

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.34/L.1
30 de octubre de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

C. /

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL
DESARROLLO REGIONAL

Organizado por las Naciones Unidas, a través
de la Comisión Económica para América Latina,
el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social y la Oficina de Cooperación
Técnica

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

LOS ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO REGIONAL
EN AMERICA LATINA

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y está sujeto a cambios
de fondo y de forma.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
A. EL MARCO DE REFERENCIA	1
B. EL DESARROLLO REGIONAL Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	4
C. LA INCIDENCIA DE LOS ASPECTOS SOCIALES EN EL DESARROLLO REGIONAL	8
1. La participación activa de la población como base del desarrollo regional	8
2. Los nuevos objetivos de las políticas de desarrollo regional	10
II. PRINCIPALES ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO REGIONAL	14
A. LAS REPERCUSIONES SOCIALES DE ALGUNAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO	14
1. Las dicotomías regionales	15
2. Efectos sociales de la concentración del desarrollo en zonas litorales	21
3. La incidencia de la polarización	21
4. Los efectos de la dependencia	23
5. Los efectos sociales de la falta de integración nacional	25
B. ASPECTOS SOCIALES DERIVADOS DE LA NATURALEZA SOCIAL DEL DESARROLLO	28
1. Aspectos sociales inherentes al papel que cumple la población	28
2. Aspectos sociales derivados del manejo estratégico y político del desarrollo regional	35

I. INTRODUCCION

A. EL MARCO DE REFERENCIA

1. Los trabajos del presente seminario girarán en torno al tema de los aspectos sociales del desarrollo regional. Forman parte de un esfuerzo mucho más amplio iniciado hace algún tiempo por las Naciones Unidas, la CEPAL y el ILPES en el tema en general. Se pretende con ello complementar la contribución realizada hasta ahora por otros organismos y programas internacionales, así como por algunas instituciones académicas y de investigación en otros aspectos del tema, como los económicos, los de planificación física regional y urbana, y algunos problemas especiales de índole metodológica.

2. La selección del tema - como la convocatoria misma del Seminario - responde a tres propósitos principales. En primer lugar, atender en parte al deseo creciente de varios gobiernos y especialistas latinoamericanos de identificar los factores y las repercusiones sociales de los desequilibrios regionales y su incidencia en la definición y puesta en marcha de futuras políticas y estrategias para corregirlos. En segundo lugar, sistematizar y reforzar el conocimiento empírico que sobre estos problemas se tiene en Latinoamérica, en el supuesto de que éste constituye uno de los campos menos estudiados y más relegados en el análisis y el enfrentamiento de la problemática del desarrollo en los países del continente. Y en tercer lugar, llamar la atención de los gobiernos y los planificadores sobre el hecho de que los aspectos sociales constituyen factores claves en la agudización o en la solución de los desequilibrios adversos que afectan la estructura espacial del desarrollo latinoamericano, y explorar las implicaciones de esa proposición general.

3. Los dos términos que definen el tema de este seminario presentan dificultades y ambigüedades. Por una parte, los líderes políticos y los planificadores latinoamericanos parecen ahora preparados para aceptar que la política de desarrollo necesita dar mayor atención a la distribución espacial o "regional" del desarrollo y que dicha atención no puede limitarse

/satisfactoriamente a

satisfactoriamente a la redistribución de inversiones en instalaciones productivas y obras de infraestructura. Así, el sentimiento de que muchos factores no económicos requieren ser tomados en cuenta pueden traducirse en la proposición de que los "aspectos sociales del desarrollo regional" son importantes. Pero, queda aún por preguntarse: ¿qué "aspectos sociales"? ¿Qué clase de región se tiene en mente? Y, consecuentemente, también, ¿qué clase de desarrollo? ¿En qué se diferencian "los aspectos sociales" que deben ser tenidos en cuenta a nivel regional de aquellos "aspectos sociales" de las políticas y la planificación del desarrollo nacional? ¿Es realmente la regionalización de las políticas de desarrollo un requisito clave para que la mayoría de los países latinoamericanos puedan salir del atolladero al cual parecen haberlos conducido las actuales formas de desarrollo? ¿O quizá es ése un expediente secundario que puede ser útil sólo cuando los problemas básicos hayan sido superados?

4. Ninguno de estos interrogantes ha recibido respuesta clara hasta ahora a través del estudio sistemático de la realidad de los países latinoamericanos. En buena medida las actuales teorías de desarrollo regional están dominadas por los problemas específicos de los problemas industrializados de alto ingreso y en general otorgan poco peso a los aspectos que legítimamente pudieran definirse como "sociales" en el contexto latinoamericano. Por otra parte, a pesar de las experiencias logradas por algunos países de este continente, no se cuenta aún con un conjunto coherente de ideas claras y suficientemente evaluadas sobre la materia.

5. En estas circunstancias el seminario será ante todo un ejercicio de exploración de un área a la que faltan fronteras claras y adecuados puntos de referencia. Se procederá básicamente a través del método pragmático de examinar qué es lo que las instituciones de desarrollo regional representadas consideran como "regiones", cuáles aspectos sociales toman ellas en cuenta y cómo les otorgan tratamiento.

6. Así, para los fines específicos de este seminario el desarrollo será interpretado como un proceso de cambios sociales que implican cambios estructurales profundos que se manifiestan a niveles local, regional y nacional con un complejo juego de interinfluencias entre tales niveles. En este contexto un simple incremento del producto per cápita no puede ser

/identificado con

identificado con el desarrollo, aunque no puede haber desarrollo sin tal incremento. La "región" será concebida como cualquier subdivisión del territorio nacional - más amplia que las localidades o comunidades primarias - que por presentar ciertas características de unidad o complementariedad en los campos de la economía, la geografía, la conciencia popular de identidad y otros, resulta ventajoso para algunos aspectos de la política del desarrollo tratarlas como una unidad. Este mismo concepto podría ser aplicable - y en la práctica ya está aplicándose en proyectos de integración fronterizos - a regiones que comprendan dos o más países. Bajo esta concepción cada país puede legítimamente hacer uso de varios tipos de regiones para diferentes propósitos y presentar diferentes "aspectos sociales". Por otra parte, los "aspectos sociales" incluirán todos los aspectos del desarrollo regional diferentes a los estrictamente económico-productivos y los físico-geográficos. Ellos incluyen, pues, las estructuras políticas y sociales de las regiones y las interrelaciones entre éstas y las estructuras nacionales. Abarcan los linderos de solidaridad, el sentido de tradiciones e intereses comunes que pueden o no coincidir con las fronteras geográficas de una región y que constituyen tanto puntos de apoyo como fuente de dificultades para la planificación del desarrollo nacional y los objetivos de la distribución de las inversiones y los servicios sociales. Por tanto, no se limitan a la consideración de los programas convencionales de acción social o bienestar humano a nivel regional.

7. Por su parte el término "desarrollo regional" se identifica con la búsqueda de una estructura espacial del desarrollo nacional que asegure, entre otros objetivos, los siguientes: a) un nivel adecuado y creciente de eficiencia basada en la incorporación orgánica de todos los recursos naturales y humanos y un manejo estratégico del espacio económico y social; b) una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo; c) unas relaciones interregionales orgánicas y justas, y d) condiciones reales de un desarrollo interior autosostenido y creciente. En este marco de referencia el concepto de desarrollo regional incluye las transformaciones sociales y económicas que entraña el desarrollo a nivel regional o intrarregional, pero abarca también los problemas inherentes a las relaciones interregionales y la estrategia global del desarrollo

/nacional. Esta

nacional. Esta concepción incluye también aquellos aspectos relativos a la descentralización y democratización del poder y la capacidad de iniciativa y de acción a nivel regional y local.

8. Con estas ideas en mente y a través de una amplia óptica social se pretende enfocar y analizar la incidencia de los principales factores institucionales, políticos, culturales y sociales propiamente tales, así como las repercusiones sociales que ciertas características del desarrollo económico tienen en la configuración de la estructura espacial y del régimen de relaciones entre las regiones de un mismo país.

B. EL DESARROLLO REGIONAL Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

9. En la medida en que se ha venido avanzando en el conocimiento y el manejo de la problemática del desarrollo latinoamericano se ha tomado también progresivamente conciencia sobre la necesidad de ampliar y complementar los instrumentos conceptuales y metodológicos con los cuales ha venido operándose hasta ahora. Esta circunstancia está adquiriendo mayor relieve en la medida en que ciertos aspectos del desarrollo llegan a fases críticas y las políticas y estrategias convencionales para afrontarlos no parecen responder a la complejidad y a la urgencia de los problemas planteados.^{1/}

10. En efecto, cada día resulta más clara para los planificadores y estrategias del desarrollo la necesidad de contar con herramientas teóricas y prácticas para desglosar y "regionalizar" las políticas y planes de desarrollo, introducir las variables espaciales para la distribución de las inversiones y servicios sociales y estimular la capacidad para planificar, administrar y ejercer iniciativa en los planos regional y local. Al mismo tiempo, se advierte una creciente preocupación por contar con el instrumental adecuado que permita interpretar y, en la medida en que ello sea posible, prever y manejar el complejo conjunto de procesos sociales involucrados en

^{1/} Para una ampliación de este último tema, véase: Informe de avance sobre la formulación de una estrategia de desarrollo para América Latina. ILPES, restringido, 1968.

la formulación y ejecución de las políticas y estrategias de desarrollo. Tampoco parece escapar la preocupación por la progresiva agudización en el plano interno de los desequilibrios regionales y los consecuentes conflictos sociales, fenómenos éstos que en la práctica frustran en buena medida los efectos esperados de las citadas políticas y estrategias. A este respecto la CEPAL ha dicho: "... Importa fundamentalmente avanzar en el esclarecimiento conceptual de los problemas regionales a fin de definir con mayor precisión elementos esenciales de la estrategia del desarrollo. Si se atiende a la instrumentación práctica de la estrategia, podría llegar a decirse que no se dispone de ella en tanto no se han examinado los objetivos regionales que dicen relación con la propia integración económica y social de los países. En este aspecto es manifiesta la debilidad de los planes globales nacionales de desarrollo. Así, como se ha avanzado en el análisis de la estructura productiva del proceso de crecimiento económico, debe ahora complementarse el esquema con el análisis de las estructuras regionales. Es imprescindible traducir en una versión regional los grandes objetivos de la estrategia, ir más allá de la tradicional división entre lo urbano y lo rural, lo agropecuario y lo no agropecuario, para considerar la estructura económica y social de las distintas regiones de un país, de las áreas metropolitanas y de las grandes y pequeñas ciudades: apreciar cómo se dan en ese cuadro los propósitos de aumento de la producción, la absorción de la población activa y los objetivos de redistribución del ingreso. Y cómo se aplicarán y cuáles serán los efectos de las medidas de movilización de los recursos nacionales, las reformas agrarias, las técnicas de producción, la expansión de las exportaciones y la aceleración del proceso de integración en el ámbito latinoamericano ...".^{2/}

11. Paralelamente, al reflexionar sobre los efectos adversos de la excesiva polarización de la industria y su respectiva infraestructura operada en el curso de las políticas de sustitución de importaciones, así como de la concentración y aceleración de la urbanización, algunos planificadores y estudiosos del desarrollo latinoamericano han comenzado también

^{2/} Véase CEPAL, Aspectos Básicos de la Estrategia del Desarrollo de América Latina, E/CN.12/836, marzo de 1969. Décimotercer Período de Sesiones, Lima, 1969.

a plantear la necesidad de introducir conceptos e instrumentos relativos al manejo estratégico del espacio económico y social en la formulación de las nuevas políticas y estrategias del desarrollo. Algunos van más allá cuando sostienen que los países se verán muy pronto enfrentados a la necesidad de reubicar sus actuales emplazamientos industriales. En este mismo sentido se agrega que dichas políticas de sustitución de importaciones están a punto de quedar agotadas en los países de mayor dinamismo.

