



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONÓMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1817)~~

## PROGRAMA DE CAPACITACION

*Alicia Baucom?*

Documento CPRD-E/24 de Natter.



EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO <sup>#</sup>/

(Versión preliminar)

<sup>#</sup>/ Este documento es una separata del Capítulo correspondiente del trabajo "Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe" presentado por el ILPES a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, celebrada en 1980. Este documento se reproduce para uso exclusivo en los cursos del Programa de Capacitación.

Faint, illegible text.

Faint, illegible text.

## Capítulo IV

### EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO

#### Introducción

En buena medida, las observaciones y los comentarios más generales y de carácter teórico sobre el estado de la planificación regional en América Latina, fueron hechos en un documento reciente del ILPES.<sup>1/</sup> El mismo documento es presentado también en esta oportunidad y ello posibilita consecuentemente centrar la argumentación de este capítulo en situaciones de tipo más factual. No obstante, es conveniente llamar la atención hacia el hecho de que una cabal comprensión acerca de la situación de la planificación regional en América Latina, sus problemas y potencialidades, exige una revisión, por parte del interesado, del documento aludido.

En este capítulo se intentará sacar a luz la situación vigente de la planificación del desarrollo regional a partir del examen de algunos elementos singulares que reflejan el nivel de actividad de esta forma de planificación y sobre la base de la evidencia observable en un cierto número de países, como se puede apreciar en el cuadro anexo.

Los elementos a los que se hace referencia tienen que ver con la génesis de la actividad, con la regionalización, con el sistema de planificación regional, con la naturaleza y alcance de las estrategias de desarrollo propuestas y, finalmente, con las políticas económicas y de otra naturaleza más frecuentemente usadas.

---

1/ La planificación del desarrollo regional en América Latina, presentado por el Instituto al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional (Bogotá, 17 al 21 de septiembre de 1979.

Introduction

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY

Abstract

The purpose of this study was to determine the effect of the amount of light on the growth of the plant. The experiment was conducted in a greenhouse where the amount of light was varied. The results showed that the amount of light had a significant effect on the growth of the plant. The plants that received the most light grew the tallest and had the most leaves. The plants that received the least light grew the shortest and had the fewest leaves. The amount of light also affected the color of the leaves. The plants that received the most light had the darkest green leaves, while the plants that received the least light had the lightest green leaves.

The amount of light was varied by using different colored filters. The filters were placed over the plants and the amount of light that passed through the filter was measured. The filters used were clear, yellow, and blue. The clear filter allowed the most light to pass through, the yellow filter allowed a moderate amount of light to pass through, and the blue filter allowed the least light to pass through. The plants were grown for four weeks and their height and number of leaves were measured at the end of each week.

The results of the experiment showed that the amount of light had a significant effect on the growth of the plant. The plants that received the most light grew the tallest and had the most leaves. The plants that received the least light grew the shortest and had the fewest leaves. The amount of light also affected the color of the leaves. The plants that received the most light had the darkest green leaves, while the plants that received the least light had the lightest green leaves. The amount of light also affected the rate of photosynthesis. The plants that received the most light had the highest rate of photosynthesis, while the plants that received the least light had the lowest rate of photosynthesis.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY  
DEPARTMENT OF BIOLOGY  
BERKELEY, CALIFORNIA 94720-1304  
TEL: 415/495-5100 FAX: 415/495-5101

A. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION REGIONAL  
EN AMERICA LATINA

Los primeros esfuerzos de planificación regional en América Latina se centraron en la elaboración de programas para hacer frente a problemas específicos de cobertura subnacional. En la mayor parte de los casos, estos programas se formularon y ejecutaron en forma separada - o aún, en ausencia -, de procesos nacionales de planificación. Se trata, por consiguiente, de experiencias que pueden ser consideradas como casos de planificación intraregional.

Entre estos antecedentes de planificación regional en los países latinoamericanos, es posible identificar dos tipos principales: a) planificación de cuencas hidrográficas, y b) planificación de "regiones-problema".

La planificación de cuencas hidrográficas incluye experiencias como las llevadas a cabo por la Superintendencia del Valle del San Francisco en Brasil (desde 1948), por la Corporación Autónoma Regional del Cauca en Colombia (desde 1960), por la Comisión del Papaloapan en México (desde 1947), por la Comisión de Estudios para el Desarrollo del Guayas en Ecuador, todas bajo la influencia de la experiencia de la Autoridad del Valle del Tennessee.

Algunos de los organismos creados con tal finalidad, se han incorporado posteriormente al sistema nacional de planificación y, en varios casos, pasaron a cumplir una función importante en ellos.

El segundo tipo, se refiere a programas definidos con el propósito de hacer frente a un problema específico que involucra, exclusiva o principalmente, a una determinada unidad subnacional. Como ejemplos connotados pueden mencionarse, por una parte problemas sociales localizados y, por otra, la disponibilidad de recursos naturales importantes en regiones relativamente vacías.

La experiencia del Nordeste de Brasil es uno de los ejemplos más destacados del primer caso. La actividad de planificación se inició con la constitución en 1959 del Grupo de Trabajo para el

Desarrollo del Nordeste (GTDN) y condujo, posteriormente, a la creación de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE); organismo que desde entonces ha cumplido funciones en la elaboración y ejecución de los planes y políticas para la región.

Como ejemplo del segundo caso, cabe destacar la experiencia cumplida en la Guayana venezolana a partir de la creación, en 1960, de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

Al margen de este tipo de programas de planificación intraregional, en el caso latinoamericano cabe hacer referencia a algunos proyectos de envergadura nacional cuya ejecución ha tenido claras implicaciones regionales. Entre los ejemplos más relevantes cabe destacar la carretera marginal de la selva, que fue concebida con el propósito de integrar la vasta región de la selva al espacio nacional peruano; la fundación y construcción de Brasilia inspirada, principalmente, en el propósito de lograr una efectiva interiorización de la frontera económica brasileña; y el surgimiento de la ciudad de Córdoba como un importante centro industrial interior a partir de políticas sectoriales impulsadas por el Gobierno Nacional.

