

ESTRATEGIA DEL DESARROLLO
20

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL
DESARROLLO REGIONAL

Documento de referencia N° 20

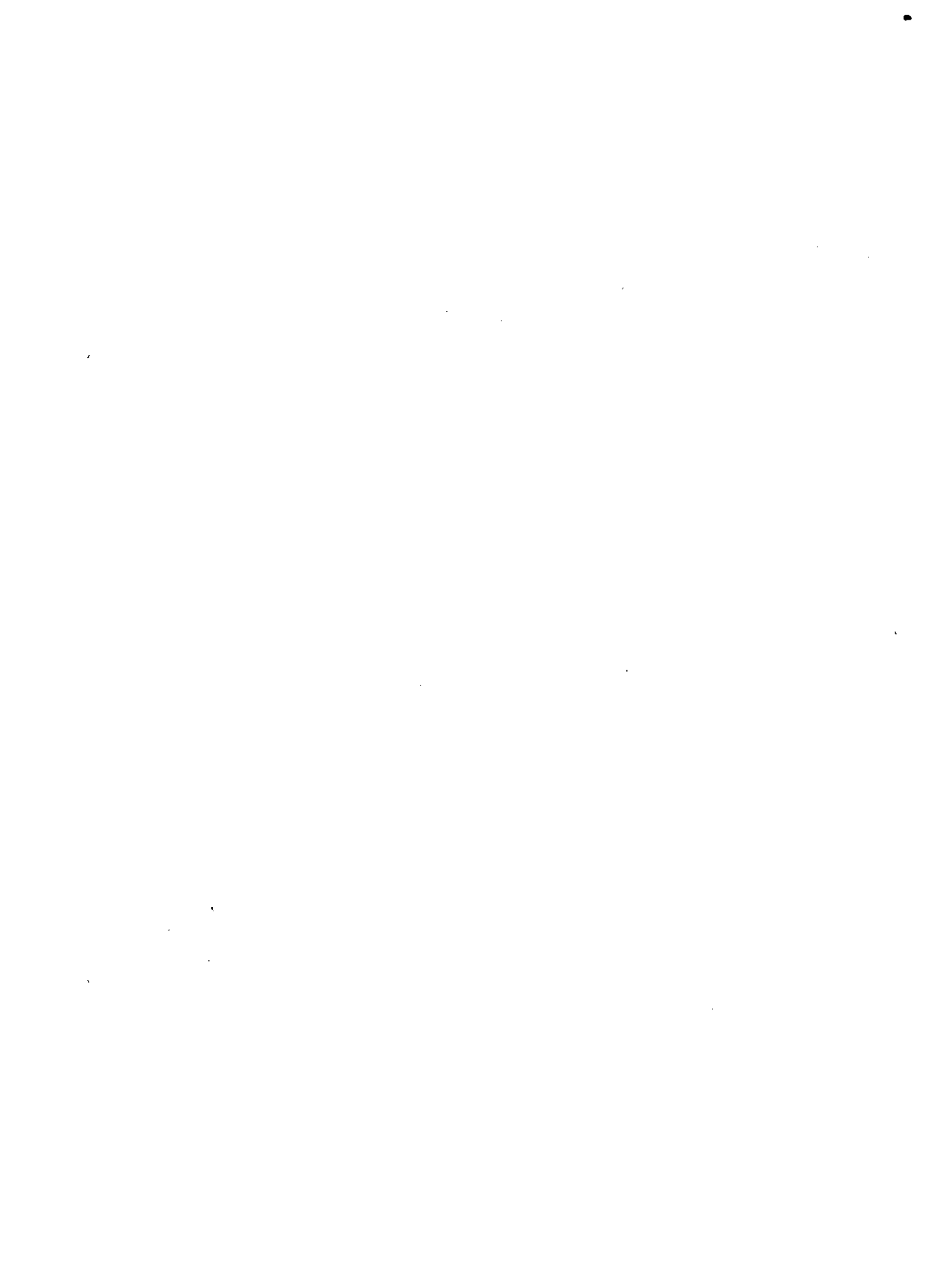
Organizado por las Naciones Unidas a través
de la Comisión Económica para América Latina,
el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social y la Oficina de
Cooperación Técnica

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

LA REGIONALIZACION EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

por

Manuel Achurra Larrain



Formulación de planes de desarrollo nacional

No cabe la menor duda que los modelos tradicionales de desarrollo nacional que incorporaban solamente los aspectos globales y sectoriales, se han mostrado inadecuados para afrontar todos los problemas que el desarrollo encierra.