12. Por otra parte, y como etapa subsiguiente a la de sustitución de importaciones, hay quienes opinan que buena parte de los esfuerzos para el desarrollo deberán orientarse de ahora en adelante hacia la sustitución de las materias primas de origen industrial, la producción progresiva de bienes de capital y la adaptación de ciertos aspectos de la tecnología. En materia de planificación y formulación de estrategias del desarrollo tales objetivos obligan a profundizar a través de procesos de desglose y regionalización de los esfuerzos, no sólo en términos sectoriales sino, principalmente, territoriales y operativos. En este último campo será preciso introducir conceptos tales como el "ordenamiento del espacio" y su adecuado equipamiento. Paralelamente, y para asegurar el requerido nivel de expansividad y de autogeneración de la economía nacional, será necesaria la ampliación sistemática y sostenida de los mercados internos.

13. Por otra parte, cada día hay más conciencia en América Latina sobre el hecho de que cualquier planteamiento que se haga en la estrategia del desarrollo deberá estar basado en una intensa movilización de todos los recursos internos de los países.^{3/} Tal movilización no será posible si no se incorporan efectivamente en las políticas y los planes a la población y la riqueza potencial de todo el territorio. Esta consideración conduce a un enfrentamiento de la temática regional.

14. La incorporación de los recursos naturales, la reubicación progresiva y sistematizada de los emplazamientos industriales y la reorientación de los asentamientos humanos son propósitos que llevan implícita la idea de un

^{3/} Véase CEPAL, Aspectos Básicos de la Estrategia del Desarrollo de América Latina, E/CN.12/836, marzo de 1969. Décimotercer Período de Sesiones, Lima 1969.

manejo estratégico del espacio económico y social. En el contexto de la planificación y la formulación de estrategias, todos estos propósitos constituyen la esencia y la función del desarrollo regional y su planificación. Es precisamente por eso por lo que varios países han comenzado a incorporar este frente en sus planes y políticas de desarrollo. Los gobiernos de Argentina, Chile, Perú y Venezuela han identificado oficialmente las unidades regionales respectivas y se proponen ahora "regionalizar" sus esfuerzos y sus estrategias. En Colombia han realizado ya los estudios pertinentes y en México se cuenta con una regionalización del territorio con base en sus grandes cuencas hidrográficas. Estudios similares se iniciaron también en Ecuador.^{4/} A estos propósitos derivados de la estrategia nacional del desarrollo hay que agregar el carácter y el tratamiento regionalizado que está otorgándose a ciertas áreas de integración fronteriza bajo la inspiración de la nueva política comercial integracionista. Tal es el caso de la Cuenca del Plata, y las regiones fronterizas colombo-venezolanas y colombo-ecuatorianas.

^{4/} Véanse: ODEPLAN, Política de Desarrollo Nacional, Directivas Nacionales y Regionales, Presidencia de la República, Santiago, 1968; CORDIPLAN, Mapa del Desarrollo Regional, Regiones de Planificación, Presidencia de la República, Caracas, 1969; Secretaría de Estado de Gobierno, Regionalización: Instrumento para el Cambio, Documentos, Buenos Aires, 1967; Instituto Nacional de Planificación, Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo, Resumen, Lima 1968; Departamento Nacional de Planeación, Modelo de Regionalización. Informe preliminar presentado al Comité Organizador del Seminario sobre Regionalización de la Política de Desarrollo Doc.DNP-334-UDRU, septiembre 5 de 1969; Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Principales Aspectos Socio-Económicos del País, Quito, 1967.

C. LA INCIDENCIA DE LOS ASPECTOS SOCIALES EN EL
DESARROLLO REGIONAL

15. La disminución de los desequilibrios regionales - y el desplazamiento racionalizado de la industria, la expansión sistemática del espacio económico, la reorientación de los asentamientos humanos y la ampliación de los mercados internos que tales objetivos llevan implícitos - son propósitos que entrañan profundos y complejos procesos sociales. Y tanto las decisiones como los instrumentos metodológicos y operativos necesarios para el manejo estratégico del desarrollo regional y la regionalización de las políticas constituyen procesos políticos e institucionales. Por otra parte, y ante todo, el hombre y la sociedad constituyen el sujeto y el fin de todos los esfuerzos destinados al desarrollo. Estas circunstancias imprimen a las diferentes políticas de desarrollo regional un alto contenido social.

1. La participación activa de la población como base del desarrollo regional

16. El desarrollo regional parece algo más complejo y significativo que la simple localización de recursos de origen extrarregional, o la explotación de un recurso básico generalmente de tipo extractivo. La primera constituiría apenas un mecanismo de promoción que generalmente se frustra si no existen las condiciones sociales suficientes para que tal traslado de recursos se localice, y mediante un proceso de arraigo, se consolide y multiplique sistemáticamente.^{5/}

17. El proceso de dinamización de la población consiste en buena medida, en la liberación y puesta en marcha de los potenciales humanos tanto individuales como colectivos, el despertar de una conciencia local sobre

5/ Véase, Janusz A. Ziolkowski, Problemas Metodológicos en la Sociología del Desarrollo Regional, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, UNRISD/69/C.2, GE.69-1141, Ginebra, 1969; y Rubén D. Utría: La naturaleza social del desarrollo y sus implicaciones en la política social a nivel regional, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social. Documento presentado al Seminario de Sociología del Desarrollo Social, Ginebra, 1969.

el papel dinámico que la región debe y puede desempeñar en la vida nacional, así como la búsqueda de la realización de las aspiraciones regionales a través de la aceleración del desarrollo. Todo parece indicar que este fenómeno involucra dos tipos de procesos: uno endógeno por el cual los potenciales humanos y los recursos naturales, económicos e institucionales se liberan, combinan y desarrollan, a través de un acelerado proceso de cambios sociales. Y otro exógeno mediante el cual, se crean las condiciones de vinculación con el resto de la vida y la economía nacionales. El primero aparece como una responsabilidad básicamente local y está muy ligado al conjunto de valores, motivaciones y actitudes de la población, así como a la disponibilidad de los recursos locales. El segundo se relaciona fundamentalmente con la capacidad de acción y organización del poder central, y por tanto, constituye una responsabilidad básicamente nacional o supra-regional.

18. En cierta medida a través de este proceso de desarrollo simultáneo de la población y sus recursos naturales, las instituciones sociales se perfeccionan y afianzan y la economía se expande más allá de sus requerimientos de consumo interno. El aparato productivo adquiere capacidad para exportar y al mismo tiempo insume materias primas y bienes de capital que vienen del exterior. En este flujo creciente de exportación e importación y el balance favorable a la economía interna que se derive de éste, y en el despliegue de recursos humanos e institucionales que tales procesos involucran, la región puede adquirir en buena medida la dinámica necesaria para un desarrollo creciente y autosostenido.

19. Así, según los recursos, la vocación y las características y tendencias de la comunidad o sociedad regional, y también según los estímulos e impactos exógenos, es posible que la región tienda a orientar su desarrollo en cierto sentido y a especializarse. En razón de tal especialización puede jugar un papel propio y específico en el conjunto de la economía que le define un status también específico dentro de la vida nacional. En cierto modo podría decirse que ella viene a funcionar así como un "órgano" especializado en el conjunto de la institución nacional cuya importancia "clave", "secundaria" o "marginal" depende de la dinámica y los niveles que logre su desarrollo.

2. Los nuevos objetivos de las políticas de desarrollo regional

20. Por otra parte, los conceptos y objetivos del desarrollo regional - que desde una óptica tecnológica tienen aparentemente un carácter instrumental - pueden adquirir connotaciones marcadamente políticas en ciertas coyunturas históricas. Al parecer, tal cosa comienza a suceder ahora en América Latina. Al examinar detenidamente las motivaciones implícitas, y aun las explícitas, de la formulación y puesta en marcha de las recientes políticas de desarrollo regional, en algunos países se observa una ampliación fundamental de los conceptos. Parece que una nueva corriente con nuevo contenido ideológico está reorientando el pensamiento latinoamericano en este campo, que, como es bien sabido, han girado en la práctica en torno a: i) la dinamización de áreas deprimidas, como en el caso de la SUDENE en Brasil; ii) la reconstrucción de la economía de zonas devastadas por terremotos y otros accidentes como en el caso de la provincia de Valdivia en Chile; iii) el aprovechamiento de recursos hidrológicos, como en el caso de la Corporación del Valle del Cauca (CVC) en Colombia, o las comisiones de los ríos Balsas, Lerma y Papalóapan en México; y iv) la explotación de recursos naturales básicos, como en el caso de la Corporación de la Guayana Venezolana (CGV).

21. Con posterioridad, la construcción de Brasilia no constituyó simplemente la edificación de una nueva capital nacional. En la intención de los gestores de esta empresa siempre estuvo en mente producir alteraciones significativas en la estructura espacial del desarrollo brasileño. Aun cuando no se ha realizado hasta ahora ninguna evaluación seria de esta experiencia y algunos sectores han expresado dudas sobre su validez, los pocos años de funcionamiento de la nueva ciudad parecen estar estimulando un paulatino desplazamiento del "centro de gravedad" del desarrollo nacional. Según algunas opiniones los cambios económicos y sociales serían perceptibles en amplias zonas de Goiás y Minas Gerais y en las modificaciones de los flujos de actividad e intercambio económico y social en los tradicionales polos de São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte.

22. El nuevo esquema de regionalización implantado en Chile recientemente no constituye sólo un nuevo parcelamiento político-administrativo sino que responde a una estrategia de "regionalizar" y "descentralizar" el desarrollo. Esta intención aparece explícita cuando el gobierno afirma que:

"La justificación de una política de desarrollo regional aparece meridianamente clara si se la sitúa como un instrumento de objetivos múltiples orientado al mejoramiento de las condiciones de integración. Básicamente la política de desarrollo regional ha de actuar a través de un ordenamiento espacial de actividades (en términos de una jerarquía de lugares centrales) para promover una mayor integración física, mediante el manejo adecuado de ciertas variables de control (inversiones, migraciones, localización, etc.), en orden de provocar una desconcentración económica y por medio de una política de descentralización, que permita acentuar la participación regional en el proceso de toma de decisiones. La "región" aparece así como un instrumento de acción para la política de desarrollo y como un instrumento de participación para el individuo, objeto y sujeto de la planificación".^{6/}

23. En la "estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo" promulgada por el gobierno del Perú en noviembre de 1968 se establece entre los grandes propósitos de la política de desarrollo lo siguiente:

... "c. Lograr una mejor distribución de la población dentro del espacio económico del país evitando así las actuales tendencias de concentración creciente de la zona costera, particularmente en el centro metropolitano, mediante la formación de polos compensatorios de desarrollo en regiones estratégicas en torno a una constelación de recursos integrados."^{7/}

Esta concepción estratégica del desarrollo regional aparece también en la misma oportunidad cuando al referirse a la reforma del Estado iniciada por el Gobierno se afirma que

"ella constituye el punto de partida para dar paso a una estrategia nacional de desarrollo que conduzca a las transformaciones necesarias para poder acelerar el crecimiento, distribuir el ingreso y generar y consolidar fuerzas autopropulsivas internas, en base al logro de una sólida integración nacional, que asegure la incorporación de los peruanos de todas las regiones del país a los beneficios del progreso."^{8/}

^{6/} Véase ODEPLAN, Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales. Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional, Santiago, 1968, pág. 35.