Frente a estas experiencias de planificación intraregional es posible observar que con alguna posterioridad - en particular desde comienzos del decenio de los sesenta -, se inicia un proceso que busca insertar los programas de desarrollo regional en el contexto del proceso general de planificación del país. Con ello se inicia una etapa que podríamos denominar como de planificación interregional o de planificación regional a escala nacional.

Esta etapa se vincula a las actividades que se llevaron a cabo en el período del auge del proceso de elaboración de planes en la mayor parte de los países latinoamericanos. En efecto, el análisis de esta etapa muestra que la profundización de los diagnósticos llevó paulatinamente a una percepción más nítida de los problemas regionales que afectaban a los respectivos países, agudizados, adicionalmente,

/por las

por las consecuencias espaciales del proceso de industrialización. Entre ellas cabe destacar la concentración espacial de la población y de las actividades y la agudización de las disparidades regionales. Este proceso culmina en la proposición de estrategias y planes regionales a escala nacional.

#### B. LA REGIONALIZACION

Una característica esencial de la planificación regional del desarrollo es su referencia intrínseca a una forma particular de diferenciación del territorio nacional, sea en términos de una sección específica de él (planificación del desarrollo de una región en particular), sea en términos de una división de todo el país (planificación regional a escala nacional). La lógica subyacente en el uso diferencial del espacio - en contraste con su no consideración o con su consideración como un todo homogéneo - resulta de la heterogeneidad territorial de las estructuras y sistemas ecológicos, económicos y sociales que se observa en cualquier país y de la necesidad, en consecuencia, de contar con criterios válidos para diseñar y aplicar políticas de desarrollo que incorporen y tomen en cuenta precisamente tal heterogeneidad.

Desde este punto de vista, la regionalización del territorio se constituye en un factor determinante en cuanto a la implementación de políticas de desarrollo regional, si bien las regiones de planificación no necesariamente tendrán que ser definidas como categorías geográficas parcial o completamente distintas de la división político-administrativa vigente. Puesto en otros términos, el uso de categorías espaciales de tipo sub-nacional constituye una condición necesaria, pero no suficiente de la planificación regional.

Desde otro punto de vista, habría que señalar que los esfuerzos de regionalización en América Latina no siempre se han planteado como una forma de dar una expresión territorial a las políticas de desarrollo;

/en algunos

en algunos casos, la regionalización ha sido puesta al servicio, exclusivo o no, de la administración y gobierno interior del Estado, como una base territorial más eficiente que el legado de la división provincial. Resulta paradójal observar que precisamente en los casos en los cuales la regionalización se encuentra más institucionalizada y consolidada corresponden exactamente a aquellos países los casos el interés por la regionalización se ha manifestado más como un asunto de administración interior que de planificación propiamente tal.

Las propuestas de regionalización en América Latina han tenido, por lo general, poco éxito desde el punto de vista de su institucionalización formal. Los programas de desarrollo regional a escala nacional hoy día en vigor, se apoyan en una gama muy amplia de formas territoriales. En el citado documento del ILPES, se adelantaron algunos elementos explicativos en relación a las dificultades prácticas de las propuestas de regionalización, en particular se hizo mención a la artificialidad de ciertas propuestas y a los escollos políticos (tanto dentro de la administración pública como dentro de la administración interior) que aparecieron al intentar su implementación.

Uno de los ejemplos más sobresalientes de una regionalización plenamente institucionalizada es el de Chile. Dado que la asignación de recursos descansa principalmente en el mecanismo de mercado parecería como contradictorio el hecho de la existencia de una regionalización, generalmente considerada un instrumento básico de planificación regional. La aparente paradoja se diluye sin embargo cuando se observa - como se anotó en líneas anteriores - que en esete caso es la modificación del sistema de administración y gobierno interior, más que la planificación del desarrollo, la fuerza que opera detrás de la propuesta de regionalización.

De todas formas, el hecho en que hoy en día el país ha sido dividido en trece regiones, estando tal división sancionada legalmente mediante el Decreto Ley Nº 575/74. Es justo señalar no obstante,

/que la



que la regionalización de Chile se remonta a 1967, proceso que los sucesivos gobiernos han apoyado con menor o mayor fuerza. Se trata en este caso de una situación de ajuste continuo durante una década, en la que progresivamente se ha terminado por configurar una regionalización bastante cercana a la diversidad de estructuras territoriales del país. El autoritarismo del gobierno - ha impuesto la internalización de esa división regional a la administración pública y la descentralización - en mayor o menor grado - del sistema decisonal público y del sistema de gobierno interior.

Otro caso de institucionalización temprana de una propuesta de regionalización se observa en Venezuela. En este país, el sistema regional, comprendiendo ocho regiones administrativas fue sancionado legalmente por el Decreto 72 del 11.6.69 y perfeccionado por el Decreto 929 del 14.4.72.

En otros países, la propuesta de regionalización ha sido incorporada gradual y sostenidamente tanto por el gobierno central como por la administración descentralizada. Si bien en tales casos ha faltado la sanción legal, no por ello la regionalización ha resultado menos efectiva.

El caso de Panamá ejemplifica bien la situación anterior. La propuesta de regionalización - formulada en 1975 en el contexto de una estrategia de desarrollo regional - ha sido plenamente aceptada por el gobierno y paulatina y progresivamente internalizada por las agencias sectoriales del gobierno. Cabe citar como ejemplo de ello el hecho de que la Dirección de Estadísticas y Censos, principal ente generador de información (incluso la correspondiente a la contabilidad social), ya publica varias series estadísticas tomando como marco de referencia el sistema nacional de cuatro macro-regiones de planificación.

En Panamá se combina el uso de la categoría regional en planificación de largo y mediano plazo y en el estudio de proyectos de gran escala con la categoría provincial (nueve provincias) para los efectos

/de programación

de programación operativa, presupuesto público y participación local, algo que posiblemente ha contribuido a minimizar o a anular cualquier tipo de resistencia política provincialista a la regionalización.

