

INT-1839

~~CEPAL/16/PES (1839)~~

Documento D/33

Alcides Saravia?  
de Natter

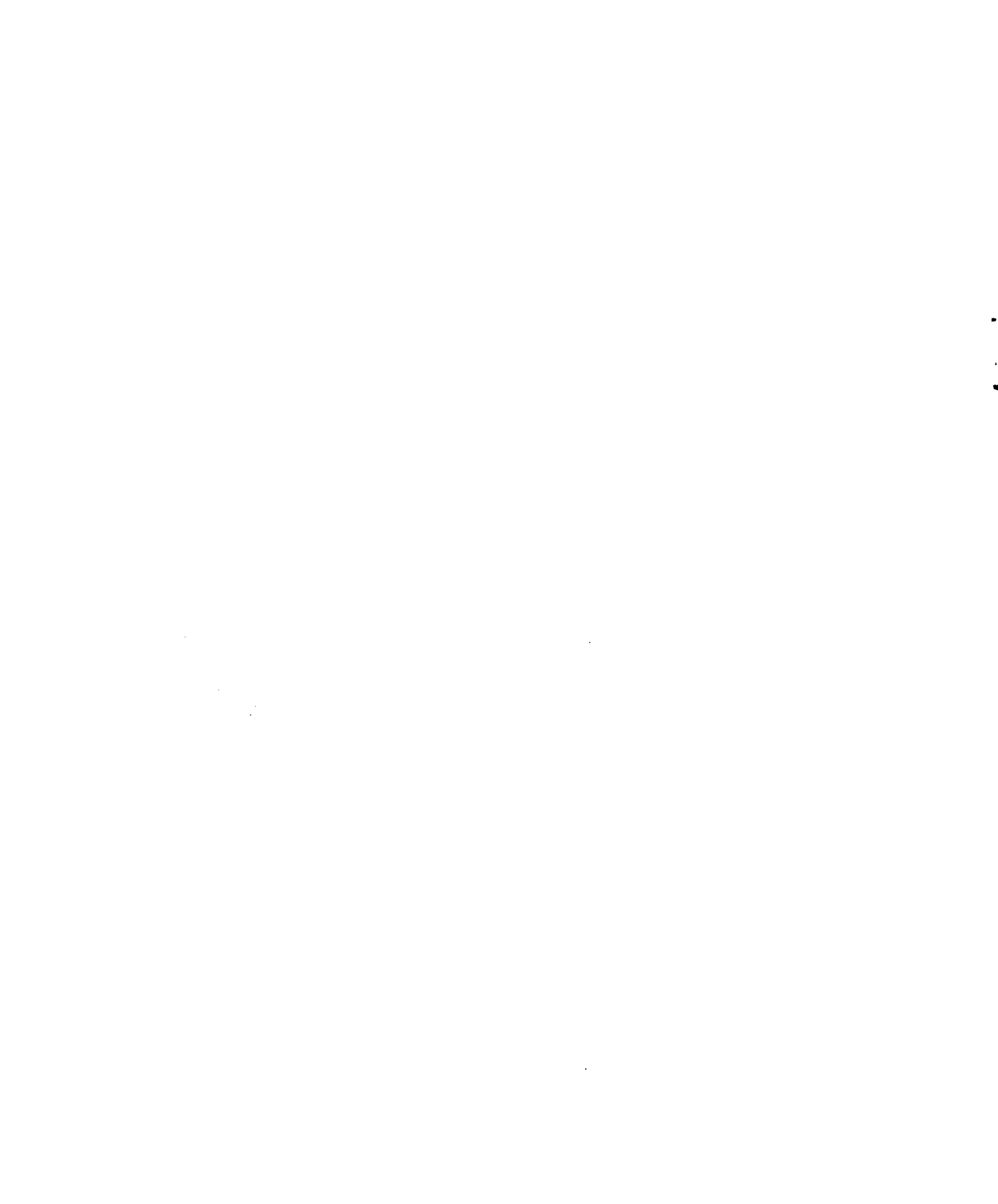
LA DEFINICION DE REGIONES  
EN RELACION CON EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL  
EN AMERICA LATINA \*

