesible a los planificadores dedicados a ellas que a los que deben trabajar en el plano nacional. Puesto que los primeros tienen un conocimiento mucho mayor de las condiciones locales, están en mejor situación para coordinar acertadamente los proyectos sectoriales, con el consiguiente incremento de las posibilidades de realización de estos y de la eficacia de la planificación. El resultado será una utilización mucho más eficiente de los recursos públicos; una acción concertada en torno a los problemas considerados inmediatos por la población podrá reconciliar las opiniones nacionales y los intereses locales captando de este modo las simpatías de las personas interesadas.

Este ha sido el sueño de la planificación regional. Sin embargo, los hechos sugieren que en sí mismo está lejos de constituir razón suficiente para realzar la planificación a nivel regional. Por una parte, esta no siempre ha logrado captar mejor las realidades locales o bien lo ha hecho sólo de manera algo limitada. En muchos casos simplemente se ha mostrado demasiado tecnocrática, demasiado preocupada por las técnicas y procedimientos de la planificación cotidiana, y por ello incapaz de ver el efecto social que producía.

/No se

No se trata, por lo tanto, de que nos falte la competencia técnica necesaria para proyectar planes adecuados para la solución de problemas intrarregionales. Esa competencia la tenemos - algunos dirían "la tenemos en abundancia". No; el problema principal es en realidad de carácter conceptual, en lo que se refiere al planificador; tiene también un carácter político, por cuanto la organización de la planificación sólo ha tenido, dentro de los debates, una importancia menor. Planteándolo sin rodeos, las publicaciones convencionales sobre desarrollo regional y planificación regional están firmemente basadas en la lógica del capitalismo y prestan escasa atención a cuestiones sociales del tipo de esquemas de propiedad, de problemas de pobreza, o en forma más general, de distribución del ingreso y la riqueza, cuestiones todas que han ido captando cada vez más intensamente la atención de los estudios sobre desarrollo.

En mi opinión, el sueño de la planificación regional en cuanto actividad técnica de gran eficiencia, capaz de recoger las necesidades y las inquietudes locales, depende de una forma de percibir la sociedad nacional, y dentro de ella el papel de la planificación; y dicha forma es, por su misma naturaleza, esencialmente conservadora. El marco conceptual en que se basan la planificación regional, las teorías sobre el desarrollo de las regiones y su planificación reflejan una posición muy determinada en materia de valores; a ello deseo dedicar el resto del documento.

Permítaseme comenzar haciendo varias observaciones generales acerca del modo como los teóricos regionales han presentado el problema regional. En mi opinión, está relativamente claro que, especialmente durante los años sesenta, las personas capacitadas en materia de planificación regional recibieron formalmente una educación exclusivamente técnica; se les estimuló a desprenderse de las presiones políticas, y se les dijo que en general debían hacerlo, por razones de simple supervivencia. El planificador se consideró a sí mismo como un experto de carácter técnico, que desempeñaba funciones dentro de lo que se llama en un sentido general el "establecimiento", y todo ello se reflejó en su modo de abordar su propio problema

/La región

La región era considerada un área bien definida de autoridad administrativa; la planificación regional, según se decía, vinculaba las diversas actividades gubernamentales dentro del área, coordinando la labor de diversos sectores y niveles. Con el tiempo, el interés en el espacio y el desarrollo de estas técnicas de coordinación llegó a ser considerado un campo diferente de especialización. Tanto los planificadores como los políticos y los teóricos regionales comenzaron a considerar "la región" como una entidad que en sí misma justificaba estudios y políticas; y se pensó - aún cuando fuera solamente porque se trataba de un campo tan novedoso - que tenía suficientes problemas propios que aclarar como para estar considerando su relación con problemas políticos más generales.