En otros países, la regionalización ha mostrado una conducta errática y por variadas razones no ha podido consolidarse. Así por ejemplo, en el Perú se han formulado varias propuestas de regionalización desde comienzos de la década de los años 60. En el plan de desarrollo 1975-1978 se establecían diez regiones agregadas en cuatro macro-regiones. Actualmente se trabaja con nueve regiones, pero, como se señaló, sin una clara aceptación de ellas, por parte de los distintos organismos de gobierno y sin una sanción de tipo legal.

En el caso de Colombia, se propuso inicialmente una regionalización en el año 1969, propuesta basada en un modelo analítico, asentado a su vez en las técnicas y modelos de interacción espacial (gravitación y polos). La propuesta no fue en definitiva aceptada por las propias regiones de forma que las acciones de desarrollo regional se plantean hoy en ella a nivel de departamentos, de centros urbanos y de agrupaciones administrativas (territoriales) tanto inducidas como espontáneas.

En Ecuador tampoco ha podido asentarse una propuesta estable de regionalización. Actualmente, JUNAFPLA mantiene una propuesta para establecer ocho regiones de planificación.

En Bolivia, las propuestas iniciales de regionalización (1971) no prosperaron, principalmente debido a cuestiones políticas vinculadas a los fuertes sentimientos localistas a nivel de departamentos. En la actualidad, la planificación regional en Bolivia asume un carácter mucho más espacial, (implicando una visión del país como un sistema espacial no integrado) que regional, de manera que los departamentos han continuado sirviendo como base geográfica de algunas acciones de tipo regional.

/En la

En la actualidad, el Gobierno de Guatemala, estudia una propuesta de regionalización consistente en un sistema de cinco regiones (Altiplano Occidental, Costa Sur, Central, Oriental y Norte).

En relación a los países de mayor tamaño geográfico - Brasil, Argentina y México - que coincidentemente tienen una estructura federal de gobierno interior la necesidad de una regionalización se ha hecho menos evidente. En el caso de Argentina, la propuesta de regionalización formulada a fines de la década de 1960 no ha sido efectivamente implementada; en tanto que en el Brasil se trabaja, desde hace tiempo, sobre la base de cinco macroregiones fisiográficas. En este último caso, cabe hacer notar que los organismos públicos adscriptos a estas regiones dependen del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Planeamiento. Finalmente, en México sólo en 1975 se sanciona una regionalización consistente en un sistema de nueve regiones.

Es importante también señalar los esfuerzos de planificación estadual en estos mismos países - que si bien con mayor frecuencia representan simples reducciones a escala de los esquemas de planificación global - en algunas oportunidades adquieren las características propias de la planificación regional.

### C. EL SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL

En alguna otra oportunidad <sup>2/</sup> se ha hecho referencia al hecho de que un proceso de planificación estaría configurado por la interacción de un conjunto de elementos, uno de los cuales es lo que se puede denominar como el sistema agencial, es decir, el conjunto, orgánico o nó, de instituciones públicas vinculadas a la planificación.

En el caso de la planificación del desarrollo regional en América Latina se han establecido variados sistemas agenciales para cumplir con las tareas de formulación y/o ejecución de planes regionales.

---

<sup>2/</sup> La planificación del desarrollo regional en América Latina, ILPES, 1979, p. 3.

Desde el punto de vista de su propia estructura interna, tales sistemas se han desarrollado tanto de acuerdo a patrones simples como complejos. En el primer caso, se trata de aparatos de planificación regional que operan sólo a nivel central, adscritos en todos los casos, a los respectivos organismos de planificación nacional. En el segundo caso, se trata de la existencia simultánea de equipos centrales y regionales propiamente tales, a veces con una clara relación de dependencia y a veces sin ella.

Como es natural, en el primer caso la planificación regional tiene un marcado acento centralista en tanto que en el segundo, por lo menos formalmente, se da cabida a esquemas más descentralizados desde el punto de vista territorial.

Las más de las veces, los sistemas de agencias para la planificación regional se originan en reglamentaciones internas de los organismos nacionales de planificación y carecen en consecuencia de un más sólido respaldo legal.

Se encuentran en la práctica variadas formas de dependencia funcional (administrativa) y política en relación a los organismos regionales propiamente tales. En no pocos casos constituyen simples dependencias internas del organismo nacional de planificación (Panamá); en otros, se aprecian situaciones mixtas, dependencia técnica del organismo central y dependencia política y administrativa de la autoridad y del gobierno regional (Chile); en otros casos, los organismos regionales propiamente tales dependen total y completamente de agencias sectoriales del gobierno nacional. Esta es la situación de los Comités de Obras Públicas Departamentales en Bolivia y, en buena medida, de las Superintendencias de Desarrollo Regional en el Brasil con dependencia del Ministerio del Interior. En otros casos todavía, se trata de entes completamente autónomos tales como algunas Corporaciones Regionales en Panamá y Ecuador.

/Las funciones

Las funciones cumplidas o asignadas al sistema de planificación regional (tanto a nivel central como local) son eminentemente asesoras, no obstante que en ciertos casos los organismos locales (o regionales propiamente tales) también poseen facultades ejecutoras (es el caso de las Corporaciones). Por supuesto que esta distinción está estrechamente asociada a la disponibilidad de recursos propios manejados por los organismos locales. En general, éstos son escasos, salvo el caso de las corporaciones y hecha excepción también de los países en los cuales opera algún mecanismo financiero especial, como los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional. También constituye una excepción el caso de los países con organización federal en los cuales el Gobierno Central realiza transferencias que inciden significativamente en el presupuesto estadual o provincial.

Un rápido examen a la situación prevaleciente en América Latina muestra lo siguiente.