En primer lugar, está ya suficientemente probado que no basta tener crecimiento económico para tener desarrollo. La maximización de las tasas de crecimiento del producto, de la inversión, del ahorro y de las exportaciones son importantes pero no garantizan un proceso de cambios que facilite un verdadero desarrollo.

No es de extrañar entonces que los economistas, sociólogos y políticos hayan recurrido a otros tipos de análisis que les permitiera dar una respuesta más apropiada de los factores que influyen en el desarrollo. Estos factores son de orden social, político, institucional y de ordenamiento territorial.

En consecuencia, el desarrollo nacional no es sólo desarrollo económico, sino que implica un complejo proceso de cambio de los aspectos económicos, sociales, políticos, institucionales y de ordenamiento territorial, que conduzcan a un mejoramiento sostenido e importante de las condiciones de vida de la población.

La primera pregunta que el planificador debe aclarar para definir el contenido de sus planes dice relación con los objetivos que la sociedad busca en el futuro.^{1/}

Estos objetivos son definidos fundamentalmente por los políticos cuya misión es interpretar las aspiraciones de la comunidad, como también ejercer el liderazgo de la sociedad que se piensa construir.

Hasta hace muy poco los trabajos de planificación a largo plazo incluían solamente el análisis de variables globales que podían ser manejadas en modelos econométricos. Estas variables son las de población, producto

^{1/} Véase: Benjamín Higgins: Discusión sobre la Naturaleza de la Planificación del Desarrollo, documento del Primer Seminario sobre Regionalización, Hamilton, Canadá. Antoni R. Kuklinski: Metas de las Políticas Regionales y Objetivos de la Planificación Regional.

geográfico, inversión, consumo, exportaciones, importaciones, etc. Los aspectos regionales o territoriales no eran incorporados en este tipo de estudios y por lo tanto su desarrollo se producía en forma anárquica o en el mejor de los casos se lograba una planificación a posteriori después que las grandes decisiones ya habían sido tomadas.

Los resultados de esta forma de planificación ya han dado muestras evidentes de las desventajas que significa para la sociedad vivir en medio donde el ordenamiento territorial no está debidamente planificado y vinculado al proceso general de desarrollo.

La planificación territorial y urbana sólo se ha realizado con éxito a la escala microrregional y de centros poblados, pero en la medida que las interrelaciones entre estas microrregiones y centros urbanos sean más importantes, este método muestra sus desventajas.

En la actualidad parece haber mucho más conciencia entre los políticos y planificadores sobre la necesidad de incorporar desde un comienzo los aspectos territoriales o regionales en la preparación del plan nacional de desarrollo.

Indudablemente que los problemas que presenta el realizar un enfoque integral de desarrollo nacional son de diferente índole y de gran complejidad. Entre ellos podemos mencionar en primer lugar el desfase metodológico que existe entre la planificación global-sectorial, con respecto a la planificación regional y urbana. La primera cuenta con métodos más avanzados que permiten un mayor grado de concretización de las metas y medios de acción, mientras que la planificación regional y urbana data de fecha muy reciente y no ha logrado un grado de precisión comparable con la planificación nacional-sectorial.

En segundo lugar el tipo de problemas y de variables que deben analizarse en los métodos de planificación nacional-sectorial y regional-urbano, son de naturaleza diferente y en consecuencia obligan a emplear métodos distintos, lo que dificulta posteriormente la necesaria vinculación entre ambos niveles.

Por último y esto no significa que existan otros problemas, los sistemas de información en cuanto a cantidad y calidad que existen a nivel nacional superan desde todo punto de vista a los sistemas de información regional.

/En todo

En todo caso pensamos que estos obstáculos son superables y de hecho están siendo superados actualmente en varios países que cuentan ya con una larga tradición en planificación como Polonia, Unión Soviética y Francia.