Creo que esto fue desastroso para la planificación regional. En primer lugar, al intentar delimitar un área precisa de estudio, los teóricos destacaron el análisis espacial y las dimensiones espaciales, pasando por alto problemas de carácter social y político. Concentraron su interés sobre los problemas de desigualdad regional y desequilibrio regional, y no llegaron a plantear una cuestión más embarazosa: si lo verdaderamente importante era la desigualdad espacial o la desigualdad social. En algunos casos, se veía claramente que no había contradicción debido a la concentración de la pobreza dentro de una región determinada; sin embargo, si las políticas se destinan a las regiones y no específicamente a los grupos más pobres que las habitan, aparentemente los beneficios, sean cuales fueren, serían aprovechados por los más ricos.

En segundo lugar, "la región" - como lo señala Boisier, con mucha razón - no puede realmente estudiarse y planificarse sin tomar en cuenta su lugar y su desarrollo dentro de un marco económico y político mucho más amplio. En muchos casos, la capacidad de un gobierno para aplicar una política regional coherente se ve gravemente afectada por factores externos, por el precio de los productos primarios en los mercados internacionales o por las exigencias de los organismos internacionales de financiamiento. El corto período de gobierno de Busia en Ghana, así como las negociaciones del gobierno del Reino Unido con

/el Fondo

el Fondo Monetario Internacional, parecerían confirmar la gran importancia de estos factores. En un sentido algo similar, Stuart Holland ha destacado, en su utilísimo trabajo sobre capital versus regiones, el fuerte poder de negociación que tienen las empresas transnacionales cuando se trata de la ubicación de filiales y de plantas de financiamiento conjunto 2/. Muchas veces o salen con la suya o se van a otro lugar; para los gobiernos que desean estimular la inversión extranjera en determinados sectores, resulta difícil decir que no, dando como razón que la política regional exige favorecer otras partes del país. Cuando se llega al plano nacional, el clima económico general y el tipo de regimen que detenta el poder tienen una influencia muy evidente sobre las posibilidades de acción de los planificadores regionales.

En la teoría regional, este tipo de factores se han destacado poco; en la práctica, sin embargo, son ellos los que han mostrado tener una importancia decisiva. Se hace pues necesario buscar un tipo especial de teoría regional vinculada a estas realidades, capaz de tomar en cuenta los problemas regionales en términos del desarrollo de un sistema mucho más amplio, que incluya factores sociales y políticos.

En este punto del análisis, parece oportuno repasar brevemente el campo de la teoría de desarrollo regional, intentando destacar algunos elementos que parecen decisivos en todo trabajo teórico de este tipo. Tal vez interese observar, a modo de introducción, que fueron surgiendo ideas básicas sobre desarrollo económico, las que reflejaron la principal corriente de opinión en materia de teoría del desarrollo. Gran parte de esta corriente ha sufrido la influencia de trabajos sobre relaciones internacionales, los cuales han sido aceptados sin tomar nota de las diferencias de nivel que presentan, o bien se han aplicado en forma muy parcial e incompleta.

Pienso que es justo decir que la teoría del desarrollo regional se inició con la teoría de centro y periferia, surgida en la Comisión Económica para América Latina inmediatamente después de la guerra.

2/ S. Holland, Capital Versus the Regions, MacMillan, Londres, 1976.

/Dicha teoría

Dicha teoría destacaba la estructura del sistema internacional, las relaciones comerciales entre países periféricos y países metropolitanos y el esquema de desarrollo desigual mantenido por estas estructuras. Sin embargo, en los años sesenta muchas de estas ideas habían alcanzado un plano interregional, en el cual las políticas de sustitución de importaciones inspiradas por la CEPAL aumentaban el desequilibrio social y espacial ya existente dentro de los mismos países pobres.

La teoría del centro y la periferia es ya tan conocida que no necesita repetirse aquí. Basta decir que destacaba las diferencias de estructuras productivas y de relación de precios de intercambio, y que suscitaba una imagen de colonialismo interno, con una creciente y dinámica metrópoli dedicada a dominar y explotar el resto del país, aumentando así la diferencia entre el centro y la periferia. Tal vez no destacaba suficientemente el hecho de que, dadas las economías de escala de los lugares céntricos, se producían cambios en la organizació de la producción, con una concentración cada vez mayor (o bien un monopolio) en determinados sectores. Se estaba erigiendo una estructura de poder bien definida y esta guiaba el proceso; ese factor apenas si se tomó en cuenta.