Chile es otra vez uno de los casos en los que se observa un sistema formal de planificación regional más institucionalizado. En cada una de las regiones existe una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, dependiente técnicamente de la Oficina de Planificación Nacional a través de un Subdirector de Planificación Regional) y política y administrativamente de la autoridad regional (Intendente Regional). Las funciones de estas Secretarías son eminentemente asesoras (para el Gobierno Regional) y tales funciones incluyen en lo principal la preparación de diagnósticos regionales, el estudio de proyectos y la distribución de los recursos regionales incluidos en la parte alícuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Los organismos del Sistema de Planificación Regional en Chile datan de 1967; la situación actual representa, por un lado, un cierto fortalecimiento del papel de los organismos propiamente regionales al mismo tiempo que un debilitamiento del organismo central al haberse suprimido los varios Departamentos y Divisiones de la Subdirección Regional en la Oficina de Planificación Nacional.

En el caso de Colombia se observa una situación distinta. A partir de comienzos de la década de los años 60 se organiza dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) una División de Planeamiento Regional, actualmente Unidad de Desarrollo Regional y Urbano. En la misma década se crean varias Corporaciones de Desarrollo Regional las que en 1974 son adscritas al Departamento Nacional de Planeación.

Una situación relativamente similar se observa en Ecuador. El embrionario sistema de planificación regional se encuentra en este caso conformado por una Dirección de Planificación Regional (y una División de Estudios Regionales) de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) a la cual se agregan una serie de instituciones regionales más o menos autónomas que en todo caso no cubren todo el país. Estas instituciones son: Comisión de Estudios para el Desarrollo del Río Guayas (CEDEGE); Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA); Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM); Programa de Desarrollo del Sur (PRODESUR); e Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica (INCRAE).

En Bolivia, la estructura del sistema de planificación regional es mixta en el sentido de incluir un ente nacional, la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Planificación y Coordinación y dos tipos de organismos locales o regionales propiamente tales: Comités Departamentales y Corporaciones de Desarrollo. Los Comités se ubican en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Potosí y Beni, en tanto que existen Corporaciones en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro y Pando.

Cabe señalar que en el caso de Bolivia, los Comités Departamentales dependen del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en tanto que las Corporaciones dependen directamente del Ministerio de Planificación. Esta ambivalente situación de dependencia funcional se corregirá eventualmente mediante el proyecto de ley de Corporaciones, que dejará todos los organismos regionales bajo la dependencia del Ministerio de Planificación.

En el

En el Perú la estructura del sistema de planificación regional es bastante compleja, habiendo atravesado por un extenso período de cambios. En la actualidad existen dos tipos de organismos de carácter territorial: los Organismos Regionales de Desarrollo y los Comités de Desarrollo Departamentales. Los Organismos Regionales de Desarrollo creados a base de uno o más departamentos que constituyen una región administrativa (ORDELORETO, ORDENOR-CENTRO, ORDESO, ORDEPUÑO, ORDETAM, ORDENORTE, ORDEAREQUIPA, ORDELIB y ORDEICA), se encuentran en su primera etapa de institucionalización y se espera que en el futuro cercano tengan una total capacidad para llevar a cabo las funciones que les han sido asignadas.

Estos Organismos se conceptúan como entes descentralizados de la función ejecutiva del Estado y, como tales, tienen competencias amplias y autonomía en el manejo de los recursos que se les asigne presupuestalmente. Sus funciones generales comprenden la planificación, programación, promoción, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y control, de todas las acciones necesarias para el desarrollo integral de la región, de conformidad con los objetivos y políticas del desarrollo nacional.

Su estructura administrativa es sencilla y se establece en función de criterios de simplicidad, funcionalidad, economía de recursos, menor número de niveles en la toma de decisiones y, lo que es más importante, en función de la administración para el desarrollo.

Los Organismos Regionales de Desarrollo, a su vez, deben desconcentrar sus atribuciones y funciones en órganos zonales que atiendan el desarrollo de ámbitos sub-regionales.

En cuanto a los Comités Departamentales de Desarrollo, éstos vienen operando en aquellas zonas donde aún no han sido establecidos los Organismos Regionales de Desarrollo. Se caracterizan por ser organismos de coordinación en la programación y ejecución de las acciones del Sector Público, a nivel departamental, y de administración

de los proyectos definidos como de interés local. La diferencia de los Organismos Regionales de Desarrollo, no han sido integrados a los Comités, las Oficinas de los Ministerios, ni tienen capacidad ejecutiva de servicios, funciones, actividades y proyectos sectoriales. Tanto los CO. RR. DD. como los CC. DD. DD. tienen órganos de participación y consulta que posibilitan canalizar las iniciativas de la población local, y que permiten una atención más adecuada a las necesidades de la población. Por último, en el caso de Panamá el sistema de estructura en torno a una Dirección de Planificación y Coordinación Regional en el Ministerio de Planificación y Política Económica y en torno a un conjunto de Planificadores Provinciales (uno por cada provincia), funcionarios técnicos en realidad delegados del MIPPE en cada provincia. Recientemente, el Ministerio de Planificación y Política Económica ha fijado con precisión y con mucha amplitud las funciones y la estructura de la Dirección Regional, creando un cuerpo técnico organizado sobre la base de varios Departamentos y Divisiones de Estudios y de Operaciones, capaz de implementar la estrategia y las políticas de desarrollo regional. A la luz de la situación actual, el sistema de planificación regional de Panamá configura un cuadro altamente centralizado.

#### D. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL

En casi todos los países en los cuales el Estado realiza acciones sistemáticas de desarrollo regional a escala nacional, tales acciones aparecen racionalizadas en términos de una estrategia de desarrollo regional.

Una característica perfectamente común a todos los casos examinados es que el proceso de planificación regional no ha pasado - metodológicamente hablando - del nivel de pronunciamientos estratégicos, que son, precisamente, pronunciamientos, es decir, enunciados bastante



generales en relación a un patrón de desarrollo regional estimado como deseable. Aún si se admite una noción de "plan" completamente restringida en el sentido de un conjunto de programas de inversión, no se observa siquiera un caso de planificación regional a nivel nacional en el cual se haya llegado a tal nivel de concreción. Ello no obstante, cabe destacar varios casos en los cuales se han implementado importantes políticas de cobertura parcial enmarcadas, de todas formas, en una estrategia nacional. Este es el caso de las políticas de parques industriales en México y, también, las experiencias de financiamiento regional por medio de fondos especiales tal como el Fondo de Participación de Estados y Municipios en Brasil. Tampoco significa ello que no se realicen programas regionales de inversión; de hecho sí se efectúan, pero su relación con una determinada proposición estratégica no resulta muy clara.