^{7/} Véase Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo. Resumen. Publicación del Instituto Nacional de Planificación, Lima, noviembre 1968, pág. 4.

^{8/} Ibidem, pág. 3.

24. Por su parte el nuevo gobierno venezolano ha puesto también en marcha una política de desarrollo regional y ha implantado una regionalización del país que sirva de base a la nueva estrategia. El nuevo contenido de tales propósitos aparece muy claro en las palabras del propio Presidente de la República cuando afirma que:

"No perderé de vista, en cuanto al desarrollo, que para ser integral y armónico debe ser regional. La conciencia de la regionalización en Venezuela se ha acentuado en los últimos 10 años. El estudio de factores geográficos; políticos, demográficos, económicos y ecológicos define las regiones como unidades de características y exigencias determinadas. Uno de los primeros actos del nuevo Gobierno será el de acoger, al menos como criterio provisional, una norma de regionalización acorde con los análisis hechos, para impulsar la preparación, creación y funcionamiento de órganos apropiados para el desarrollo de las regiones respectivas".^{9/}

25. El gobierno argentino está reorientando también la política de desarrollo en este sentido a través del nuevo "sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo". La Ley 16964 del 30 de septiembre de 1966 y su respectivo reglamento regionalizan al país en ocho "regiones para el desarrollo" y establecen condiciones operativas para la descentralización de la política de desarrollo a nivel de cada una de ellas. Al explicar los alcances del nuevo sistema el Presidente de la Nación Argentina ha dicho:

"... La unidad nacional es una empresa a cumplir, nuestra gran empresa, que podríamos sintetizar así: es preciso que en cada rincón del país los hombres que lo habitan tengan las mismas oportunidades que en cualquier otro lugar del territorio nacional, para alcanzar su pleno desarrollo humano, satisfacer sus expectativas, trabajar con entusiasmo, y sentirse incorporados con pasión y esperanza a la vida universal. Sabemos que hoy esto no es así: que hay conos de luz y conos de sombra, y que entre ellos no componen un paisaje armónico sino una estructura discordante. Zonas postergadas, despobladas, adonde el Estado no ha llegado con sus servicios ni su estímulo, constituyen un desafío a nuestra imaginación y componen el capítulo principal en la lista de nuestras responsabilidades de gobernantes."^{10/}

^{9/} Véase Discurso del Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, en el acto de toma de posesión del cargo. Publicación de la Presidencia de la República, Caracas, marzo 11 de 1969, pág. 19.

^{10/} Véase Mensaje Presidencial del 10 de marzo de 1967, en Regionalización: Instrumento Operativo del Cambio. Secretaría de Estado de Gobierno, Dirección General de Provincias, Buenos Aires, 1967, pág. 9.

26. En cuanto se refiere a Colombia, el Departamento Administrativo de Planeación acaba de concluir los estudios relativos a la regionalización del país y a la formulación de una política de desarrollo regional.^{11/}

En estos precisos momentos el Gobierno se prepara para presentar al Congreso el proyecto de Ley correspondiente.

27. Los componentes políticos e ideológicos, así como las repercusiones sociales involucradas en estas nuevas concepciones y prácticas del desarrollo regional trascienden los alcances y el instrumental convencionales. Este proceso de reformulaciones se encuentra apenas en su fase inicial y es muy difícil aún precisar su verdadero contenido y sus proyecciones. Bien puede ser que sólo constituya una forma de expresión de las frustraciones que los países latinoamericanos han experimentado a lo largo de más de un decenio de expectativas y de ejercicios en torno a la formulación de políticas y planes de desarrollo a nivel nacional. También es posible que ellas no sean más que una respuesta a las crecientes presiones y clamores de los líderes de las regiones y localidades periféricas. Cualesquiera que sean sus motivaciones lo cierto es que este proceso está en marcha y que es posible que llegue a constituirse en uno de los elementos focales de la política de desarrollo en el próximo decenio. De todas maneras, lo que vale la pena no perder de vista es que tales reformulaciones llevan implícitas modificaciones significativas de las tendencias tradicionales del desarrollo latinoamericano y, por tanto, alteraciones en las estructuras sociales que éste lleva aparejadas.

^{11/} Véase Departamento Nacional de Planeación: Modelo de Regionalización. Informe preliminar presentado al Comité Organizador del Seminario sobre Regionalización de la Política de Desarrollo. Doc.DNP-334-UDRU, septiembre 5 de 1969.

II. PRINCIPALES ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO REGIONAL

28. Los principales aspectos y problemas sociales del desarrollo que afectan al conjunto de regiones internas de los países subdesarrollados - y particularmente los latinoamericanos - no constituyen fenómenos aislados ni parecen generarse exclusivamente en el plano regional y local. Al parecer tampoco se originan solamente en factores y procesos que pudieran calificarse como de índole exclusivamente "social". Al analizar sus orígenes, su naturaleza y sus proyecciones se tiene la sensación de que ellos constituyen básicamente el resultado de una compleja combinación de factores principalmente históricos, políticos, sociales y físico-geográficos.

29. En este amplio contexto y examinado el tema en el marco de las condiciones y perspectivas del desarrollo latinoamericano, los principales aspectos y problemas sociales que presenta el desarrollo regional podrían ser analizados a través de un doble aunque interrelacionado enfoque: a) las repercusiones sociales de ciertas tendencias del proceso de desarrollo seguido por los diferentes países; y b) los aspectos y conflictos derivados de la naturaleza social de los procesos del desarrollo.

A. LAS REPERCUSIONES SOCIALES DE ALGUNAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO

30. La estructura espacial del desarrollo latinoamericano presenta un marcado desequilibrio que da origen a fuertes contrastes y dicotomías regionales. Tal desequilibrio se presenta tanto en términos de la plataforma continental en su conjunto como en el contraste interno de cada uno de los diferentes países. No existen aún estudios sistemáticos sobre tal estructura que fundamenten esta imagen. Por ello estas apreciaciones deben ser tomadas mientras tanto con la correspondiente dosis de relatividad.

31. En el primer caso, como es bien sabido y por diversas causas, la cultura, la economía y las demás expresiones del desarrollo aparecen principalmente localizadas por lo general a lo largo del litoral o en las

/proximidades de

proximidades de éste.^{12/} El interior del continente se ha conservado y continúa conservándose relativamente menos desarrollado como sucede en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

32. En el segundo caso - los desequilibrios internos dentro de cada país - la estructura espacial se caracteriza por fuertes y crecientes desequilibrios regionales.^{13/} En un extremo, uno o pocos polos y sus respectivas áreas de influencia concentran la mayor parte de los recursos de inversión, los servicios, la actividad productora y, en muchos casos, la población. En el otro, una extensa periferia relativamente estancada, o simplemente en franca marginalidad en relación con el proceso general de desarrollo cumplido en el resto del país. Amplios territorios de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Perú y Venezuela confirman esta última observación.

1. Las dicotomías regionales

33. Este cuadro de desequilibrios se expresa en varios países en una serie de marcados contrastes regionales.^{14/} Uno de ellos es el existente entre regiones dinámicas y regiones deprimidas, en el cual las primeras ostentan un nivel de producción que crece a tasas muy similares a las de países industrializados y la población aumenta considerablemente, mientras que en las segundas la economía decrece o permanece estacionaria a tiempo que la población tiende a emigrar a las primeras en busca de oportunidades de empleo y de servicios. Este fenómeno no sería forzosamente negativos si esas

^{12/} Véase Walter Stohr, Regional Development in Latin America: Experience and Prospects. Documento presentado al Segundo Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo. Santiago, septiembre, 1969; e ILPES, Informe de Avance sobre los Trabajos para la Formulación de una Estrategia de Desarrollo Venezolano en el Marco de la Integración Subregional. Caracas, agosto 1968. Preliminar.

^{13/} Véase CEPAL, La Economía de América Latina en 1968, XIII Período de Sesiones, Lima, Capítulo II.

^{14/} Estos contrastes han sido denominados por algunos autores como dicotomías regionales principalmente destinadas a analizar y a construir tipologías de regiones. Véase, por ejemplo, Benjamin Higgins: The Scope and Objectives of Planning for Underdeveloped Regions. Documentación del Primer Seminario sobre Regionalización. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, celebrado en Hamilton, Canadá, en septiembre de 1968. Edición del IPGH. Comisión de Geografía de Brasil, Rio de Janeiro, junio 1969.

regiones dinámicas fueran capaces de absorber plenamente a los migrantes y satisfacer sus expectativas. Otro es el existente entre regiones ricas y regiones pobres en el que las primeras disfrutan de niveles de ingreso per cápita y de vida así como de otros indicadores de tipo socio-económico y socio-cultural relativamente altos, mientras que en las segundas tales indicadores son bajos y precarios. Otro es el relativo a regiones modernas y las regiones tradicionales según el cual las primeras se caracterizan por su capacidad innovadora y modernizante tanto en su economía como en el resto de sus instituciones sociales, mientras que en las otras permanecen aferradas a formas más tradicionales de producción y organización social. Otra es la existente entre regiones metropolitanas y regiones rurales en la cual las primeras se caracterizan por concentrar buena parte de la población nacional desbordando las escalas máximas de tamaños adecuados para el funcionamiento de los servicios humanos, mientras que en las otras la población permanece dispersa sin una jerarquización de los núcleos urbanos. Otra es la existente entre regiones relativamente autónomas^{15/} y regiones dependientes según la cual las primeras tienen un desarrollo relativamente autosostenido y capaz de operar en cierta medida a base de sus propios mercados internos - y aún subsidiar a las otras - mientras que las segundas necesitan para sobrevivir de la constante transferencia de recursos del poder central o de otras regiones más dinámicas. Esta situación podría resultar positiva en el marco de una estrategia global de desarrollo regional destinada precisamente a contrarrestar los desequilibrios. Pero es adversa cuando predominan condiciones de dependencia y no de auténtica integración económica. Originándose así una situación de dependencia económica y política.

34. Tales contrastes pueden ser observados fácilmente a través de la concentración de la población, la producción y el ingreso en las regiones principales de cada país y sus respectivos centros urbanos. Como es bien sabido, ya en 1960 casi un tercio de la población latinoamericana vivía en

^{15/} El término independiente tiene, particularmente en el caso latinoamericano, un sentido relativo y su uso sólo podría estar justificado por ser opuesto a "dependiente". En los últimos tiempos ha venido tomando cierta fuerza la tesis de que algunas regiones industrializadas - y en general el sector moderno - de algunos países como Brasil, Argentina, México y Perú pueden seguir creciendo en forma relativamente indefinida con base en sus propios mercados internos.

ciudades de más de 20 000 habitantes y cerca de una cuarta parte en ciudades con más de 100 000 habitantes. Diez ciudades con más de un millón de habitantes reunían entonces alrededor del 13% de la población total; en 15 de los 21 países latinoamericanos la mitad o más de la población urbana vivía en una sola ciudad. Otros exhibían igualmente índices de concentración muy altos: 47% en la ciudad capital de Chile; 70 y 40% en las dos ciudades más grandes de Ecuador y Brasil respectivamente; y 40% en la zona metropolitana de México. En cambio, se registraban índices bajísimo de densidad de población rural en algunas zonas. En más de 40% del territorio latinoamericano la densidad de población no alcanzaba a 1 habitante por kilómetro cuadrado y en casi dos tercios de la superficie no llegaba a cinco.^{16/}

35. A estos desequilibrios demográficos se añaden otros mayores en la actividad económica. Hace poco se estimaba que más de la tercera parte del valor de la producción industrial latinoamericana provenía de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México y que en varios países, los dos o tres centros industriales más importantes reunían una proporción muy significativa del total nacional: en Argentina los dos tercios entre el Gran Buenos Aires y Rosario; en Brasil, el 80% en el triángulo São Paulo-Guanabara-Belo Horizonte; en Chile, el 66% en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en México, el 45% en el Distrito Federal y Monterrey; en Perú el 56% en Lima-Callao; y en el Uruguay, las tres cuartas partes en Montevideo.^{17/}

36. A estos desequilibrios regionales de la actividad económica corresponden otros en materia de distribución regional del ingreso. Por ejemplo, se estima que en Brasil los índices del ingreso medio por persona, con referencia al ingreso medio nacional, serían de 51 para el Nordeste, 60 para las zonas Norte y Centro-Oeste, 96 para el Este y 144 para el Sur. En México, el ingreso medio familiar rural representaría poco más del 40% del ingreso medio urbano, y en relación al ingreso medio por habitante del Distrito Federal los índices de ingreso medio regional serían de 35 para las zonas Pacífico, Sur y Centro, de 54 para el Norte y el Golfo de México y de 93 para el

^{16/} Véase CEPAL: La Economía de América Latina en 1968. XIII Período de Sesiones, Lima, abril de 1969. Particularmente Primera Parte, Capítulo II.