Walter Stöhr



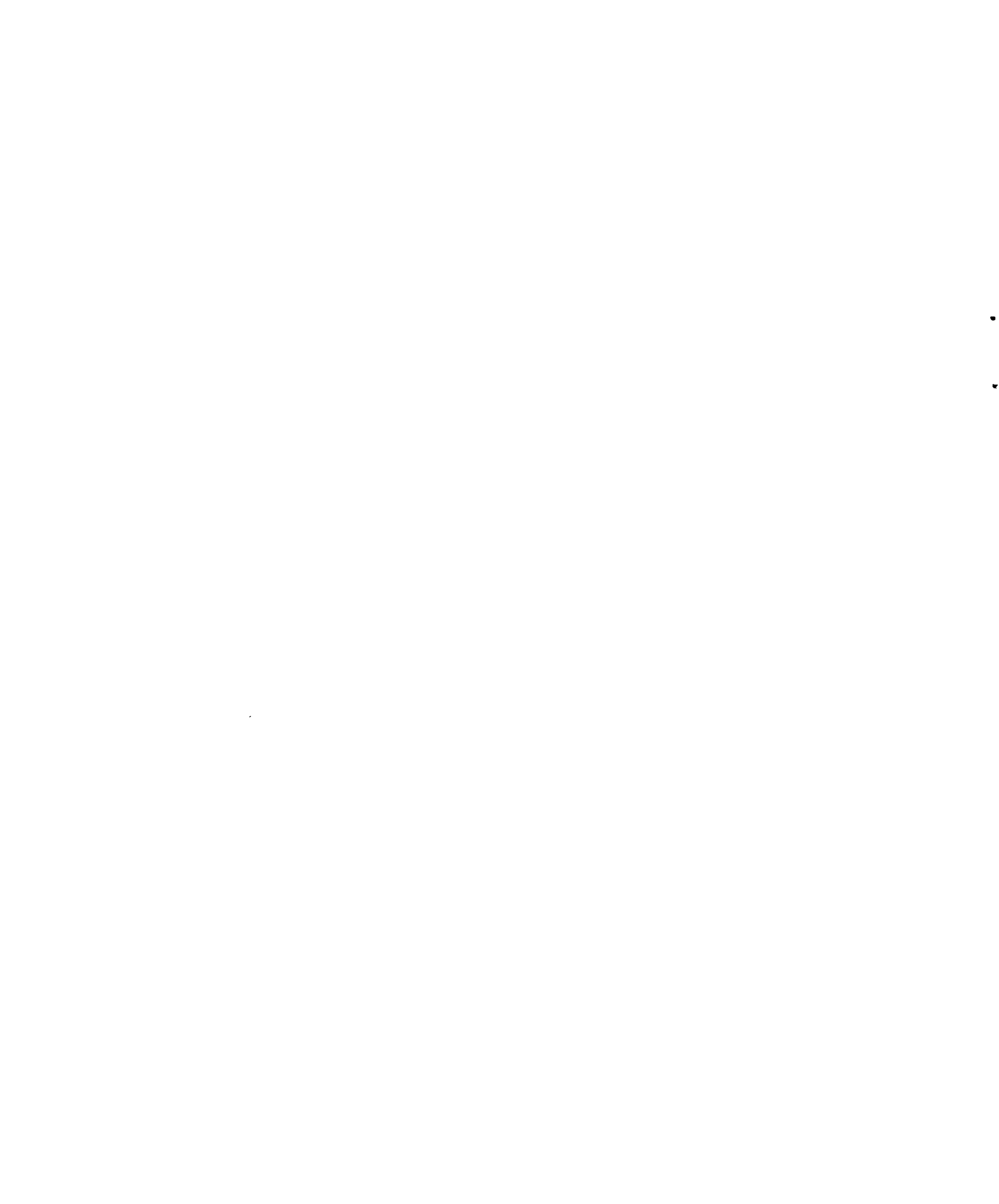
900049310 - BIBLIOTECA CEPAL

El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, fue presentado por el autor al Primer Seminario Interamericano sobre la Definición de Regiones para la Planificación del Desarrollo, organizado por el Comité de Geografía Regional del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, realizado en Hamilton, Canadá, del 4 al 11 de septiembre de 1967.