El caso de los países en desarrollo

Si ya existe cierto consenso universal sobre la necesidad de incorporar los aspectos territoriales en los procesos de desarrollo nacional, estamos convencidos que esta necesidad es imperiosa y a veces dramática en los países en desarrollo y muy en particular los de América Latina.

La mayoría de estos países sufre actualmente de graves desequilibrios regionales y de una exagerada concentración metropolitana, como consecuencia del tipo de desarrollo que ellos han tenido en el pasado. En la época colonial y primeros años de la independencia el desarrollo estuvo volcado hacia el exterior lo que originó la creación de centros urbanos en los puertos o en sus proximidades para servir a este desarrollo. Después de los años 30 y a consecuencia de la crisis mundial, comenzó un desarrollo motivado por la sustitución de importaciones pero siempre sobre la ampliación de la base económica y para servir a la población de los centros urbanos costeros ya creados.^{2/}

Desde el punto de vista de la distribución geográfica de la población, del ingreso y de la actividad económica, América Latina presenta un cuadro desolador que dramatiza aún más la desfavorable posición que ocupa el continente en el nivel internacional.^{3/}

En lo que a ordenamiento territorial se refiere los países de América Latina presentan un alto grado de desintegración entre los centros metropolitanos y el resto de los centros urbanos, y mucho más aún con las zonas periféricas rurales.

2/ Véase: Carlos Matus R. "El Espacio Físico en la Política de Desarrollo" Segundo Seminario Interamericano sobre "La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina", Santiago de Chile, 8 al 12 de septiembre de 1969.

3/ Véase: CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1968, Cap. II, Primera parte. Walter Stöhr, Regional Development in Latin America: Experience and Prospects, Segundo Seminario Interamericano sobre "La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina", Santiago de Chile, 8 al 12 de septiembre de 1969.

Prácticamente todas las áreas metropolitanas tienen un tamaño desproporcionado con respecto al país, ocasionado por una inmigración incontrolada de centros urbanos secundarios y del sector rural.

El crecimiento de las metrópolis está asociado a la presencia de grandes sectores marginales formado por gentes que no han encontrado un empleo realmente productivo en la ciudad y que viven en condiciones de subsistencia con el agravante que, a diferencia de la subsistencia rural, en el medio urbano hay que añadir el hacinamiento, la promiscuidad, la carencia de equipamiento urbano como agua potable, alcantarillado, alumbrado público, etc., la delincuencia y la ausencia de un paisaje natural que podría establecer un vínculo más humano entre el hombre y el medio que lo rodea.

Este tipo de problemas se viene presentando con extraordinaria fuerza desde la segunda guerra mundial, época desde la cual el proceso de urbanización ha tomado un ritmo muy acelerado en prácticamente todos los países de América Latina.

Las políticas adoptadas hasta este momento para hacer frente a los desequilibrios regionales y a la desarticulación urbana, han sido parciales, tratando de resolver los problemas de mayor importancia, sin embargo la urgencia y gravedad de estos problemas se generaliza cada vez más lo que requiere una pronta decisión en el cambio de políticas.

Es importante entonces definir las características futuras de la sociedad en todo lo que se relacione al ordenamiento territorial. Algunos de los aspectos a considerar deberían ser los siguientes:

Aspectos demográficos

- a) Tamaño, estructura y distribución geográfica de la población.
- b) Evolución del grado de urbanización.
- c) Previsiones sobre el crecimiento de las metrópolis.
- d) Evolución de la población rural y su probable grado de modernización.

Aspectos económicos

- a) Estructura de la producción entre actividades primarias, secundarias y terciarias.
- b) Grado de tecnología y su vinculación con el proceso de transformación de materias primas para analizar la localización de las industrias.
- c) Evolución de los diferentes medios de transporte y comunicación, principalmente de carreteras.

/Aspectos sociales

Aspectos sociales

- a) Requerimientos de los servicios de educación, salud y vivienda.
- b) Grado de incorporación de la mujer al trabajo.
- c) Requerimientos de áreas verdes en los centros urbanos y de áreas turísticas.