^{17/} CEPAL, ibidem.

Pacífico Norte. Al mismo tiempo, se advierte una concentración del ingreso en las zonas metropolitanas, donde está la mayor parte de la industria moderna. Se estima, por ejemplo, que el producto interno bruto nacional de Argentina, Chile, México y Perú, se genera respectivamente en un 45% en el Gran Buenos Aires, 43% en la Provincia de Santiago, 35% en el Distrito Federal de México, y 40% en la ciudad de Lima. En contraste con esa alta concentración del ingreso en áreas metropolitanas hay grandes aglomeraciones humanas con muy bajos niveles de productividad e ingreso, como en el Sur de México y el Nordeste del Brasil. En esta última región, que ha sido calificada como la más vasta zona de miseria del hemisferio occidental viven unos 25 millones de personas con un ingreso anual inferior a los 100 dólares por habitante.^{13/}

37. Al examinar con detenimiento la naturaleza y los orígenes de tales desequilibrios se tiene la sensación de que ellos están directa e indirectamente ligados a las estrategias implícitas o explícitas seguida tradicionalmente ^{19/} por los países latinoamericanos. En este sentido hay quienes afirman que estos desequilibrios son consustanciales con tales estrategias y que tienden a consolidarse en la medida en que ellas se afianzan.^{20/}

^{18/} CEPAL, op. cit.

^{19/} "Los patrones de crecimiento económico" ... "caracterizados por un alto grado de concentración del progreso técnico, en algunos sectores, con efectos muy pronunciados en la estructura de la capacidad productiva, la distribución del ingreso y la capacidad de absorción de la mano de obra, se aprecian también claramente en la distribución regional de la actividad económica. En efecto, no son ajenas a ese esquema de crecimiento la acentuada concentración geográfica y las fuertes disparidades entre distintas regiones de cada país que caracterizan a las estructuras económicas latinoamericanas hacia fines del decenio de 1960. Algunos antecedentes históricos del problema sugieren la presencia de relaciones circulares en que estos rasgos regionales derivan determinadas características del proceso de desarrollo y tienden a su vez a reforzarlas". (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1968. Primera Parte, Cap. II, pág. I-87, Doc. E/CN.12/825, marzo de 1969, Décimotercer Período de Sesiones, Lima.

^{20/} Véase R. Stavenhagen, Seven Erroneous Theses about Latin America, en Latin American Radicalism. Editado por Irving Luis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi. A Vintage Book, Nueva York, 1969.

38. En efecto, la característica y la tendencia más representativa de la estrategia del desarrollo latinoamericano desde el comienzo de la vida republicana hasta los años recientes ha sido la de concentrar los esfuerzos en aquellas ciudades y áreas en las cuales se ha producido una acumulación previa de servicios, de población y, por tanto, de mercados potenciales. Como es bien sabido, tal acumulación se operó durante el período de dominación española y portuguesa con unas características y una localización espacial que respondía exclusivamente a los intereses y los vínculos funcionales de una economía colonial. En cumplimiento de tales propósitos los puntos focales del desarrollo colonial latinoamericano en cada país fueron aquellos puertos a través de los cuales se producía una mejor conexión entre las áreas de producción de materias primas y la metrópolis española o portuguesa.^{21/} Y el espacio económico utilizado se limitó a las áreas de interés directo para dicha economía dependiente. En esta forma fue definiéndose y consolidándose la estructura espacial costera y orientada hacia el exterior que caracteriza el desarrollo latinoamericano.

39. Por diversas razones tal estructura no fue alterada sustancialmente después de la colonia cuando los centros de la economía mundial se desplazaron hacia otros países. Tampoco lo fue posteriormente durante las crisis del sistema internacional de centros de poder económico ocurridos durante la Gran Depresión y la segunda guerra mundial, ni lo fue durante la reciente etapa conocida como de "sustitución de importaciones". Por el contrario, hay evidencias de que tal estructura se consolidó aún más a través de la concentración de las nuevas obras

^{21/} Véase Celso Furtado, La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. Editorial Universitaria, Santiago, 1969.

de infraestructura, la instalación de los servicios sociales, la expansión de los servicios burocráticos y la instalación de las nuevas industrias.^{22/}

40. A primera vista podrán pensarse que estas características y su influencia en los desequilibrios regionales son exclusivamente de índole económica y que, por tanto, no tienen forzosamente una incidencia en el plano social. Sin embargo, en el caso latinoamericano tal apreciación no parece del todo exacta. En el trasfondo de todas ellas existen motivaciones y procesos sociales y políticos, complejas influencias históricas y todo un conjunto de valores socio-culturales sin cuya adecuada consideración no sería legítimo intentar una interpretación y, menos una solución, de los problemas propios del desarrollo regional.

^{22/} "En efecto, el desarrollo industrial posterior modificó en muy escasa medida ese patrón de localización. En primer término, la industria sustitutiva se orientó principalmente hacia el mercado de manufacturas de consumo corriente que ya existía, para aprovechar las crecientes demandas de consumo de las aglomeraciones urbanas reprimidas por las rigideces de la capacidad para importar. En consecuencia, esta industria trató de instalarse cerca de los centros de consumo. En esos puntos se creó una concentración industrial que seguía atrayendo a nuevos capitales y población. Sólo en la medida en que se agotaban las posibilidades de sustitución, se impusieron otras localidades más cercanas a determinados recursos naturales, pero aún en esos casos, la administración y muchas veces las etapas finales de transformación siguieron radicadas en los polos tradicionales. En alguna medida, la actividad propiamente industrial vino a sustituir una producción artesanal que tenía más aptitud para la dispersión regional. Se explica así la pérdida de importancia relativa de muchos centros urbanos secundarios, localizados en una amplia área geográfica. Primero fueron reemplazadas las artesanías tradicionales, como la textil, por fabricaciones similares importadas a menor precio y, una vez suprimidas esas artesanías o reducidas a un arte folklórico, la importación fue reemplazada por la producción nacional de las zonas modernas. Asimismo, con un desarrollo industrial fuertemente protegido y sin gran apremio por elevar al máximo la eficiencia y la productividad, los factores extraeconómicos, como las ventajas personales de vivir en los centros urbanos más grandes, ejercieron gran influencia sobre las decisiones de localización." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1968. Op. cit., pág. I-89.)

2. Efectos sociales de la concentración del desarrollo en zonas litorales

41. Al lado de los efectos positivos que en el plano económico pueda tener la concentración del desarrollo en ciertas zonas litorales, de varios países, el relegamiento de extensas regiones interiores lleva aparejado el marginamiento de importantes recursos naturales y amplios sectores de la población. Esta circunstancia obliga a esta última a emigrar en forma constante y creciente en busca de oportunidades de trabajo y servicios. Al mismo tiempo, la falta de vertebración y comunicación interior contribuye a conducir los flujos de migración y colonización hacia el litoral, con la correspondiente saturación de las estrechas fajas costeras ligadas a los grandes puertos. Ello explica en parte las grandes aglomeraciones humanas de Argentina en torno a Buenos Aires y la desembocadura del Plata; de Brasil en torno a Río de Janeiro, Santos, São Paulo y su área de producción interior: Belo Horizonte; lo es también en el caso de la extensa faja del nordeste en torno a Salvador, Recife, Fortaleza, Natal y otros; de Venezuela en torno a La Guaira-Caracas; de Perú a través del complejo metropolitano Lima-Callao y de Ecuador en torno a Guayaquil. Quizá México y Colombia - y por razones más bien inherentes a la topografía nacional y otros factores históricos que al patrón de desarrollo - presentan una fisonomía diferente. Otro tanto puede decirse de Bolivia y Paraguay debido a su mediterraneidad. Tales concentraciones tendrían otra connotación en el plano social si las tierras litorales fueran aptas y suficientes para asegurar un importante desarrollo agropecuario y si la industria fuera capaz de ocupar productivamente a toda la población.

3. La incidencia de la polarización

42. La polarización del desarrollo - que ha hecho posible contar con mercados y escalas de producción para la industria y aprovechar economías externas existentes - ha contribuido también en cierto modo al pronunciamiento de los desequilibrios regionales. En primer lugar, la concentración de inversiones, de servicios y de poder ha estimulado la concentración de la población en una o varias zonas metropolitanas cuyas tasas de crecimiento demográfico son generalmente superiores a la capacidad de la economía para proveer empleos y servicios suficientes. Ello se ha traducido en el surgimiento
/de amplios

de amplios y crecientes grupos marginales de población que hacen más dramáticos los déficits de servicios, distorsionan el mercado de mano de obra no calificada y trasladan a los centros urbanos la carga de conflictos sociales generada en el medio rural por el estancamiento, el empobrecimiento y las expectativas insatisfechas de muchas generaciones. En segundo lugar, tal "metropolización" ha desalentado la formación y consolidación de polos secundarios y ciudades medianas, que fueron en el pasado los núcleos de desarrollo de muchas regiones interiores y que podrían ser en el presente los puntos de avanzada hacia una estrategia de desarrollo regional. En tercer lugar, esta polarización de la población hace más difícil y costoso el suministro y el manejo de los servicios urbanos y sociales porque se desbordan todas las escalas apropiadas de organización y financiamiento de éstos. En cuarto lugar, y como resultado de la polarización de las oportunidades, los individuos y grupos más dinámicos y mejor capacitados abandonan en forma progresiva y creciente las áreas rurales y las ciudades medianas y pequeñas para dirigirse a los grandes polos. Ello significa que aquellas pierden sistemáticamente sus recursos humanos potenciales para progresar y quedan cada vez más a merced de los grupos más tradicionalistas y menos dispuestos a luchar por la transformación local. Ello explica en parte por qué en muchos países los cambios sociales en las áreas rurales son más lentos, y en caso contrario, por qué conducen a veces a mayor empobrecimiento y a nuevas formas de dependencia. Ello contrasta con el caso de los centros urbanos los cuales se modernizan aceleradamente. En quinto lugar, la polarización conduce también a una concentración de la modernización creándose así las llamadas "islas de modernidad" que contrastan notoriamente con la periferia subdesarrollada y a veces primitiva. Debido a las características propias de los patrones de desarrollo y otras limitaciones, tales islas no tienen capacidad para irradiar su influencia positiva y transformar el sector no moderno y, antes bien, lo que acontece en la realidad es que ejercen una acción negativa a través del drenaje de los recursos humanos y de la dependencia económica y política que imponen sobre ellas. No quiere decir ello que toda polarización sea incapaz de beneficiar a la periferia. La situación se presentaría de manera diferente en el marco de una nueva estrategia de desarrollo regional.