Un segundo punto débil de la teoría era su aplicación al nivel subnacional. Allí, la dicotomía que postulaba era demasiado simplista; no había dudas de que la periferia misma estaba sumamente estructurada, y que ciertas partes de ella eran siempre mucho más desarrolladas que otras. Más aún, esta diferenciación solía verse aumentada por las vinculaciones con el centro. El desarrollo regional muchas veces parecía producirse de hecho a través de estas conexiones, lo que lo transformaba en poco más que un proceso de incorporación mediante el cual una región alejada se iba aproximando a la economía y a la organización política del centro modernizado.

Existen en realidad importantes antecedentes en apoyo de dicha teoría. Los estudios teóricos que consideran la geografía del desarrollo económico parecen describir la expansión hacia afuera de una economía central, o bien, una expansión que parte de unos pocos centros

/industriales urbanos

industriales urbanos. Traía consigo lo que Pearse ha llamado "la campaña de incorporación" - un proceso persistente y acelerado de penetración comercial, administrativa y política que en mi opinión es probablemente, el más importante factor particular de la transformación de la vida rural y de la estructura social 3/.

Lo que muestra es un proceso de penetración capitalista; al destacar la necesidad de mejores vinculaciones de transporte, la atracción de la industria, la importancia de la base de exportaciones y de la integración nacional, la planificación regional no ha hecho más que contribuir a acelerar esta tendencia general.

Pienso que hay muy buenas razones para que esto haya sucedido, y que dichas razones se relacionan con la naturaleza de un sistema capitalista, con el papel del Estado y con el papel que debe presumiblemente cumplir, dentro de este, la planificación en cuanto instrumento de un determinado gobierno o de determinados grupos que detentan el poder. Sin embargo, en este momento baste decir que la teoría del centro y la periferia, tal como surgió en los estudios de nivel regional, no estaba preparada para tomar en cuenta estos factores. Tampoco lo estaba su sucesora, una teoría que destacaba el hecho de que el desarrollo local solía depender de decisiones tomadas en la capital nacional. Lo que surgió fue de hecho una teoría del "desarrollo dependiente" en el plano subnacional, una teoría que tomaba en cuenta el crecimiento de ciertas áreas de la periferia pero no podía verdaderamente explicar cómo este se había producido. Se prestaba escasa atención a la dinámica social de desarrollo espacial, a pesar de que era parte fundamental del análisis de Frank y de los teóricos latinoamericanos de la dependencia.

Esto sucedía aún cuando - si se examina más detenidamente - era esa precisamente la parte más decisiva de todo el análisis, por cuanto dichos mecanismos constituían el medio por el cual el planificador podía comenzar a ver la relación existente entre los cambios en la

---

3/ A. Pearse, "Metrópolis and Peasant", en T. Shanin (ed.), Peasants and Peasant Society, Penguin Books, 1971.

/estructura espacial

estructura espacial o en la estructura regional y los intereses y objetivos de determinados grupos de la clase dominante.

Esto puede aclararse un poco recurriendo a estudios históricos que muchas veces dan una imagen muycclara de los intereses comprometidos en el proceso de expansión espacial. Por ejemplo, en estudios dedicados al desarrollo africano se han considerado los cambios en las estructuras socio-económicas y espaciales en función de los objetivos coloniales, en términos de la necesidad de mantener el control, de producir y trasladar productos primarios y la de brindar los servicios necesarios para una economía de exportación. Evidentemente, la necesidad económica no era en modo alguno el único objetivo. En muchos casos la necesidad de control militar o político era importante en sí misma; en otros, existía el deseo de delimitar las tierras y de establecer una administración "de orden" en las zonas más lejanas. En otros estudios, de orientación marxista, el proceso de expansión espacial ha sido considerado una rama particular de la teoría del imperialismo y una respuesta a la baja de la tasa de beneficios en las zonas metropolitanas.