La formulación de estrategias nacionales

Los modelos tradicionales para promover el desarrollo nacional han puesto énfasis fundamentalmente en un aumento de la producción vía un proceso de industrialización, lo que implicaba una definición muy clara acerca de los requerimientos de inversión, ahorro y del tipo de industrias que se quería promover. El sector industrial ha actuado normalmente como motor de la economía en su conjunto, permitiendo a su vez el crecimiento de los otros sectores y creando un ambiente de modernización en los aspectos tecnológicos y de organización que favorecen a todo el país.

Sin embargo, los desequilibrios intersectoriales se presentarían tarde o temprano por el descuido de algunos sectores básicos como la agricultura, que por su fuerte tradicionalismo no reaccionaba ante los estímulos que generaba el sector industrial, generando así un estancamiento general de la economía por las estrechas relaciones de insumos y de mercados que existe entre la agricultura y la industria.

A estos problemas de tipo estructural se propusieron soluciones llamadas estructuralistas como la "Reforma Agraria", Reforma Tributaria, de Comercio Exterior, etc.

Actualmente los desequilibrios regionales y el proceso de urbanización exigen otro tipo de soluciones ante estos nuevos problemas. La variable territorial o regional debe quedar entonces incorporada a la determinación de una estrategia de desarrollo nacional.

Las alternativas que ofrece la regionalización

En primer lugar conviene aclarar que la regionalización no debe concebirse como un proceso "a posteriori" de la definición de un plan nacional de desarrollo, como equivocadamente podría inducir la utilización del término. Más bien conviene hablar de las variantes regionales del desarrollo nacional y no de la regionalización.

/La distinción

La distinción es importante porque en el primer caso tendremos que ocuparnos solamente de los factores regionales que verdaderamente influyen en el desarrollo nacional, es decir, que pueden modificar su estructura en el futuro, junto a los factores económicos, sociales y políticos.

En el segundo caso podría pensarse que es necesario regionalizar todo el contenido del plan nacional de desarrollo, pero una vez que este haya sido definido a nivel nacional y sectorial, sin que se hubieran incorporado previamente, tanto en las hipótesis de trabajo como en la determinación de objetivos y medios de acción, los aspectos regionales.

Lo que aquí conviene destacar es que el desarrollo nacional podría tener características totalmente diferentes de acuerdo a las alternativas que ofrece el desarrollo regional.

En general las alternativas que presenta el desarrollo regional son varias, pero ellas podrían clasificarse entre las que promueven una mayor concentración de las inversiones en los centros ya existentes y las que pretenden crear un desarrollo más equilibrado incorporando nuevas áreas, creando nuevos centros y fortaleciendo centros emergentes.^{4/}

Quizás la presentación más interesante sobre alternativas de desarrollo regional ha sido la de "desarrollo vertical" y de "desarrollo horizontal" que se ha estado haciendo a través de varios estudios de la División de Asesoría de ILPES y que fuera resumida en la intervención de Carlos Matus durante el Segundo Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo celebrado en Santiago de Chile.^{5/}

La tesis sustentada por ILPES abre un campo de discusión sobre un tema al cual los economistas no han prestado la debida atención, pero que necesariamente deberán hacerlo en el futuro, ya que ello significa un cambio fundamental sobre el tipo de desarrollo que se podría generar, como también sobre los conceptos teóricos, particularmente de eficiencia sobre lo que se fundamenta este desarrollo.

^{4/} Véase: Eduardo Neira Alva, "La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina", Segundo Seminario sobre Regionalización, Santiago de Chile, 8 al 12 de septiembre de 1969.

^{5/} Véase: Carlos Matus, op. cit.

El desarrollo horizontal se basa en la creación de nuevos polos y en la incorporación al proceso productivo de los recursos de zonas interiores que hasta este momento se han considerado mal localizadas.

La idea central del desarrollo horizontal surge del hecho que el tipo de desarrollo histórico de tipo vertical-costero no se puede seguir manteniendo en el futuro, ya que éste respondió a las necesidades de la época colonial y la extrema dependencia que han seguido teniendo estos países del exterior. Si se está pensando en una integración latinoamericana no es absurdo fortalecer la comunicación interior del continente al mismo tiempo que se valorizan nuevas zonas con recursos naturales hasta ahora inexplotados.