4. Los efectos de la dependencia

43. Las características de dependencia de la economía latinoamericana han dado origen también a varios problemas sociales relativos a los desequilibrios regionales.

44. Por una parte, el carácter monoexportador de materias primas determinó históricamente un desarrollo prioritario y privilegiado de las respectivas regiones productoras con el consecuente relegamiento de las demás no comprometidas en el proceso exportador. Tal es el caso de las regiones cafeteras de Brasil y Colombia; las azucareras de Centroamérica y Perú; las bananeras de Ecuador y de otros países del Caribe; las petroleras de Venezuela; las salitreras al comienzo y las cupreras después en Chile; y las estañeras en Bolivia. Sin embargo, debe tenerse presente que tal "desarrollo" se ha limitado por lo general a la infraestructura indispensable para el procesamiento y el transporte, y básicamente sólo ha beneficiado a los grupos de administradores, intermediarios y comerciantes, y en menor escala a los trabajadores más directamente ligados a la producción. Dentro de tal esquema los beneficios netos son sistemáticamente exportados a la capital nacional o a los centros internacionales, con lo cual no se producen mayores efectos multiplicadores en las respectivas regiones.^{23/} Al respecto cabe preguntarse en qué medida esta traslación de beneficios afecta decisivamente a la población de estas regiones? Es necesaria esta traslación para los fines de la capitalización que exige el desarrollo nacional? Y si es necesaria, por cuánto tiempo?

^{23/} Por ejemplo, la gran riqueza petrolera del Zuliano ha servido para dotar a la población de dicha región de los servicios sociales y comunales indispensables ni el empleo requerido, pero financió la modernización, las obras suntuarias y los altos ingresos de Caracas. Otro tanto puede decirse de las zonas salitreras y cupreras de Chile en relación con Santiago. El gran esfuerzo productor de los cafetaleros de Minas Gerais en Brasil o de Caldas en Colombia no modificó sustancialmente la vida de los campesinos pero sí permitió financiar grandes obras urbanas en São Paulo y Bogotá, respectivamente.

45. En segundo lugar, como resultado del progresivo auto-abastecimiento logrado por los países industrializados y otras causas inherentes al comercio internacional, y también por el impulso cobrado en los últimos decenios por la industrialización urbana en desarrollo de la política de sustitución de importaciones, la agricultura y la pequeña minería latinoamericana han venido perdiendo prioridad y dinamismo. La falta de una expansión sistemática de los mercados interiores no ha permitido un adecuado y oportuno reemplazo de la demanda tradicional de los mercados internacionales. Esta circunstancia ha contribuido indudablemente a un incremento de la economía urbana acompañado de un decrecimiento de la economía rural, con el correspondiente impacto adverso sobre la población de las áreas periféricas.

46. En tercer lugar, la importación indiscriminada de bienes de capital y tecnologías de los países industrializados - que ha permitido la modernización de ciertos sectores de la producción - trae aparejados algunos problemas sociales conexos en relación con el desarrollo regional. Por una parte tales bienes y tecnologías sólo pueden ser operados en condiciones de eficiencia bajo escalas amplias de producción y ello induce a ubicar los emplazamientos industriales justamente en los grandes centros urbanos. Esta circunstancia deja las áreas rurales y a las regiones periféricas al margen del proceso de industrialización. Frente a esta consideración cabe preguntarse: ¿En qué sentido afecta esto a la población ubicada fuera de los centros industriales? ¿Para dar debida atención a estos factores sociales, debe la industria desplazarse hacia donde está la población o debe ser a la inversa? ¿O es que existe una solución intermedia? Por otra parte, tales equipos y tecnologías han sido concebidos y diseñados para producir bienes y servicios que si bien son de consumo popular en los países industrializados, en el medio latinoamericano sólo pueden ser comprados por los sectores de más altos ingresos. Así, el proceso de sustitución de importaciones orientado básicamente hacia la producción de automóviles, artefactos electrodomésticos y electrónicos, cosméticos y otros bienes de consumo, ha estado dirigido a crear y satisfacer la demanda de los sectores de mayor ingreso.^{24/}

^{24/} Véase CEPAL, Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina, E/CN.12/836. XIII Período de Sesiones, Lima, 1969.

Ello ha significado dejar de lado la demanda de los amplios sectores populares, particularmente la población de las regiones periféricas. Al mismo tiempo, la falta de herramientas y equipos manuales, materias primas y materiales y bienes de consumo popular probablemente ha desalentado el dinamismo de la economía de las áreas periféricas. Sobre el particular cabría preguntarse entonces: ¿Cuáles tecnologías y que estructura de bienes y servicios producidos puede contribuir mejor a disminuir los desequilibrios regionales y a incorporar a los sectores rurales? ¿O es que acaso el problema no radica en la dependencia tecnológica sino más bien en la falta de una adecuada estrategia de desarrollo regional que tenga en cuenta estas implicaciones sociales?

47. En cuarto lugar, debido al fenómeno anterior y al alto costo relativo de los bienes y servicios producidos por este tipo de industrialización, la expansión del mercado sólo puede operar en sentido vertical, es decir, haciendo que el mismo grupo de compradores compre más cosas, o las mismas cosas con mayor frecuencia. Así, mediante la concentración del ingreso y del mercado los polos tradicionales han logrado afianzar su posición de beneficiarios más o menos exclusivos de los frutos del desarrollo, con la consecuente exclusión de la población de las regiones periféricas. En este otro aspecto será preciso también dilucidar algunos interrogantes: ¿Hasta qué punto esta "verticalización" de los mercados contribuye a acentuar los desequilibrios regionales existentes? ¿Cómo podría lograrse una expansión interior u "horizontal" del mercado dentro de los patrones tecnológicos en boga en la industria latinoamericana?

5. Los efectos sociales de la falta de integración nacional

48. Otra de las características y tendencias de los patrones de desarrollo en la mayor parte de los países latinoamericanos es la falta de adecuada integración. Por diversas causas - algunas de ellas ya mencionadas - y en diversa magnitud, las diferentes regiones y territorios de cada país no están vinculadas entre sí en una forma orgánica que permita la incorporación de todos los recursos humanos y económicos y un beneficio de los frutos del desarrollo nacional que abarque a la

/población de

población de todas las regiones. No quiere esto decir que todas las áreas del territorio, per se y cualesquiera que sean sus potencialidades, deban recibir el mismo tratamiento y los mismos beneficios. Ello equivaldría en unos casos a desperdiciar recursos en áreas que tienen poco que ofrecer, y en otros a desaprovechar potencialidades y coyunturas favorables. Significaría también renunciar a las posibilidades de un manejo estratégico de la política de desarrollo en función de variables de tiempo y de prioridades. De lo que se trata, mas bien, es de contar con un adecuado grado de integración de las diferentes áreas territoriales y su población a la economía y a la vida nacional a través de relaciones orgánicas y justas que beneficien real y simultáneamente al desarrollo nacional en su conjunto y a toda la población.

49. Como resultado de esta falta de integración o, por el contrario, de la vigencia de un patrón de integración a base de dependencia, la mayor parte de los países presenta un cuadro interno desequilibrado y contrastante formado por una super-región industrializada y dinámica que concentra el poder económico y político y también la cultura frente a un conjunto de regiones de escaso dinamismo o estancadas. Esta situación y las relaciones económicas, políticas y culturales que se operan entre tales regiones determinan en cierto modo un comportamiento social en la población en su conjunto y en sus sectores representativos. Tal comportamiento tiene cierta importancia en la consolidación y el incremento de las desigualdades regionales y, naturalmente, ha de jugar un papel también importante como obstáculo en cualquiera estrategia destinada a superar tales desequilibrios.

50. El comportamiento en las super-regiones se caracteriza en general por la tendencia a dar a las otras un tratamiento colonial a través del cual las primeras juegan el papel de productoras de manufacturas y las segundas el de proveedoras de materias primas y consumidoras de manufacturas, con el consecuente y desfavorable proceso de transferencia de beneficios y recursos en favor de las primeras. En algunos casos cuando estas super-regiones logran gran dinamismo y cuentan con mercados propios suficientes, el comportamiento parece derivar hacia una subestimación de los mercados representados en las otras regiones, y una transferencia de subsidios hacia ellas. Como ya fue mencionado, algunas super-regiones de América Latina han llegado o están llegando a una fase de desarrollo que les permite mantenerse y aún seguir creciendo con prescindencia del resto de la población ubicada en las demás regiones.

51. En las regiones de escaso dinamismo y en las estancadas las actitudes de los grupos dominantes y de la población en general se presentan de otro modo. En estos casos se observa la impresión generalizada de que la región no cuenta ni con los recursos ni con la capacidad de acción necesarias para acelerar su desarrollo, y que nada o poco puede hacerse sin la ayuda y la tutela del poder central. Esta actitud, que en muchos casos es el resultado del tratamiento desfavorable recibido durante largos períodos, llega a veces a casos extremos en los cuales la acción de los líderes locales se limita a obtener y a aprovechar subsidios de tipo paternalista. Otra variante consiste en la lucha sistemática por ciertos privilegios y prerrogativas de órdenes fiscal arancelario y financiero que bajo el pretexto de estímulos al desarrollo local se convierten en sistema permanente de subsidios y de beneficio exclusivo para algunos grupos. También podría mencionarse otra variante: la confrontación permanente entre dos o más regiones en procura del control del poder público o de los beneficios de éste.

52. En ausencia de un tratamiento y una estrategia adecuada a este problema de la falta de integración nacional y el comportamiento social ante ella es posible que se cometan errores y se frustren los esfuerzos. Por ejemplo, los estímulos y subsidios ya sean estos sistemáticos o accidentales pueden producir en ciertos casos efectos adversos. Aún cuando no existen estudios sistemáticos sobre el particular, es bien sabido que en muchos casos la mayor parte de la ayuda extra-regional tanto nacional como externa que reciben estas regiones va a parar a manos de los grupos dominantes locales los cuales las exportan de nuevo - generalmente incrementada como resultado de grandes utilidades y ciertos tipos de manipulaciones - hacia la capital nacional o al extranjero. En esta forma se produce en la práctica una adversa paradoja según la cual las regiones dependientes llegan a desembolsar mayores recursos que los que reciben. Ello explicaría en parte el fracaso que estas políticas han tenido tradicionalmente en la mayor parte de los casos en América Latina. Frente a estas consideraciones cabría preguntarse: ¿Es esta falta de integración fruto exclusivo de la centralización política y económica, o hay otros factores sociales localizados en las propias regiones periféricas que contribuyen a ella? ¿Podría una estrategia de índole exclusivamente económica facilitar la integración?

B. ASPECTOS SOCIALES DERIVADOS DE LA NATURALEZA
SOCIAL DEL DESARROLLO

1. Aspectos sociales inherentes al papel
que cumple la población

53. No existe consenso entre los planificadores y estudiosos del desarrollo sobre la manera más acertada de definir tal proceso. Sin embargo, en la medida en que se profundiza en su estudio y en el enfrentamiento de su problemática resulta más evidente su carácter eminentemente social. En efecto, los cambios en las estructuras de la producción, del consumo y del ahorro; la incorporación del progreso tecnológico; las modificaciones en la distribución y redistribución del ingreso; la capacidad para administrar y multiplicar los recursos productivos; y la modernización de las instituciones, constituyen fenómenos ligados en buena medida a la conducta y el esfuerzo del hombre y la sociedad. En esta perspectiva, para muchos especialistas los recursos económicos son absolutamente necesarios pero son insuficientes por sí solos para desencadenar y consolidar el desarrollo en un país o una región dados. Y hay quienes sostienen que para que esto suceda es preciso que exista una población armada de vitalidad y de aptitudes y un marco institucional suficientemente flexible y propenso a los grandes y pequeños cambios sociales que tal proceso entraña.