En ambos casos, parece quedar en claro que el reordenamiento de relaciones espaciales durante estas primeras fases de expansión capitalista también fue testigo de la creación de estructuras administrativas o institucionales que formalizaron el esquema de poder y control que comenzaba a surgir. En otro sitio señalé que el permanente interés y participación de grupos centrales en las zonas más alejadas dio pie a la creación de estructuras administrativas destinadas a mantener el orden, a distribuir los bienes, o a proporcionar regularmente los recursos necesarios para esos mismos grupos. La regularidad era indispensable para la eficiencia del sistema. En las zonas más alejadas se establecieron almacenes, oficinas o cuarteles, se destinaron agentes para resguardar adecuadamente los intereses de los grupos centrales, y se establecieron vinculaciones de transporte y comunicaciones para facilitar los contactos con la sede, ubicada en laccapital nacional [47].

4/ Esto se basa en J.G.M. Hilhorst, Regional Planning: a Systems Approach, Rotterdamn, 1971, p. 34.

/De esta

De esta manera, se establecieron mecanismos estables de control que reflejaban los intereses de la clase dominante; ellos determinaban cuál era el interés nacional, y siempre podían confiar en que los mecanismos del Estado apoyarían sus pretensiones. Lo anterior no significa que este desarrollo espacial reflejara una política claramente definida, ni tampoco que los grupos centrales actuaran siempre en conjunto. Por el contrario, los conflictos y rivalidades, tanto en el centro como en la periferia, eran muy comunes; se formaban alianzas dentro de ellos y entre ellos, y las consiguientes políticas reflejaban un proceso de negociación en el cual las prioridades cambiaban junto con el equilibrio de poder.

Me parece que la vinculación entre estas estructuras interregionales y las estructuras regionales o locales tiene también mucha importancia para comprender la economía política del desarrollo regional. Las personas dedicadas a actividades interregionales o transnacionales - en dependencias gubernamentales, organismos de comercialización, distribución al por mayor o bancos comerciales - deben necesariamente establecer, estén donde estén, una red de contactos locales, de abastecedores y compradores de personas que utilizan sus servicios o pueden proporcionar información y ejercer influencia en caso necesario.

En este caso, lo que interesa es quienes son los escogidos. Me parece que existe una tendencia natural a que estas personas tomen (como todo el mundo) el camino más fácil; a que trabajen a través de los más influyentes, los que controlan el mayor número de votos o tienen mayores recursos; o al menos que eviten ofender a estas personas, representen ellas o no al conjunto de la población. ¿Para qué crear problemas sin necesidad? Esto es muy lógico; sin embargo, su resultado es que la élite - el gran empresario, el terrateniente o el "agricultor progresista" - queda en mejor situación de aprovechar las oportunidades ofrecidas; en muchos casos sus antecedentes, valores y aspiraciones son semejantes a los de quienes detentan el poder, y se crea lo que suele ser una alianza de clase entre personas de la capital y de las zonas más alejadas, lo que facilita muchísimo la creación de confianza y el establecimiento de relaciones de trabajo.

/Sea como

Sea como sea, lo que interesa es que surge gradualmente una estructura de contratos, acuerdos y relaciones laborales; paulatinamente va aceptándose, y, una vez que existe, puede ser en la práctica, extraordinariamente difícil de desbaratar. Las políticas deben aplicarse a través de la estructura vigente; al hacerlo, tienden a reforzar las divisiones sociales existentes; la economía y la vida política de la región siguen dominadas por los mismos intereses poderosos del pasado, sólo que ahora estos reciben fuerte apoyo desde el exterior.

En mi opinión, los planificadores regionales han prestado muy poca atención a estas consecuencias, debido a que no definen concretamente los grupos a los cuales se dirigen y a que dejan los problemas de realización a cargo de organismos ejecutivos. Tal vez estoy asumiendo una posición relativamente extrema y menospreciando las oportunidades de cambio que efectivamente existen, pero lo hago como una reacción frente a la teoría convencional, que claramente se va al otro extremo: suele suponer, con excesiva frecuencia, que el desarrollo regional y el desarrollo social son realmente sinónimos, y que los factores sociales no son merecedores de especial atención.