Este nuevo tipo de desarrollo puede ampliar las posibilidades de ocupación en países donde sobra la mano de obra, para transformar estos nuevos recursos naturales que se encuentran en abundancia, lo que contribuye a ser menos dependiente del exterior y, lo que es más importante, amplía y diversifica la base económica con disminución de la desocupación y la marginalidad.

Ahora bien, en prácticamente todos los planes nacionales de desarrollo de los países de América Latina se contemplan los objetivos de aumentar la producción, la ocupación y lograr una mayor igualdad social. Hasta el momento la experiencia nos ha mostrado que a veces tenemos éxito en lograr aumentos en la tasa de la producción, pero que ello no resuelve automáticamente los problemas del empleo, de la mejor distribución del ingreso, de los desequilibrios regionales, ni de la marginalidad.

Si el desarrollo horizontal puede alcanzar estos objetivos, aunque sea a largo plazo, merece ser estudiado más detenidamente ya que presenta una fórmula adecuada para resolver los problemas fundamentales del desarrollo de América Latina.

En todo caso lo que más interesa destacar en esta oportunidad es la influencia que puede tener la incorporación de los aspectos territoriales en la elaboración de planes de desarrollo nacional, llegando incluso a modificar radicalmente el modelo de desarrollo tradicional que podría resultar si solamente se tomaran en cuenta los aspectos globales y sectoriales.

La Regionalización como instrumento de Desarrollo

Antes de hacer este análisis de la regionalización como instrumento del desarrollo nacional conviene recordar que cuando hablamos de desarrollo regional nos estamos refiriendo a las transformaciones que sufrió el territorio y las relaciones económicas y sociales del mismo en el largo plazo, que no puede ser inferior a diez años.

El desarrollo nacional plantea tareas urgentes y algunas de ellas deben completarse en el corto plazo, pero nunca debe perderse de vista las líneas gruesas que orientan el desarrollo en el largo plazo.

Al nivel regional los problemas de corto plazo y los de mayor urgencia son más fácilmente identificables y ellos constituyen las banderas de lucha de las regiones en sus peticiones al Gobierno Central.

Existe un gran peligro de caer en la tentación de gastar los esfuerzos de regionalización solamente en los problemas de corto plazo, peligro que es más cierto cuando las presiones políticas regionales realmente influyen en la toma de decisiones del Gobierno Central.

La acción regional en este caso se transforma, como la de los bomberos, en apagar incendios y no en evitar que ellos se produzcan. No queremos decir que no sea importante apagar incendios o resolver problemas urgentes, sino más bien que es necesario hacer las dos cosas a la vez, pero que básicamente debemos abordar las causas que originan los problemas regionales y resolverlos racionalmente dentro de un plan a largo plazo y no actuar solamente sobre los efectos.

Regionalización del territorio nacional

La primera tarea que debe emprenderse en la regionalización del desarrollo consiste en la regionalización geográfica del país, esto dividido en un número relativamente reducido de regiones diferenciada entre ellas que permita establecer prioridades interregionales y estrategias de desarrollo para cada una de las regiones.

El problema de cómo dividir al país en regiones siempre apasiona a los planificadores regionales y muchos de ellos se quedan eternamente discutiendo el asunto, sin embargo, nos parece que cualquiera que sea el resultado a que se llega siempre habrán elementos arbitrarios y nunca será posible aplicar todos los criterios e instrumentos que la teoría aconseja.

En Chile por ejemplo, se hizo la regionalización reagrupando las provincias que existen de acuerdo a la división político-administrativa, al mismo tiempo que se aplicaban los criterios de polarización, complementaridad, tamaño adecuado para generar un desarrollo regional auto-sostenido y que sea susceptible de administrar desde una sede regional.^{6/}

Formulación de la Política de Desarrollo Regional a nivel nacional

Una vez que se disponga de la regionalización del país que en cierto modo representa un diagnóstico donde se conoce cuál es el potencial de crecimiento y los problemas de desarrollo que ofrece cada región es posible definir el tipo de prioridades y el rol que jugará cada región en el desarrollo nacional.

La Política de Desarrollo Regional a nivel nacional se transforma así en un marco orientador de los programas y proyectos que deben impulsarse en cada región, evitando así duplicaciones inútiles o competencias localistas que en ausencia de este marco orientador, sólo pueden dañar el desarrollo del país.