LA DEFINICION DE REGIONES  
EN RELACION CON EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL  
EN AMERICA LATINA

- I. Introducción
- II. Las regiones como instrumento para la política del desarrollo
  1. La relatividad de las regiones
  2. Los objetivos del desarrollo nacional y regional en América Latina
  3. ¿Desarrollo regional sin regiones?
    - a) Substitutos de sistemas de información
    - b) El papel creativo de las regiones
    - c) Regionalismo versus desarrollo nacional
    - d) Justificación de las regiones
  4. Categorías de regiones para el desarrollo
    - a) Unidades (estadísticas) de información
    - b) Áreas sectoriales de desarrollo
    - c) Áreas para programas de funciones múltiples
    - d) Regiones para el desarrollo integrado
- III. Regiones para el desarrollo integrado - El caso chileno
  1. Chile, un estado unitario
  2. Condiciones iniciales: Regionalismos implícitos
    - a) Patrones ecológicos
    - b) Antecedentes de colonización común
    - c) Legislación regional
  3. La delimitación de regiones para el desarrollo integrado.



LA DEFINICION DE REGIONES EN RELACION CON EL  
DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL EN  
AMERICA LATINA

Walter Stöhr \*

I. Introducción

El tema de este Congreso es la definición de regiones para la planificación del desarrollo, con especial referencia a América Latina. El presente informe tratará este tema en términos de sistemas coherentes de regiones para los países o el continente como una unidad.

En vista de que se conciben estos sistemas de regiones como instrumentos para la política del desarrollo, se procederá a una pequeña digresión para analizar los objetivos de la planificación del desarrollo nacional en América Latina, así como para examinar las funciones que puede desempeñar el desarrollo regional en este campo.

Los argumentos que se presentan en este informe enfocan los países en vías de desarrollo y, más específicamente, América Latina. Por lo tanto, será necesario observar una serie de condiciones restrictivas:

---

\* El Sr. Walter Stöhr desempeña actualmente el cargo (Septiembre, 1967) de Asesor en Planificación Regional en Chile, bajo los auspicios de la Fundación Ford. Las experiencias relatadas en este informe provienen en gran parte, del trabajo realizado junto a la organización a la que asesora el Sr. Stöhr, el Departamento de Planificación Regional de la Oficina de Planificación Nacional de Chile, el que ha sido dirigido subsecuentemente por los Sres. Sergio Jara, Manuel Acurra y Mariano Vall. El autor agradece, entre todo, las valiosas sugerencias y críticas del Sr. John Friedmann, Coordinador del Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y regional de la Fundación Ford en Chile. También constituyeron un valioso aporte los comentarios de los Sres. Manuel Acurra e Iván Berger, de la Oficina de Planificación Nacional. Sin embargo, las limitaciones que puedan hallarse en este informe son de exclusiva responsabilidad del autor.

- La mayoría de los países se encuentran aún en el proceso de consolidarse como nación. Esto significa que, en términos tanto físicos y políticos como económicos y sociales, el territorio nacional no está aún totalmente integrado.<sup>1/</sup> Las áreas fronterizas de la periferia son, con frecuencia, objeto de divergencias limítrofes. La política regional tiene, a menudo, el objetivo predominantemente político de mantener las áreas periféricas como parte integral del territorio nacional.

- Sus sistemas sociales no están aún bien estructurados, tanto en términos de la organización espacial como en lo referente a extractos sociales. aún los sistemas formalmente federales tienen un carácter de toma de decisiones altamente centralizado.

- Sus sistemas económicos pasan por una etapa de transición hacia la industrialización. Generalmente, esto implica cambios en la distribución de la población y en la actividad económica.