Se han levantado dudas en cuanto a la funcionalidad de las estrategias regionales en relación a los estilos predominantes de desarrollo en América Latina, como una posible explicación de su relativamente escaso impacto. Recientes análisis sobre esta cuestión muestran, no obstante, que las estrategias nacionales de desarrollo regional han sido formuladas precisamente en función del crecimiento económico y de la integración del territorio nacional, dos elementos perfectamente claros del estilo de desarrollo predominante. No se conoce ninguna estrategia de desarrollo regional (nacional) que, por lo menos en forma explícita, se declare a favor de alguno de los "otros desarrollos" (necesidades básicas, ecodesarrollo, autoconfianza, pobreza crítica, etc.). De esta manera, la falta de concreción en términos de planes, no parece atribuible a una supuesta falta de funcionalidad, sino a otro tipo de causas. No siendo esta la oportunidad de explorar el tema, es suficiente señalar que si bien las estrategias nacionales de desarrollo regional no contradicen el estilo global, sí parecen contradictorias con ciertos objetivos de corto o mediano plazo, como la estabilidad, por ejemplo.

/Desde el

Desde el punto de vista del "grado" de incorporación de las estrategias de desarrollo regional en los procesos más generales de política económica, se registran nuevamente situaciones muy variadas.

Así, es indudable que la respectiva estrategia de desarrollo regional está más incorporada en las decisiones de gobierno en Panamá que en cualquier otro país. En otros países, como Ecuador y Guatemala la estrategia ha sido propuesta en fecha muy reciente (1979), no habiendo pasado todavía la etapa de discusión y aceptación por el Gobierno como tal.

En Colombia no se ha formulado explícitamente una estrategia de desarrollo regional. En este país, los intentos de desarrollo regional y urbano han sido más bien un subproducto de las políticas macroeconómicas encaminadas a fortalecer la capacidad productiva del país en sus diferentes sectores (Plan de las Cuatro Estrategias, Plan para Cerrar la Brecha, Plan de Integración Nacional). No obstante lo cual la puesta en práctica de una serie de políticas tiende a configurar una estrategia implícita orientada al fortalecimiento de las ciudades de tamaño medio, como, por ejemplo, la política de localización industrial y la política crediticia propugnada por la Superintendencia Bancaria.

En Chile, actualmente, la estrategia de desarrollo regional se plantea como perfectamente congruente con la estrategia global y se basa por completo en el mercado (excepción hecha de las regiones extremas) como mecanismo de asignación y en los esperados beneficios regionales de la apertura externa de la economía y en el rol de la inversión privada tanto nacional como extranjera. Se limita la estrategia a un análisis de los problemas y potencialidades de cada región, a la definición de los roles regionales en el contexto nacional y al planteamiento de algunas líneas prioritarias de acción sectorial.

En algunos países no existe una estrategia explícita de desarrollo regional. En el caso de Perú, sin embargo, las consideraciones espaciales son importantes en la Estrategia de Desarrollo Nacional de

/Largo Plazo

Largo Plazo (1968). La integración nacional, la ampliación del mercado interno, y sobre todo, la redistribución espacial de la población constituyen elementos importantes a nivel global. En la República Dominicana, aunque no se plantea una estrategia explícita de desarrollo regional, los programas sectoriales parecerían definir una estrategia implícita que prioriza la organización espacial del medio rural.

En el caso de Haití la estrategia se define explícitamente como una estrategia de organización del espacio rural acompañada de una jerarquización y equipamiento de los centros urbanos de soporte.

En Bolivia, se han formulado varias propuestas estratégicas, pero el nivel de internalización e institucionalización es bajo. En cualquier caso, la estrategia en vigencia difiere considerablemente de las estrategias formuladas en otros países. Se trata de una estrategia esencialmente espacial que tiende a la consolidación y expansión del "centro" (constituido por el así llamado Sistema Territorial Fundamental).

En el caso de Brasil la estrategia regional está centrada en la reformulación e intensificación del desarrollo agropecuario y en la adecuación funcional de las ciudades de tamaño medio y pequeño. Cabe destacar que el tratamiento de los problemas regionales en el III PND refleja una mayor preocupación que la observable en planes anteriores.

En México, la persistencia de las disparidades regionales y del crecimiento desmedido de las ciudades mayores (en particular el DF), ha llevado a que la estrategia espacial, incorporada a la estrategia global de desarrollo, se estructure sobre la base de un criterio de desconcentración económica; ello se ha traducido en la propuesta de una política de fortalecimiento de una red de centros orientada a la conformación de un sistema nacional urbano en el que puedan ser descentralizadas las funciones de las tres principales metrópolis.

/Complementariamente, ello

Complementariamente, ello lleva a postular el fortalecimiento de las actividades económicas de las áreas rurales y de los núcleos urbanos articulados a las mismas.

Si es posible hablar de un "estilo" de desarrollo regional (sería probablemente más apropiado usar el término "patrón de desarrollo regional") incorporado en las estrategias, habría que convenir que mayoritariamente las proposiciones estratégicas se pronuncian a favor de una desconcentración concentrada <sup>3/</sup> de crecimiento económico, como una forma de alcanzar varios objetivos simultáneos: i) plantear el desarrollo regional como congruente con el crecimiento económico global; ii) incorporar paulatinamente nuevas áreas y poblaciones a relaciones más complejas de producción e intercambio, especialmente regiones fronterizas; iii) contrabalancear el crecimiento (juzgado como desmedido) del centro principal. Claramente, las concepciones teóricas que sustentan tal patrón o estilo se asocian a las ideas de centro-periferia y polos de desarrollo.

El establecimiento de prioridades regionales, un componente importante de toda estrategia de desarrollo, es en general eludido, salvo en el caso de Panamá (prioridades basadas en criterios económicos) y Chile (prioridades basadas en criterios geopolíticos).

#### ESTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS

Varios son los tipos de instrumentos de política económica que preferentemente son propuestos y utilizados en el campo del desarrollo regional latinoamericano.

<sup>3/</sup> Es decir, una estrategia que postula el desarrollo preferencial de un número reducido de centros urbanos con el propósito de reducir el ritmo de crecimiento del principal centro metropolitano.

Por un lado, las transferencias directas de recursos fiscales al sistema regional por la vía del establecimiento de "Fondos" para el desarrollo regional, constituye un instrumento que tiende a generalizarse con cierta rapidez.

Es bien conocido el funcionamiento - en Brasil - del Fondo de Participación del Estado y Municipios, que entrega a dichas unidades de la Federación un porcentaje constitucionalmente establecido, de la recaudación de algunos impuestos federales. En Chile igualmente se estableció en años recientes un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Decreto Ley 575, 1974) al cual se asigna, a lo menos, un cinco por ciento del volumen de ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución (impuesto) sobre bienes raíces. En Colombia existe el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y en Venezuela el V Plan de la Nación establece el Fondo de Corporaciones Regionales. En Panamá, el presupuesto del sector público incluye una asignación de suma fija (un millón de dólares por año) igual para cada provincia. En el plan reciente de México se contempla el establecimiento de un financiamiento específico para el desarrollo estadual y municipal que alcanza al 10 por ciento de los ingresos petroleros totales a percibir en el trienio 1980-1982.

El otorgamiento de recursos financieros a cada región (o a algunas de ellas) por la vía del establecimiento de participaciones o "regalías" regionales vinculadas a la explotación de recursos es un mecanismo extensamente utilizado en Bolivia y lo fue en Chile durante muchos años; si bien en ningún caso se trata de sumas muy cuantiosas.

La política tributaria ha sido utilizada en casi todos los casos como una política de fomento regional (subsidijs directos o rebajas de impuestos) para regiones periféricas y como una política de control o desestímulo (por la vía de impuestos específicos o de mayores tasas impositivas) a la expansión de ciertos centros urbanos. Mención especial, en este contexto, merece la legislación vinculada a los

artículos 34-18 en Brasil que ha facilitado la transferencia de capital desde los centros más dinámicos hacia las regiones menos desarrolladas con el fin de establecer allí una base industrial, al amparo de beneficios especiales otorgados al inversor. Con referencia a la política arancelaria, cabe señalar que se la ha utilizado de modo similar sobre todo en relación a los gravámenes a la importación de bienes de capital.

Las políticas de precios y monetaria (incluida la política cambiaria) no han constituido herramientas usadas desde el punto de vista del desarrollo regional, salvo contadas excepciones.

Sin duda que ha sido el gasto público directo - tanto en infraestructura (vías, parques industriales, energía, etc.) como las actividades directamente productivas (empresas públicas) - el principal instrumento de desarrollo regional usado en América Latina, si bien no siempre resulta fácil atribuir determinado gasto público a un programa regional de desarrollo. En este sentido, sigue siendo todavía una verdad el hecho de que los programas sectoriales puros (es decir, sin una consideración a priori de su efecto regional) suelen tener impactos regionales mayores que los propios programas regionales.

Desde el punto de vista de la situación concreta en algunos de los países aquí considerados, puede anotarse lo siguiente.

En Colombia, las políticas e instrumentos de desarrollo regional son clasificados en cuatro grupos: i) generales, como la política fiscal redistributiva y el crédito sectorial de impulso al desarrollo de ciudades intermedias mediante inversiones en infraestructura e industria; ii) instrumentos de desconcentración industrial, coercitivos, como los controles sobre la localización de la nueva inversión extranjera y las normas sobre licencias de importación así como indicativos, como es el caso de los créditos con tasas diferenciales de interés según tamaño de las ciudades y los incentivos para la localización en parques industriales; iii) instrumentos de ordenamiento urbano

/como las

como las Empresas de Desarrollo Urbano y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y; iv) instrumentos administrativos, como la creación de Corporaciones y las asociaciones de entidades territoriales.

En Chile sólo se utilizan políticas e instrumentos especiales (gasto público preferencial, subsidios, zonas francas, etc.) en las regiones extremas (regiones piloto) en tanto que en el resto solamente opera una política financiera expresada en el ya citado Fondo de Desarrollo Regional.

En Perú, la política de desarrollo regional opera preferentemente como una política administrativa si bien recientemente el gobierno ha planteado el uso de una serie de instrumentos ligados a la desconcentración industrial.

En Bolivia la política regional opera, como se señaló, por la vía financiera de las regalías regionales.

En Panamá, la estrategia regional distingue entre políticas básicas y políticas de apoyo en términos interregionales y se definen políticas globales para cada región. Las dos políticas interregionales más importantes en ejecución son la política de Fortalecimiento de Centros Urbanos del Interior (Programa Multisectorial que opera con un préstamo AID de alrededor de US\$ 30 millones) y la política de Desarrollo Rural Integrado (también un programa multisectorial).

Por último, cabe señalar la creciente importancia que en las políticas de desarrollo regional han adquirido las medidas de control de la expansión metropolitana, de desconcentración industrial y de preservación del medio ambiente urbano. Esto es particularmente evidente en los mayores países del área y se manifiesta en, por ejemplo, la reciente legislación sobre erradicación de industrias contaminantes. Destacan, en este sentido, la legislación establecida en 1976 por Decreto Presidencial Nº 1478 en Venezuela y la Ordenanza de relocalización industrial promulgada en 1979 para el área metropolitana de Buenos Aires.

## F. CONCLUSIONES

Contrariamente a lo que seguramente se observa en otros campos de la política pública en América Latina, en el caso de la planificación regional del desarrollo prevalece una considerable heterogeneidad en varios elementos de ella.

Con la excepción del trasfondo teórico de las estrategias de desarrollo regional, que es considerablemente homogéneo, al punto de que todas las estrategias (con la sola excepción de Bolivia) aparecen como intentos de corrección a la concentración, los otros elementos examinados (regionalización, sistema agencial, y políticas) difieren notadamente de país en país.