54. En la práctica ocurre que, por diversas razones, tales condiciones no son suficientemente favorables en la mayoría de las regiones periféricas. Por lo general las condiciones socio-económicas, culturales y psicológicas de amplios sectores de la población son bajas y precarias y los grupos representativos no están en capacidad de jugar un papel dinámico. En situaciones como ésta generalmente la inversión se estanca o emigra a regiones más prósperas, y las oportunidades de trabajo escasean. Al mismo tiempo, el ingreso se concentra, la movilidad social se frena y los estratos medios se empobrecen paulatinamente. Todo este cuadro coincide generalmente - unas veces como causa y otras como efecto - con un debilitamiento de la base económica tradicional de la región. Se produce por lo general un círculo vicioso en el cual las condiciones generales de depresión, dependencia o de marginalidad afectan adversamente a la población a tiempo que esta

/circunstancia limita

circunstancia limita las posibilidades de impulsar el desarrollo. Este fenómeno constituye un aspecto clave que explica en parte y en ciertos casos la persistencia y la consolidación de los desequilibrios regionales. Constituye también, por tanto, un factor importante en cualesquiera políticas y estrategias de desarrollo regional.

55. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, los siguientes aspectos sociales, entre otros, merecen ser tenidos en cuenta: a) Las condiciones de desarrollo comunal; b) las características de las estructuras demográficas; c) el patrón de asentamiento; y d) las actitudes humanas ante ciertas barreras geográficas y climatológicas.

a) Las condiciones del desarrollo comunal

56. De acuerdo con las Naciones Unidas, la organización y el desarrollo comunal se relacionan principalmente con diversos aspectos del comportamiento y la capacidad de la población para responder a los estímulos y compromisos del desarrollo.^{25/} Uno de los más importantes se refiere a las imágenes, las actitudes y las motivaciones de la población frente a la problemática del desarrollo. De estos factores depende en forma decisiva la respuesta de la población para acometer y acelerar los procesos de transformación y modernización involucrados en el desarrollo y adquirir deliberadamente el adecuado grado de motivación para producir más y mejor y progresar social, cultural y políticamente. Una región cuya población tiene imágenes positivas del desarrollo y sus beneficios; que está dispuesta a esforzarse tanto a nivel individual como colectivo para alcanzarlo, y que tiene fe en su propia capacidad y lucha por sus reivindicaciones constituye indudablemente un campo abonado y fecundo para la aplicación de políticas de desarrollo regional. En este caso lo que la población necesita es estímulo e instrumentos para que ella misma desencadene su propio desarrollo.

^{25/} Para una ampliación del tema véanse: CEPAL: La Participación Popular y el Desarrollo de la Comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social, en Boletín Económico de América Latina, Vol. IX No. 2 de 1965; véase también Rubén D. Utría, Desarrollo Nacional, Participación Popular y Desarrollo de la Comunidad en América Latina. Ediciones del CREFAL, UNESCO. Patzcuaro, México, 1969.

57. Otro de tales aspectos se refiere al grado de organización comunal y funcional que la comunidad requiere para desempeñar un papel activo. De acuerdo con algunos especialistas la población constituye un recurso cuando está agrupada e integrada orgánicamente en un grado suficiente para adquirir un razonable nivel de consenso y de unidad de acción. Es decir, cuando una serie de valores, pautas socio-culturales e intereses específicos le aseguran cierto grado de cohesión y le permiten sentir, actuar y proyectarse con relativa unidad. Todo esto lleva implícita la existencia de nexos internos, comunidad de ciertas aspiraciones generales y organización. Bajo este enfoque todo ello debería traducirse en una serie de órganos funcionales - asociaciones, sindicatos, grupos de presión, partidos, etc. - y un liderazgo que catalice y oriente a la población. Se diría en este caso que la población está organizada, y que en la medida en que tal organización sea más eficiente y el liderazgo más auténtico la comunidad está en mejores condiciones de participar activa y eficientemente en las tareas del desarrollo. A la inversa, una región cuya población está dispersa cultural, social y políticamente, o en donde no existen organismos de acción y de opinión pública que canalicen las energías y las aspiraciones populares, o en donde no existen líderes razonablemente auténticos, bien inspirados y capaces, carece de un requisito básico y, además, está afectada por un importante lastre que debe ser previamente removido.

58. Y este es precisamente el caso de muchas regiones rezagadas. Por diversas causas la población ha perdido el grado necesario de cohesión, sus elementos más dinámicos emigran sistemáticamente, el liderazgo está por lo general en manos de pequeños grupos de políticos locales sin visión ni capacidad, y en otros en manos de grupos familiares más interesados en perpetuar las condiciones de explotación y de injusticia social que favorecen sus intereses económicos y políticos. Es explicable que en estas condiciones

/resulte extremadamente

resulte extremadamente difícil el surgimiento de actitudes y motivaciones colectivas para el desarrollo y que, por tanto, pueda contarse con la población como agneta y como recurso básico para acelerarlo.^{26/}

59. En el caso de que las anteriores proposiciones - que han sido oficialmente acogidas por varios gobiernos y especialistas de varios continentes - resultaren válidas y aplicables a la realidad latinoamericana cabría agregar algunos interrogantes: ¿Cuáles son los medios más adecuados para una transformación rápida de tales imágenes y motivaciones? ¿Cómo contrarrestar los efectos de la inercia producida durante largos períodos de estancamiento o marginalidad? ¿Cómo conciliar las imágenes, actitudes y motivaciones de los diferentes sectores de la población? ¿Cómo debe estar organizada la población, a escala regional, local o de pequeños grupos de interés específico? ¿Cómo identificar y consolidar los valores que faciliten la cohesión de la población? ¿No contribuiría la organización popular más bien a acentuar los conflictos de intereses entre los diferentes estratos sociales? ¿O por el contrario tales organizaciones populares son necesarias para contrarrestar y superar el poder de los grupos que se benefician con las condiciones de estancamiento regionales y locales?

b) Las características y tendencias demográficas

60. Al parecer las características y tendencias de la población han jugado y continuarán jugando un papel importante en la definición de las condiciones de desarrollo en numerosas regiones. Ya fue mencionado cómo

^{26/} A este respecto Luis Vera afirma: "Un análisis de la evolución social del Nordeste (Brasileño), nos lleva a concluir que, durante todas las etapas de su historia no fue la sequía, sino el sistema feudal endémico el que se opuso a su progreso. Las grandes masas de población fueron consideradas exclusivamente depósitos de mano de obra y, por consiguiente, marginadas de la economía de plantación que allí se había afincado. La continua ausencia de una clase media, causada por la falta de movilidad social mantuvo abierta la brecha entre la élite y el grupo oprimido y permitió que sólo la minoría dominante prosperara y progresara." Luis Vera, El Proceso de Desarrollo Regional en el Nordeste de Brasil. Primer Seminario sobre definición de regiones para la planificación del desarrollo. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Hamilton, Canadá 1967.

el tamaño de la población aglomerada en torno a ciertas ciudades y sus alrededores durante un largo proceso histórico constituyó en buena medida un factor determinante en la localización de las nuevas inversiones en los últimos tres decenios. A la inversa, la pequeñez o la dispersión de la población ha influido en otras tantas regiones para que la industria y el comercio y otros factores dinamizadores no se hayan radicado. Al mismo tiempo - y particularmente en el caso de regiones que no cuentan con abundantes recursos - el exceso relativo de población ha determinado en muchos casos precarias condiciones sociales que no han representado un atractivo suficiente para la inversión. Por su parte las tasas de crecimiento - generalmente cuando son altas - han contribuido a acelerar el empobrecimiento de amplios sectores, especialmente en aquellas regiones en donde la producción ha crecido a ritmos modestos o los recursos productivos básicos - particularmente la tierra cultivable - no son abundantes o han sido sustraídos total o parcialmente de la producción a través del latifundismo improductivo. Tal parece ser el caso de muchas regiones cordilleranas de Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú en donde los excedentes de población tienen que emigrar constantemente hacia las regiones bajas y costeras en busca de tierras y trabajo. La composición de la población por edades puede también ejercer influencia en la determinación de condiciones para el desarrollo. Según muchas opiniones las regiones que cuentan con adecuada proporción de jóvenes y niños tienen potencialmente asegurados los contingentes de mano de obra que requeriría un proceso acelerado de industrialización y, además, cuentan con los elementos dinámicos para asegurar una participación más activa y deliberada de la población. Es probable que la ausencia de tales recursos haya determinado en varias regiones la pérdida de las oportunidades ofrecidas con ocasión de algunos proyectos de colonización y de fomento regional.

c) El patrón de asentamiento

61. Aún cuando no puede asegurarse que exista una correlación directa y suficientemente fundada, hay la impresión de que la dinamización del desarrollo resulta más difícil en el caso de las regiones en las cuales la población está más dispersa y no existe una jerarquización de los centros urbanos. Como contrapartida, la existencia de polos regionales de desarrollo y de

/núcleos de

núcleos de producción y de servicios de carácter sub-regional parece indispensable como estructura básica para la organización y la operación de los procesos productivos y administrativos a nivel regional.^{27/}

62. Es en este sentido en que podría resultar lamentable el estancamiento y aún el debilitamiento que sufrieron muchas ciudades medianas ubicadas en las regiones periféricas en las últimas décadas y del cual ya se hizo mención. En el caso de que esta proposición resultare válida, la política de desarrollo regional tendría que abocarse a la creación y al fortalecimiento de tales polos regionales. Según algunos especialistas debería darse oportunidad y prelación ahora a las ciudades emergentes que presentan cierto dinamismo.^{28/} La puesta en marcha de tal estrategia involucra una serie de procesos sociales complejos y una serie de decisiones importantes en cuanto a la reorientación de las inversiones y la descentralización del poder. A este respecto cabría preguntar, ¿qué efectos podría ocasionar en la marcha de la economía nacional una reorientación de este tipo? ¿En qué medida el supuesto carácter irreversible de la urbanización concentrada pudiera constituir un obstáculo?

d) Las actitudes frente a las barreras geográficas y climatológicas

63. Existen suficientes elementos de juicio para suponer que ciertas barreras geográficas y condiciones climatológicas adversas han determinado actitudes y comportamientos sociales adversos al desarrollo regional que subsisten aún a pesar de que la mayoría de los países han dispuesto y disponen de los recursos necesarios y tienen a su alcance las tecnologías requeridas. El carácter social que puede existir en tales actitudes se pone de manifiesto en algunos casos en los cuales, gracias a la existencia de comunidades regionales esforzadas y con adecuado liderazgo, tales barreras han sido vencidas. La introducción del transporte aéreo como en el caso de Colombia desde hace 50 años permitió el desarrollo de varias regiones

^{27/} Véase John Friedmann, Políticas Urbanas y Regionales para el Desarrollo Nacional en Chile: El Desafío de la Próxima Década. Fundación Ford, Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional. Santiago, 1969.