- Los países son relativamente pobres. Esto significa carencia de capacidad económica para hacer frente al desperdicio o duplicación de funciones en los gobiernos de diferentes niveles.

- Los países han experimentado un proceso de urbanización considerablemente más rápido que su proceso de desarrollo económico. Las ciudades generalmente carecen de una base económica sólida, factor que produce las enormes poblaciones y asentamientos marginales de las ciudades latinoamericanas, así como tensiones tanto políticas como sociales.

---

<sup>1/</sup> La integración física significa una accesibilidad más o menos similar a todas las partes del territorio; la integración política significa la extensión de un marco político-legal común sobre todo el territorio y una relativ. igualdad de acceso a la influencia política. En cuanto a la integración económica, se la concibe en términos de "retornos reales a factores de producción aproximadamente iguales" a través de todo el territorio, en tanto que la integración social "se realizará cuando se transfieren los intereses fundamentales de grupos primarios locales a toda la nación". (Ver, John Friedmann, *Planeamiento Regional y Desarrollo Nacional: Una Agenda de Investigación Internacional*. Documento preparado para la Conferencia de INTERPLAN sobre la Implementación de Clases Nacionales, Caracas, Noviembre de 1961).

La política regional no necesita forzosamente formularse en términos de regiones cuidadosamente delimitadas. Puede también concebirse como la ordenación de poblaciones y actividades en un espacio terrestre continuo <sup>2/</sup> o como una política ubicacional en relación a localidades específicas. Inevitablemente, la delimitación de regiones suscitará discusiones, como cualquier procedimiento que encierra elementos arbitrarios. Con el fin de evaluar la necesidad de estas discusiones, examinaré brevemente las diversas funciones que pueden tener las regiones cuidadosamente delimitadas para la planificación del desarrollo.

La parte general de este estudio (II) concluye con la presentación de diferentes tipos de regiones para el desarrollo, los que superpuestos parecen ofrecer un marco adecuado, para la política del desarrollo regional. Uno de los tipos de regiones, el básico de esta serie, se denomina "regiones para el desarrollo integrado".

La parte III describe los criterios básicos utilizados en la delimitación de las regiones para el desarrollo integrado en un país determinado, en este caso Chile. Chile merece que se le mencione en forma especial en este sentido, ya que es el primer país de América Latina que ha formulado en términos concretos una política nacional de desarrollo regional y que la está aplicando con alcance nacional.

## II. Las Regiones como Instrumento para la Política del Desarrollo

### 1. La relatividad de las regiones

Delimitar regiones es, en cierto caso, sólo arqñir el significado de las palabras. No va más allá de un ejercicio académico, a no ser que se determine un propósito o función específica. El espacio es un elemento continuo y "cualquier espacio social es una significación selectiva, la que implica el propósito de incluir algunas cosas y excluir otras". <sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Ver el término francés "aménagement du territoire" o el "Raumordnung" alemán.

<sup>3/</sup> John Friedmann y William Alonso, Editores, Regional Development and Planning. A Reader, Cambridge, The M.I.T. Press, 1964, página 19.

Los objetivos de la planificación del desarrollo regional son múltiples y también lo son los criterios para la delimitación de regiones. Pueden comprender tanto objetivos sociales, los que predominan en países desarrollados,<sup>4/</sup> como objetivos económicos, tales como una máxima contribución al producto nacional, que predominan en los países en vías de desarrollo.

Por lo tanto, empezemos por examinar los objetivos del desarrollo nacional y regional en América Latina.

## 2. Los objetivos del desarrollo nacional y regional en América Latina

Al revisar los planes nacionales existentes en países latinoamericanos, nos encontramos con los siguientes objetivos de desarrollo regional, formulados explícitamente:<sup>5/</sup>

- Incrementar el producto nacional bruto a una tasa que permita el aumento del ingreso per cápita. En la mayoría de los planes, este objetivo tiene la más alta prioridad (Argentina, Chile, Panamá, Venezuela, Brasil, Paraguay).