Regionalización del presupuesto fiscal

Uno de los instrumentos básicos de asignación de inversiones consiste en la elaboración del presupuesto fiscal, que en la mayoría de los países adquiere una mayor importancia y en todos financia las obras de infraestructura y de equipamiento sociales, inversiones en la que se apoya el resto de la actividad económica y social y con lo que se forma el esqueleto de la estructura físico-espacial.

La regionalización del presupuesto permite una asignación más racional de las inversiones entre las diferentes regiones de acuerdo con el rol que cada una de ellas debe jugar en el desarrollo nacional. Por otra parte esta regionalización permite garantizar la continuidad de los programas que en el caso de las inversiones duran más de un año, como también una coordinación temporal en la ejecución de las obras de diferentes organismos que por estar trabajando separadamente a nivel central es imposible que puedan percatarse de los detalles regionales.

^{6/} Véase: ODEPLAN: Política de Desarrollo Nacional, Santiago, 1968.

La regionalización también ofrece la gran ventaja de poder coordinar espacialmente la localización de las diferentes inversiones mediante el "análisis de redes" u otros métodos lo que permite lograr una mayor eficiencia y mejor interrelación de las funciones correspondientes a las obras de infraestructuras como las directamente productivas.

Localización industrial

La localización de nuevas industrias es un instrumento básico de desarrollo regional y no es de extrañar que todas las regiones presionen por que se instalen nuevas industrias en sus regiones. Una sana política de localización industrial debe definir en lo posible una especialización industrial por regiones de acuerdo a las potencialidades y ventajas que cada región presenta.

Una exagerada concentración industrial como se observa en muchos países de América Latina o la creación de industrias artificiales apoyada por subsidios gubernamentales que compiten con otras industrias ya establecidas en el país, indudablemente que conspiran contra una mayor eficiencia del desarrollo industrial nacional.

Descentralización administrativa y coordinación institucional

El hecho de contar con un marco geográfico determinado por la política de regionalización, se facilita enormemente las tareas de descentralización administrativa y de coordinación institucional sobre ese mismo marco geográfico.

Es posible, por ejemplo, empezar a dar mayores atribuciones y autonomía financiera por regiones, de los diferentes Ministerios de la Administración Pública, lo que indudablemente genera una mayor participación y un trabajo más activo de los funcionarios públicos.

La existencia de planes regionales para cada región crea automáticamente un objetivo para la coordinación institucional. Es importante en este caso que los planes regionales tengan una aprobación al más alto nivel y una difusión tal que verdaderamente comprometa a todas las instituciones para su ejecución.

Participación regional

Los problemas de desarrollo aparecen con mayor nitidez al nivel regional por tratarse de un nivel geográfico más restringido y donde la población se identifica con determinadas aspiraciones que pueden concretizarse en forma bastante clara.

En la medida que estos problemas y aspiraciones se ordenen y racionalicen en un plan regional, se crean automáticamente las posibilidades de una mayor participación y de un diálogo más útil con el Gobierno Central.

La región es por otra parte un marco adecuado de expresión de una comunidad que posee tradiciones, formas culturales, folklore, etc., en el que se desenvuelve la vida diaria con todos los problemas que presenta el desarrollo. Es indudable que las condiciones de participación al nivel regional son mucho más propicias que al nivel nacional, por la mayor identificación que existe entre la comunidad y los problemas que conciernen más directamente con su región y que en cierto modo son vividos por todos.

La concreción e identificación de las metas de desarrollo a nivel regional dentro de un contexto planificado, permite lograr una mayor adhesión de la comunidad para esforzarse en alcanzar los objetivos propuestos.

La posibilidad de tener mayores responsabilidades en la elaboración y ejecución de planes regionales que tengan un respaldo gubernamental, atrae a los cuadros de nivel superior a permanecer en la región particularmente los más jóvenes.

Estas elites y líderes de técnicos y profesionales jóvenes que normalmente habrían emigrado hacia la capital de no existir las oportunidades de dirigir el desarrollo regional, elevan el nivel de trabajo en las tareas de desarrollo e irradian sus nuevas ideas a toda la comunidad regional.