^{28/} Véase Eduardo Neira Alba, La regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina. Doc. de Referencia No. 7, presentado al Seminario de Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago 1969.

geográficamente aisladas por las tres cordilleras que recorren longitudinalmente al país, antes de que pudieran construirse las correspondientes vías terrestres. Este mismo tipo de razonamiento es válido en relación con las barreras de tipo sanitario inherentes a la geografía y que afectan en el desarrollo de muchas regiones particularmente en las zonas tropical y sub-tropical. La malaria, por ejemplo, diezmo y continúa diezmando a la población de numerosas regiones de los países centroamericanos, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Al mismo tiempo, el temor a este flagelo obstaculizó la llegada de contingentes humanos de regiones vecinas - particularmente del altiplano y de las vertientes cordilleranas. Es bien sabido que esta barrera ha frenado el desplazamiento de población del altiplano y de las vertientes cordilleranas que descienden hacia las tierras bajas en busca de tierras por colonizar. El miedo a este flagelo - que Venezuela erradicó fácilmente y en corto plazo - parece haber contribuido a orientar las migraciones hacia los grandes centros urbanos.

64. Por otra parte, en algunos casos estas barreras geográficas dan origen a ciertos mitos que pueden afectar los flujos y tendencias de las migraciones en contra de algunas regiones. Es bien sabido que por diversas causas el desplazamiento de población a través de los diversos pisos térmicos encuentra ciertas resistencias de tipo psicológico según las cuales la población del altiplano no puede adaptarse a las tierras bajas y a la inversa. Este fenómeno tiene relativa importancia en países que como Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela tienen todos los pisos térmicos y paisajes geográficos. No se cuenta con estudios adecuados sobre la materia y algunas personas sostienen la validez de tales mitos. Sin embargo, la experiencia de los países desarrollados permite pensar que los aspectos psicológicos juegan en este caso un papel importante. Cualquiera que sea el grado de objetividad que presenta este fenómeno no hay duda de que los planificadores deberán darle debida atención.

2. Aspectos sociales derivados del manejo estratégico y político del desarrollo regional

65. Como fue mencionado inicialmente, el desarrollo regional podría ser identificado con la búsqueda de la disminución de los desequilibrios regionales adversos a través de una estructura espacial del desarrollo nacional que asegure, entre otros objetivos, los siguientes: a) un nivel adecuado y creciente de eficiencia basada en la incorporación orgánica de todos los recursos naturales y humanos y un manejo estratégico del espacio económico y social; b) una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo; c) unas relaciones inter-regionales orgánicas y justas; y d) condiciones reales de un desarrollo interior auto-sostenido y creciente.

66. Con esta naturaleza y estos objetivos el desarrollo regional aparece al mismo tiempo como un fin en cuanto persigue el beneficio de las diferentes regiones, y es también un medio o instrumento de la política y la estrategia del desarrollo nacional. En ambos casos su política y su planificación entrañan un manejo estratégico y de definición de opciones políticas cualesquiera que sean los alcances y la intensidad de aquéllas. De esta característica se derivan numerosas implicaciones sociales que deben ser adecuadamente manejadas.

67. Algunas de ellas se relacionan con el carácter conflictivo que tienen algunas decisiones inherentes a los objetivos, a los medios y a la dinámica del desarrollo regional. Otras se refieren al enfrentamiento del localismo. Otras se relacionan con el carácter extrarregional de ciertos objetivos estratégicos del desarrollo regional.

68. El carácter conflictivo de la mayor parte de las decisiones tiene orígenes diversos. En primer lugar el objetivo central de una política de desarrollo regional no podría ser el reparto igualitario de recursos, estímulos y beneficios. Si se tiene en cuenta los actuales desequilibrios e injusticias característicos de la estructura espacial latinoamericana ello equivaldría a perpetuar estas condiciones. Al parecer se trata más bien de una distribución estratégica de dichos recursos, estímulos y beneficios en función de ciertas variables, tales como i) la ayuda que cada región necesita para integrarse a la vida nacional, ii) el interés

/nacional en

nacional en incorporar recursos no explotados en diversas regiones, la satisfacción de ciertos objetivos tácticos de índole suprarregional (ampliación del espacio económico y social, integración fronteriza comercial e industrial, etc.); y iii) alteraciones inducidas en la estructura espacial del desarrollo (Proyecto Brasilia, por ejemplo). A esta combinación de objetivos podrían agregarse otras variables inherentes a la necesidad de lograr éstos a través de una secuencia operativa mediante etapas sucesivas, y al orden de prioridad que por razones políticas y sociales se otorgue a tales objetivos. Todo este proceso de formulación de políticas y de planificación implica en mayor o menor grado conflictos de intereses e imposición vertical de funciones y compromisos. El fenómeno se agudiza en la medida en que - como ocurre en casi todos los países latinoamericanos - no existe un grado adecuado de participación popular en los procesos de toma de decisiones. Por una parte, el desarrollo regional así entendido entraña alteración de la inercia local, corrección de deformaciones del proceso de desarrollo y modificación del equilibrio de poderes tanto a nivel nacional como local. Por otra parte, como ya fue mencionado, involucra también un enfrentamiento al localismo. La definición de opciones y la asignación de prioridades constituyen ejercicios que por lo general se traducen en la práctica en otorgamiento de privilegios para unos y lesión de intereses y frustraciones para otros. ¿Cómo conciliar en políticas y estrategias coherentes intereses regionales y nacionales? ¿Cómo transformar la mentalidad centralista de los planificadores acostumbrados a actuar a nivel nacional con prescindencia de las opiniones regionales? ¿Y cómo hacer aceptar a los líderes regionales y locales la necesidad de supeditar sus intereses y aspiraciones en función de las metas de la política global de desarrollo? El enfrentamiento de todos estos problemas configura inevitablemente una poderosa carga explosiva de conflictos sociales.

a) Problemas sociales derivados de las relaciones entre las instituciones regionales y el estado nacional

69. No existen estudios y experiencias suficientemente evaluadas que permitan extraer teorías sobre la dinámica de estas relaciones. El sentido común indicaría que, por lo menos, dos aspectos deben ser enfrentados por los planificadores. El primero de ellos se refiere a la necesidad de una adecuada

dosis de descentralización administrativa como condición indispensable para que pueda existir un desarrollo regional auténtico. El segundo se relaciona con la adecuada dosis de solidaridad que las entidades regionales deben profesar hacia el estado nacional y los intereses generales de la nación. De ellos se desprenden algunos valores y procesos sociales de interés entre los cuales se podrían mencionar los siguientes: 1) la necesidad de una conciencia nacional sobre los problemas del desarrollo regional; 2) la infraestructura institucional necesaria; y 3) los problemas de la solidaridad regional.

70. La conciencia nacional se refiere al grado de consenso que debe existir en los sectores representativos del país sobre la necesidad y la conveniencia de realizar esfuerzos para disminuir los pronunciados desequilibrios regionales. Tal conciencia debiera basarse principalmente en la doble consideración de que éstas constituyen obstáculos para el desarrollo nacional, a tiempo que entrañan un trato injusto para la población directa e indirectamente afectada por ellos. Por otra parte, tales desequilibrios - y peor aún la concentración del desarrollo, como sucede en América Latina - no son fruto del azar. Ellos constituyen el resultado de una gestión política y económica tanto interna como externa, que opera a través de una concepción y estrategia del desarrollo, un tipo de ejercicio del poder, un manejo de la economía y la correspondiente localización de las industrias y el mercado, un grado de dependencia externa y muchos otros aspectos. Como causa y también como consecuencia de tales concepciones y manejos se genera y afianza una serie de intereses, valores y actividades favorables a tales desequilibrios. Obedeciendo a impulsos de conservación, dichos intereses, valores y actitudes han conspirado y seguirán conspirando contra todo intento de modificación de las condiciones existentes. Se está, pues, en presencia de una serie de escollos de índole política, social y cultural que dificultan el desarrollo regional. Esto significa que los planificadores deberán estar preparados para enfrentarse a una reacción sistemática por parte de los beneficiarios del statu-quo, que por lo general es más intensa en la medida en que los desequilibrios regionales son mayores. Para contrarrestar esta situación parecería preciso crear una nueva conciencia nacional en torno a la

/necesidad y

necesidad y la conveniencia de disminuir los desequilibrios regionales y de ampliar el espacio económico y social para incorporar nuevos recursos y mercados. Sin esta nueva conciencia, traducida en programas políticos con auténtico y suficiente respaldo popular y con convencimiento de los inversionistas privados de que la descentralización del desarrollo puede representar beneficios reales para sus intereses, los esfuerzos del desarrollo regional pueden frustrarse.

71. Si estas consideraciones resultaran válidas, la infraestructura institucional necesaria para que el desarrollo regional opere, debería abarcar factores tanto endógenos como exógenos. Por una parte deberían introducirse reformas al sistema institucional administrativo que permitan un grado razonable de delegación de poderes en favor de los gobiernos y organismos regionales. Ello es necesario no sólo en el sector público sino también en el sector privado. Existe una tendencia muy marcada a observar sólo el centralismo del poder público e ignorar o justificar el impacto adverso que representa el centralismo administrativo del sector privado. Pero la verdad es que este último es tan nocivo o más que el primero, particularmente en un contexto que, como el latinoamericano, la actividad económica está básicamente en manos privadas. Tales reformas deberían incluir un nuevo trato y una gama funcional de leyes y reglamentos que faciliten una efectiva descentralización administrativa. Por otra parte, para que tal descentralización funcione sería necesario contar con mecanismos a nivel regional capaces de poner en marcha el desarrollo regional a nivel operativo. Es decir, el eventual vacío dejado por el estado nacional y por la administración nacional e internacional de las empresas privadas debe ser llenado por organismos locales con capacidad de iniciativa de planificación y de operación. Así, parecería lógico pensar que una corporación regional autónoma, o cualquier otro tipo de organismo similar, para asumir a nivel local el papel jugado hasta ahora por el gobierno nacional y una nueva concepción en el manejo de las sucursales regionales de las empresas privadas podrían constituir una alternativa de la infraestructura institucional que requiere el desarrollo regional. Otro aspecto decisivo, lo constituye el adecuado abastecimiento de recursos humanos. Como fue señalado inicialmente, sin tales recursos no es posible desencadenar la

/dinámica social

dinámica social requerida para el desarrollo de una región. En las fases iniciales y mientras la comunidad local y su grado de desarrollo le permiten autogenerar recursos humanos suficientes para asumir la delegación de poderes será necesario "descentralizar" también el mercado profesional. Obviamente, para que tal desplazamiento logre los fines deseados no debe entenderse como una medida aislada. Este debe formar parte de todo un sistema de cambio en los valores, las actitudes y las motivaciones en la educación y en la formación profesional de las nuevas generaciones. Obviamente podría preguntarse ¿Hasta que punto estas innovaciones en el plano local entrañan cambios sustanciales en la estructura de poder y en todo el sistema tradicional de administración pública y privada? ¿En que sentido esta nueva infraestructura institucional operaría como simple delegataria de los poderes centrales?

72. Otro aspecto derivado de las relaciones de la región con el estado nacional es el relativo a la solidaridad regional. Como contrapartida de la descentralización administrativa las instituciones regionales deben asumir actitudes de lealtad hacia los intereses nacionales y hacia el gobierno central. Este tipo de lealtad se relaciona básicamente con el cumplimiento de las grandes metas nacionales y la identificación con los valores y símbolos representativos de la nación y que aseguran la cohesión y la solidaridad nacionales. Dentro de este marco cabe también el espíritu de solidaridad con las otras regiones del país, que se traduce en un régimen de coexistencia fraternal y de competencia leal en la carrera del desarrollo. La falta de adecuado tratamiento a este aspecto de la competencia puede conducir fácilmente a situaciones negativas como aquellas en las cuales una o más regiones se confabulan para acaparar los recursos y demás beneficios que otorga la nación, o se desata una competencia irresponsable para otorgar mayores franquicias y otros incentivos en busca de inversionistas.^{29/} Al respecto quedan muchos aspectos por dilucidar:

^{29/} Tal es el caso de los "puertos libres" y de las "zonas francas industriales" que compiten con el resto de las regiones otorgando concesiones excepcionales (liberación de impuestos, servicios subsidiados, privilegios arancelarios, etc.). Estos mecanismos son útiles y convenientes cuando responden a las lealtades debidas al interés nacional y a la competencia interregional.