Permítaseme complicar mi análisis añadiendo un paso más, la idea de cambios de escala. Lo que deseo destacar aquí es que las actividades locales, tales como panaderías, talleres mecánicos, etc., suelen manejarse sobre una base familiar; en cambio, la escala propia de las actividades interregionales exige que estas se organicen sobre una base diferente. El grado de complejidad administrativa es considerablemente mayor. En resumen, mientras más grande sea la organización que controla una actividad, mayores son las probabilidades de que tenga una organización formal, y en consecuencia que tienda a ser más burocrática. Si esto se agrega a lo que he estado describiendo, se ve claramente que todo el proceso de expansión de las escalas probablemente traerá consigo mayor formalización, lo que agudizará los problemas de acceso para los más pobres. Este es uno de los problemas más difíciles de la planificación regional. Más aún, la creciente escala de las actividades gubernamentales y comerciales otorga cada vez más

/importancia al

importancia al acceso a los funcionarios; los arrendatarios dependen de los propietarios para la explicación de las técnicas disponibles, y la asignación de recursos dentro de la sociedad local se ve determinada cada vez más por el tipo de personas seleccionadas como contactos locales por los agentes interregionales.

En este análisis (muy simple) me he propuesto destacar la naturaleza sociopolítica de las estructuras con las cuales trabajan los planificadores regionales. He intentado recalcar las restricciones estructurales con el fin de aclarar por qué, en la práctica, un enfoque tecnocrático del análisis y la planificación regionales suele no producir los resultados esperados. Al hacerlo, implícitamente rechazo la importancia otorgada por Lipton al "sesgo urbano" (urban bias)- no porque él esté equivocado, sino porque esa idea confunde el problema y desvía la atención que debe prestarseda la dinámica social del cambio 5/.

Una de las debilidades básicas de todas estas teorías, si se las mira desde el punto de vista de cualquier análisis sociológico serio, consiste en que se limitan a "la visión desde el centro"; se concentran en los intereses y actividades de los agricultores comerciales, los empresarios o los funcionarios gubernamentales de mayor influencia en el momento de la penetración. Prestan una atención mucho menor a los intereses de otras personas de la periferia, a la diferenciación que se va produciendo en la sociedad local, al desplazamiento físico de los pequeños productores a causa de la agricultura en gran escala; en resumen, a los efectos que esa expansión tiene sobre las actividades existentes. Por ello, el resultado es, en este sentido, una visión relativamente parcial de lo que está ocurriendo; y cuando esta visión se transforma en un marco de políticas, parece suponer que la posibilidad de cambio en la región alejada depende del capricho de los decisores del centro, y que desde la periferia nada puede hacerse para favorecerla.

5/ M. Lipton, Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development, Londres, 1977.

/Por supuesto

Por supuesto que, en cierto sentido, esta es una posición muy realista. Como dije al comienzo, las regiones carentes de fondos y de apoyo político evidentemente limitan las posibilidades de acción de los planificadores y de otras personas. Sin embargo, también es cierto que la gran mayoría de las estrategias y políticas regionales en este campo se basan en la idea de iniciativas centrales, que ponen de relieve la descentralización, la creación de polos de crecimiento y los posibles efectos expansivos de las inversiones en gran escala; todas estas actividades sólo pueden ser financiadas por grupos centrales. En cambio, dichas estrategias y políticas muestran escasa preocupación por las iniciativas locales o por la utilización de lo ya existente.

Menos aún se ha hablado de la capacidad de los habitantes de la periferia para dar forma a sus propios intereses, para presionar en favor de cambios y para modificar - o por lo menos utilizar - las vinculaciones que ya tienen para defender sus propios intereses, y no sólo los de los grupos con sede en el centro. Parece muy evidente la importancia decisiva de la presión política en lo que se refiere a la asignación de los recursos públicos; por ello, para considerar las posibilidades de cambio en las regiones, los modelos de conflicto resultan más pertinentes que los modelos de armonía.