Las resistencias a la reestructuración del poder - que necesariamente deriva de una regionalización - son obvias en la mayoría de los casos, de manera tal que sólo la imposición en contextos políticos muy especiales o una desusada capacidad de persuasión de parte del gobierno central parecen haber tenido éxito como fórmulas de implementación.

En parte como consecuencia misma de ello, los sistemas agenciales de la planificación regional aparecen como poco estructurados; sin que se haya resuelto todavía en varios países, los campos respectivos de competencia entre organismos propios o internos del sistema central de planificación y organismos autónomos o, peor aún dependientes de otro tipo de organismos centrales.

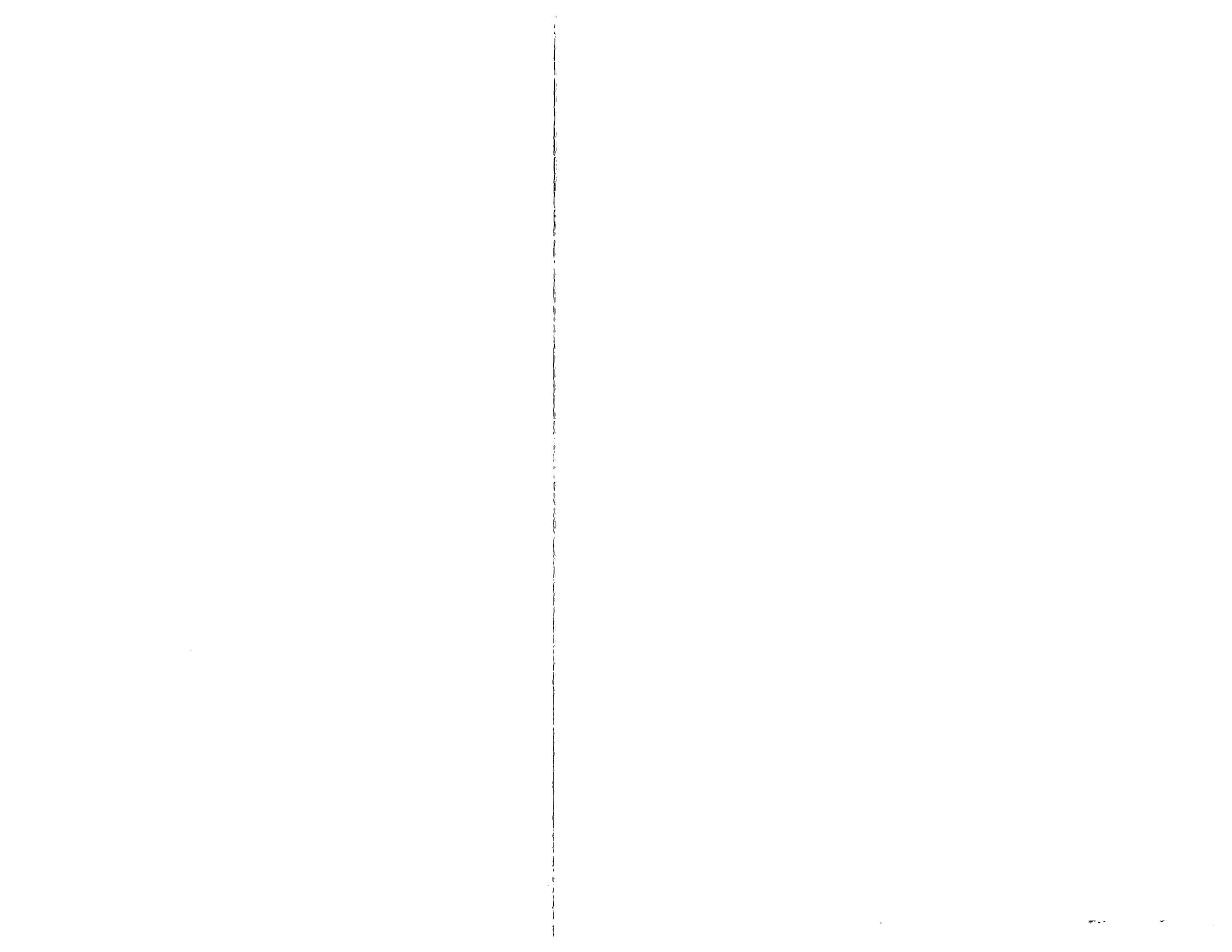
En materia de instrumentos de política, se observa el uso preferencial de los de tipo financiero, generalmente formulados de manera ad-hoc. En realidad poco se utilizan las políticas económicas más tradicionales y amplias (como podría ser la política de precios agropecuarios por ejemplo) desde un punto de vista regional. La idea matriz de la diferenciación regional de las políticas económicas dista todavía de ser algo de común aceptación.