/por ejemplo

por ejemplo, ¿existe en todos los países un auténtico sentimiento de solidaridad nacional? ¿Tienen tanta fuerza tales símbolos nacionales como para asegurar el grado de solidaridad que requiere la búsqueda de la disminución de los desequilibrios regionales? ¿Qué intereses y qué grupos sociales encarnan tales símbolos?

b) Aspectos sociales derivados de las funciones y el status de la región

73. La integración racional de los diferentes espacios económico-sociales destinada a lograr una razonable incorporación de todos los recursos del país, y el tratamiento sistemático a los desequilibrios regionales que persigue superar la marginalidad y el estancamiento de amplias zonas, han de traducirse en la práctica - si es que las políticas llegan a ponerse en marcha - en un nuevo cuadro de status y de funciones regionales. Los conceptos de status y de función van más allá de algunas tipologías basadas en las características generales de las diferentes regiones (urbanas, industriales, rurales, despobladas, etc.). En el marco de tales políticas, la asignación de status y funciones debería tener una base funcional a partir de la cual cada región es considerada en cierta medida como una "unidad orgánica" del desarrollo nacional y, por tanto, una "unidad especializada" dentro de la vida y la economía nacionales. En principio tal asignación se fundamentaría en los recursos y en la vocación de cada región así como en los objetivos y conveniencias de la estrategia del desarrollo nacional en su conjunto.

74. Esta asignación y el correspondiente desempeño de status y funciones llevan aparejados diversos aspectos sociales entre los cuales podrían señalarse los derivados de: 1) el status asignado a cada región; 2) la especialización; 3) las nuevas relaciones derivadas de la integración al resto de la economía y la vida nacionales; y 4) de la capacidad operativa que cada región debe desplegar.

75. La asignación de status a cada región puede dar origen a conflictos sociales y también a estímulos psicológicos de carácter positivo. Entre los relativos al primer caso podrían mencionarse los conflictos derivados de las alteraciones en el balance de poder que toda modificación de status lleva implícitas. Es de esperar que esto suceda porque en muchos casos tales alteraciones entrañan concesiones de privilegios a unos sectores y

lesión de los intereses de otros y ello conduce a serios conflictos de intereses que pueden afectar seriamente la política de desarrollo regional. Entre los segundos podrían señalarse las motivaciones positivas - o regionalismo positivo - que pueden producirse en una región cuando el Estado y la opinión pública nacional asignan a una región determinada una contribución de importancia y notable beneficio para el resto de la nación; o cuando sus líderes, sus productos o cualesquiera otras muestra de su cultura logran un reconocimiento público a nivel nacional o internacional.

76. La especialización puede también dar origen a diversos problemas de índole social. Cuando dicha especialización coincide con la tradición y la vocación de la región los problemas se reducen prácticamente al fortalecimiento de tales factores y a la puesta en marcha de un proceso de modernización que permita lograr una mayor y progresiva productividad. Aún en este caso los planificadores y estrategas podrían encontrarse frente a actitudes y tendencias conservadoras que sería preciso tratar en el plano educativo y psicológicos. Cuando se trata de una nueva especialización que tiene poca relación con las vocaciones y actitudes anteriores el problema es más complejo. Se trata en este caso de un proceso de adaptación que debe ser metódicamente concebido y puesto en práctica.

77. La integración nacional, es al mismo tiempo un objetivo y un medio del desarrollo regional. En su carácter de objetivo la integración de una región al resto de la nación persigue su incorporación económica, física, política y psicológica. En un plano teórico la primera meta - la integración económica - parece posible a través de relaciones funcionales cada vez más estrechas entre la producción y el mercado regionales, por un lado, y la producción y el mercado nacionales, por otro. Se tiene la impresión de que tales relaciones adquieren dinámica propia cuando se combinan ciertas circunstancias positivas. Una de ellas sería cuando ambos niveles - el regional y el nacional - logran mutuas y significativas ventajas de este intercambio. Otra es cuando la economía regional llega a producir excedentes absolutos en sus transacciones y el beneficio de éstas es sistemáticamente reinvertido en la región. Ello supone la presencia de un dinamismo local y una organización y una capacidad operativa interna de la región. Otra sería cuando todo este proceso de producción y comercialización se produce sin

/necesidad de

necesidad de privilegios y estímulos demasiado onerosos que deje en condiciones de desventaja a la economía nacional o a otras regiones. Como es fácil advertirlo, éstos y otros requisitos entrañan procesos sociales y políticos que escapan al restringido marco de las actividades productora y comercial propiamente tales.

78. La integración física estaría relacionada con el necesario grado de comunicación y acceso que debe tener la región hacia el resto del territorio nacional y hacia frentes externos de interés inmediato para su economía. Debido a la gran movilidad que caracteriza a los seres humanos - particularmente durante procesos de urbanización y cambio social acelerado como los que afrontan la mayoría de los países latinoamericanos - la intensificación indiscriminada de las vías de acceso y de comunicación pueden ocasionalmente producir en algunas regiones efectos poco favorables en opinión de algunos especialistas. Podría ser posible que los primeros faciliten el éxodo provincial hacia las áreas metropolitanas, sin que contribuyan funcionalmente a interconectar internamente y en forma orgánica las diferentes localidades y frentes de producción. Todo ello conduce a pensar que existe aquí un problema de inequívocas implicaciones sociales que debe ser estudiado cuidadosamente.

79. En términos muy generales podría decirse que la integración política se refiere al sistema de nexos que deben asegurar a la población y sus sectores representativos de las diferentes regiones su participación activa en la constitución del poder nacional y el proceso de toma de decisiones, así como el beneficio de todas las prerrogativas y ventajas que emanan del estado nacional. El contenido y los alcances de este tópico trascienden los restringidos marcos de la "integración administrativa" según la cual basta que el gobierno nacional designe unas autoridades y que las regiones nombren unos representantes en los órganos de representación pública. El problema parece mucho más profundo y abarca también el acceso local y regional en las decisiones de la política y los programas económicos y sociales, así como el conjunto de problemas implicados en la regionalización y desglose de tales políticas y planes.^{30/} Como resultado del

30/ Véase John Friedmann, Políticas Urbanas y Regionales para el Desarrollo Nacional en Chile: El Desafío de la Próxima Década, en Chile: la Década del 70. Fundación Ford. Santiago 1969.

adecuado tratamiento de todos estos factores de la integración a la vida nacional la comunidad regional debería experimentar la sensación de sentirse "formando parte" del país o de "estar integrada" a él. En opinión de algunos especialistas esta sensación - que pertenece al plano psicológico - constituye uno de los ingredientes más poderosos para impulsar el desarrollo regional y es, al mismo tiempo, uno de los indicadores más directos de su dinámica.

80. La capacidad operativa regional que exige el desarrollo daría pie también a una serie de aspectos y problemas sociales. Por ejemplo, la tarea de acelerar el desarrollo - como ha sido señalado repetidamente - parece constituir una empresa que entraña un grado razonable de auto-generación de recursos y energías y de autogestión. En caso contrario, el proceso se expone a varias de las deformaciones anteriormente analizadas. Si esta hipótesis fuera válida significaría que se trata no sólo de un esfuerzo sino también - y quizá principalmente - de un desafío dirigido a toda la comunidad regional, a sus símbolos y valores y a toda aquella constelación de factores que bien podrían denominarse el sentimiento regional. Está aquí, pues, implícita una responsabilidad regional que debe ser creada y mantenida como requisito importante del desarrollo a este nivel. Ligado a éste opera otro no menos decisivo: la capacidad operativa de la región para poner en marcha los procesos pertinentes.

81. Las políticas y los objetivos propuestos hasta aquí suponen todos una capacidad potencial de iniciativa a nivel local y regional y deben, por tanto, perseguir deliberadamente la superación de un complejo de dificultades de índole político-administrativas. Las instituciones provinciales y locales de gobierno y de operación de los servicios sociales no funcionan eficientemente por lo general en América Latina, ya sean estas dependencias administrativas del gobierno nacional o cuerpos elegidos a nivel local. Su debilidad puede ser atribuida en parte a concepciones administrativas que no corresponden a la realidad económica y social local, a una legislación anacrónica que anula la iniciativa de los funcionarios locales, a la centralización burocrática; a la falta de coordinación entre los organismos nacionales responsables de la mayor parte de las actividades económicas y sociales a nivel local, y a la falta de asistencia técnica a las autoridades

/provinciales y

provinciales y locales para la planificación y administración. Esas deficiencias no son insuperables y, en cierta medida, la mayoría de los países están empeñados en subsanarlas. Sin embargo, parecen tener profundas raíces en las estructuras sociales, políticas y económicas de los respectivos países. En muchos de ellos las fórmulas para la distribución de responsabilidades han sido ensayadas y cambiadas repetidamente a lo largo de la tradicional lucha entre federalismo y centralismo sin que se haya fortalecido el gobierno local y su capacidad de iniciativa. Los municipios han persistido en todos los países desde el período colonial como unidades básicas de gobierno local, pero en vez de ganar experiencia y vitalidad han tendido a perder funciones a causa de su incapacidad para ejercerlas. Aún en la actualidad, cuando estas entidades disponen de considerables recursos para manejarlos a su discreción, los resultados no han sido alentadores. En muchos casos esos fondos se emplean en beneficio de pequeños grupos en los centros urbanos, dejando de lado los intereses de los contornos rurales, y en otros se gastan en obras y monumentos suntuarios.

82. Sería ilusorio esperar que la eficiencia del gobierno local se lograra espontáneamente sabiendo, como se sabe, que todos estos problemas están ligados a algunas características de la estructura de poder y de los procesos de toma de decisiones. En regiones relegadas y estancadas, así como en aquellas en las que se ha producido cierto crecimiento económico basado en la monocultura o la explotación de minerales, los grupos dominantes - terratenientes, comerciantes, caciques políticos, funcionarios del gobierno central - se han adaptado a la situación y derivan de ella ventajas que podrían desaparecer si un desarrollo auténtico trajera consigo cierta redistribución del poder y del ingreso y una expansión y diversificación de las oportunidades de movilidad social. En la mayoría de los casos estos son los únicos grupos que tienen vínculos efectivos con los centros nacionales de poder económico y social y son también los únicos capaces de intercambiar beneficios con esos centros. Sólo ellos están en condiciones de monopolizar cualquier ayuda para el desarrollo originada en los centros y también de frustrar la aplicación de políticas nacionales que propendan a la descentralización y la democratización del poder.

83. La enunciación de estos problemas no significa que la situación del poder local sea irreversible o que nada pueda hacerse por ahora. Las estructuras del poder local están cambiando, como lo están haciendo las del poder nacional, y están surgiendo nuevas fuerzas dispuestas a contrarrestar tales poderes. Sin embargo, dada la naturaleza del problema, es necesario insistir en la necesidad de una participación popular en el desarrollo regional auténtica y organizada, por muchas complicaciones que ella traiga aparejadas desde el punto de vista de algunos modelos tecnocráticos para la planificación del desarrollo tanto a nivel nacional como regional.

84. Estas últimas reflexiones ponen de relieve la necesidad de dar adecuada y previa consideración a los aspectos sociales antes de que el desarrollo regional llegue a convertirse en una nueva panacea frustrada para los grandes y pequeños problemas que presenta el desarrollo latinoamericano.