Parece razonable sugerir que, en la medida en que aumenten las desigualdades regionales y sociales, se hace probable una polarización de intereses, la cual se intensificará hasta hacerse inaceptable y comenzará a dar pie a que las fuerzas políticas exijan una mayor tasa de inversión pública en determinadas regiones. La reacción del gobierno dependerá del equilibrio de poder existente en ese determinado momento; una respuesta positiva frente a una nueva política regional no significa necesariamente que esta se mantendrá por largo tiempo.

Por el contrario, para mantenerla durante un lapso suficiente para producir verdaderos efectos sobre las desigualdades regionales, se hace necesaria una continua presión, y esta significa la existencia

/de una

de una base de poder en tales áreas periféricas; o por lo menos, de una base favorable a ciertos grupos. Al referirse a América Latina, Richard Morse señala que no es accidental el hecho de que los florecientes centros de segunda línea (Monterrey, Guadalajara, Cali, Medellín, Córdoba, Porto Alegre, Curitiba) sean con tanta frecuencia capitales políticas regionales 6/. Sin embargo, esto no es más que un reflejo espacial del conocido adagio según el cual "la plata llama a la plata" y que son los grupos más poderosos de la sociedad los que reciben los beneficios, puesto que son ellos los que tienen la riqueza, las vinculaciones y la organización necesarias para mantener una constante presión política.

Por supuesto, lo anterior sigue aludiendo la pregunta básica: cómo podría surgir en un principio semejante base de poder dadas las restricciones que presentan las estructuras regionales; no se interroga tampoco sobre la identidad de quien presiona. La teoría parece sugerir que, aparte de las catástrofes naturales y de las necesidades militares pueden darse al menos tres respuestas a la interrogante sobre el surgimiento de estas presiones regionales. En primer lugar, muchas de estas ciudades (si no todas ellas) tienen una larga historia como centros provinciales dentro de una estructura gubernamental relativamen descentralizada; siempre han tenido una base política más o menos fuert y han logrado atraerse una parte de todas las expansiones. En segundo lugar, la forma de ponderar las diferentes presiones puede variar. Un nuevo gobierno basado en afinidades tribales, o bien un cambio como el que se produjo entre Frei y Allende, pueden llevar a una forma completamente nueva de evaluar los diversos derechos que asisten a diferentes grupos de intereses y a las regiones en las cuales estos se asientan. En tercer lugar, está la teoría de Hilhorst sobre la acumulación de conocimientos; de acuerdo con ella, los grupos periféricos, al adquirir

---

6/ R.M. Morse, "Planning, History, Politics", en Latin American Urba Policies and the Social Sciences, volumen preparado por J.Miller y R.A. Gakenheimer, Beverly Hills, 1972.

/mayor experiencia

mayor experiencia y participación en las actividades interregionales, llegarán con el tiempo, a un mejoramiento de su propia posición.

Sin embargo, ninguna de estas alternativas constituye base suficiente para el optimismo, es decir, creer que las estructuras establecidas pueden cambiarse radicalmente mediante la planificación regional. Por el contrario, la lógica de la situación, de acuerdo con mi punto de vista, se opone a tales cambios. Si hay presión, lo más probable es que favorezca a los que ya son ricos o provenga de ellos mismos, en pro de sus propios intereses y no en un sentido altruista de ayuda a los pobres. Por esta razón, me parece especialmente importante considerar "el problema regional" dentro del marco más amplio del desarrollo social, tomando en cuenta concretamente el tipo de sociedad del cual estamos tratando, el tipo de régimen que detenta el poder y la dirección general en la cual se mueve una sociedad. En mi opinión, ha llegado el momento de que los teóricos del desarrollo regional dejen de confundir problemas de desigualdad espacial con problemas de desigualdad social, y de que se explicite el tipo de sociedad que los planificadores están llevando a la práctica.

¿Qué hacen entonces los teóricos del desarrollo regional una vez pasada la medianoche, cuando las cartas están sobre la mesa y los supuestos sociales de la planificación provocan inquietud? No están precisamente en situación de permitirse una gran fiesta. ¿Seguirán, sin embargo, durmiendo el sueño de los inocentes? ¿O serán despertados por los sentimientos de culpabilidad y los muchos malos sueños que trae la realidad, y comenzarán entonces a ver las cosas como verdaderamente son?