/Tal diversidad



CONTENIDO REGIONAL DE LOS PLANES

	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	El Salvador
Punto	Presentación a la primera conferencia de ministros y jefes de planificación de América Latina, 1977	III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985 (Proyecto)	a) Las Cuatro Estrategias 1970-1974 b) Para Cerrar la Brecha 1974-1978 c) Plan de Integración Nacional 1979-1982	Plan Nacional de desarrollo 1979-1982	Ponencia presentada por la Oficina de Planificación Nacional en el Seminario de Bogotá, 1969	Plan Nacional de Bienestar para Todos 1978-1982
Problemas identificados	- Ausencia de una red urbana estructurada y jerarquizada, suficiente como para generar economías de aglomeración - Escasa integración espacial del país - Ineficiente patrón de ocupación y uso de suelo - Regionalismos y localismos excesivos	- Fuertes desequilibrios inter e intra-regionales de ingreso, de actividades económicas y de calidad de vida - Persistencia del éxodo rural e hipertrofia urbana, y particularmente metropolitana, con consecuencias negativas sobre la calidad de la vida urbana	- Desequilibrios regionales	- Elevada y creciente concentración territorial de la población, las actividades y las decisiones - Dominación centro-periferia	- Desintegración física, económica y social - Fuertes desniveles en el ritmo de crecimiento regional - Fuertes desigualdades interregionales - Centralismo decisonal	- Disparidades territoriales en el nivel de vida - Fuerte migración rural-urbana - Falta de integración física y económica - Relativa escasez y uso ineficiente del suelo
Objetivos	- Integración del territorio y expansión de la frontera socioeconómica - Reducción de disparidades regionales y urbano-rurales - Transformación de la estructura territorial a fin de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo global	- Integración nacional y mejor equilibrio espacial del proceso de desarrollo - Reducción de las disparidades económicas y de calidad de vida entre regiones y al interior de ellas	- Desconcentración industrial y descentralización administrativa - Integración física regional - Fortalecimiento de la autonomía regional - Estimular los centros productores con ventajas comparativas	- Reducción de los desequilibrios espaciales y sociales - Mayor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de cada región	- Equilibrar el uso de los recursos naturales y la localización de la población - Promover la participación regional - Mvilizar los recursos regionales para el desarrollo nacional - Promover la igualación regional de oportunidades - Asegurar la integridad, la seguridad y la integración nacional	- Lograr una mayor integración nacional por medio de la incorporación de áreas retrasadas del país al proceso de desarrollo - Retener la población rural en su lugar de origen - Lograr una distribución territorialmente equilibrada de los beneficios del desarrollo - Uso eficiente de los recursos humanos y naturales de cada zona
Estrategia	- Consolidación de un núcleo regional central denominado Sistema Territorial Fundamental (STF) en el que la elevación de la productividad permite generar excedentes para la expansión a largo plazo de la frontera socioeconómica	Los elementos básicos de la estrategia regional son: - Reformulación e intensificación del desarrollo agropecuario para reducir el éxodo rural e atenuar el proceso de hipertrofia urbana - Mejorar la distribución interregional de infraestructura económica y social - Mejorar la adecuación funcional de las ciudades de tamaño medio y pequeño y de la periferia de las áreas metropolitanas - Fortalecer los órganos regionales y urbanos y los gobiernos estatales y municipales - Diferenciación del énfasis entre componentes estratégicos según macro-regiones	- Actuar sobre las variables macro-económicas y demográficas que determinan los flujos migratorios y la localización de las actividades	Los elementos básicos de la estrategia regional son: - Desarrollo rural integrado - Descentralización administrativa de acuerdo con la jerarquía urbana propuesta - Participación regional a través de los Consejos de Desarrollo - Control sobre el crecimiento de la subregión central	- Crecimiento regional selectivo basado en polos de desarrollo, en el cual se otorga prioridad a las regiones extremas. - Rol subsidiario del Estado en la asignación de recursos, excepto en las regiones prioritarias	Estrategia de desarrollo polarizado que implica: a) Ordenamiento del país conforme a un sistema jerarquizado de centros poblados; b) especialización productiva de las regiones y los centros urbanos
Políticas e instrumentos	- Política de localización preferencial de proyectos claves en el STF aprovechando las ventajas comparativas de los ejes y subregiones componentes - Política de equipamiento de infraestructura urbana y de vialidad en el STF - Concentración de la población rural - Orientación de flujos migratorios hacia áreas de alto potencial localizadas en torno al STF - Refuerzo de las actividades de planificación regional y local - Política tributaria a favor de los Comités y Corporaciones de Desarrollo Regional	- Políticas fiscales para estimular la inversión privada en el Nordeste y la Amazonia - Instrumentos financieros tales como el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano y recursos canalizados al PIN y al PROTERRA - Fortalecimiento de mecanismos institucionales (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Superintendencias, etc.) - Política de desconcentración industrial - Política de descentralización administrativa - Políticas específicas de desarrollo de macro-regiones	- Fortalecimiento de las Corporaciones Regionales de Desarrollo - Planes viales regionales integrados - Control de localización de inversiones extranjeras en Bogotá, Medellín y Cali - Definición y organización jurídica de las Áreas Metropolitanas - Políticas financieras y crediticias	- Política crediticia - Inversión pública - Política de empleo regional - Identificación de áreas industriales para desconcentración - Zonificación del uso agrícola y urbano del suelo - Provisión de infraestructura para los polos industriales	a) Regiones prioritarias: - Zonas francas - Subsidio al empleo - Asignaciones especiales para obras públicas b) Todas las regiones: - Fondo Nacional de Desarrollo Regional - Programas integrados de desarrollo rural - Sistema de información regional	- Regionalización del país - Sistema Nacional de Vinculación Territorial - Asignación de la inversión y el gasto público para el equipamiento físico en áreas prioritarias - Normas jurídicas para el desarrollo urbano - Política de administración interior del Estado y del desarrollo regional - Fondo de Integración Territorial para el financiamiento de proyectos - Proyectos rurales integrados en áreas agropecuarias de menor desarrollo relativo



Tal diversidad de planteamientos y acciones, conjuntamente con el bajo nivel de formalización y cuantificación de ellos, hace pensar que se trata todavía de un campo del desarrollo en el que hay una teoría en busca de una práctica, más que una experiencia consolidada generalizable.

A pesar del cuadro adscrito la mayoría de los planes de la región señalan que las formas prevalecientes de ocupación y utilización del espacio han resultado básicamente de la operación de las fuerzas de mercado cuya tendencia fundamental ha sido la concentración de las actividades y la población en espacios relativamente reducidos. También se destaca, en este mismo sentido, la importancia de una intervención sistemática del Estado a fin de controlar este proceso.

En la medida que la evidencia empírica disponible revela una tendencia a la agudización de los problemas regionales, es previsible que durante los próximos años la mayor parte de los gobiernos de la región habrán de incrementar sus esfuerzos en materia de planificación regional, formulando políticas explícitas y más operativas en este campo.

The administration of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, is hereby notified that the following parcels of land are being offered for sale:

Section 10, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 11, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 12, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 13, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 14, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 15, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 16, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 17, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 18, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 19, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 20, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 21, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 22, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 23, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...

Section 24, Township 33N, Range 12E, T13S, R12E, M33N, containing 360 acres, more or less, situated in the County of ... State of ...