<sup>4/</sup> Objetivos sociales, tales como una distribución más equitativa del ingreso per cápita y del estándar social (Francia); una distribución más equitativa del empleo a través del país (Holanda y Bélgica); el mejoramiento de las condiciones de vida en áreas congestionadas y el fortalecimiento de la infraestructura socio-económica en áreas atrasadas, orientados hacia el máximo libre desarrollo del individuo en la sociedad (República Federal Alemana); o bien objetivos políticos tales como la integración de zonas fronterizas (la República Federal Alemana en busca de la unificación de Alemania). Ver, Area Redevelopment Policies in Britain and the Countries of the Common Market, U.S. Dept. of Commerce, Washington D.C., 1965, pp. 75 y 111; y Raumordnungsgesetz (Ley Alemana de Desarrollo Espacial) de Abril de 1965, párrafo 1. De acuerdo con esto, los criterios para la delimitación de regiones abarcarán, respectivamente, los índices de niveles de vida y empleo, la congestión espacial, la proximidad a las fronteras estratégicas, así como los criterios económicos, tales como las comparativas tasas marginales de capital-producto en diferentes partes del país. En los países desarrollados, la política de desarrollo regional se reduce generalmente a uno o dos objetivos relacionados con la racionalización de la estructura espacial existente o con la redistribución de los recursos humanos y de capital. En los países en vías de desarrollo, no es suficiente aplicar un enfoque bastante simple como éste. Los objetivos resultan más complejos, ya que, además, tienen que tomar en cuenta aspectos tales como la incorporación de recursos que no han sido utilizados o la institucionalización de regionalismos implícitos en base a antecedentes culturales o étnicos, los que en los países desarrollados han formado tradicionalmente el marco institucional para la conciencia y acción regionales.

<sup>5/</sup> Naciones Unidas, Economic Survey for Latin America, 1964.



En cuanto a los otros objetivos, éstos deben considerarse, en la mayoría de los casos, como restricciones:

- Mejorar la distribución del ingreso.
- Reducir las presiones inflacionarias.
- Incrementar la autonomía económica, ya sea aumentando las exportaciones y disminuyendo las importaciones, o estabilizando la deuda financiera con el extranjero. (A menudo, los objetivos de la substitución de las importaciones y diversificación de las exportaciones están relacionados con este punto).
- Incrementar la tasa de empleo. Este objetivo se formula generalmente más bien en términos de crear nuevos empleos que en disminuir la cesantía.
- Elevar el standard de vida, tanto en términos de aumentar el consumo como en alcanzar metas sociales específicas, tales como los standards educacionales, de salud, vivienda, etc.
- Integración nacional, formulada tanto en términos de accesibilidad económica de todas las partes del país al mercado nacional, como de la participación de todos los estratos de la población en el proceso de desarrollo social.

La integración internacional no ha sido formulada explícitamente como un objetivo en ninguno de los planes.

La mayoría de los planes nacionales de América Latina no indica explícitamente los objetivos del desarrollo regional, aunque algunos de ellos definen ciertas pautas específicas para la política regional, tales como la especialización de ciertas regiones (Argentina), y la promoción de una región nuclear nacional o nuevas poles de crecimiento (Venezuela, Panamá y Paraguay).

La definición de los objetivos es la base de cualquier política pública consistente. Esto indica que, en general, los países de América Latina no han introducido aún la política del desarrollo regional como parte integral del esfuerzo de desarrollo nacional.

Tratemos ahora de formular algunos de los posibles objetivos del desarrollo regional traduciendo los objetivos globales a términos regionales y examinando en qué medida las políticas regionales a nivel nacional pueden contribuir a su realización.

/Objetivos globales:

Objetivos globales:

Incrementar el producto nacional bruto

Traducción a términos regionales:

- a) Canalizar la inversión hacia áreas (ubicaciones) donde pueden obtenerse las tasas más altas de capital-producto, tomando en cuenta las economías de escala y el stock acumulado de capital en infraestructura social (infraestructura, urbanización).

Comentario: Los territorios de los países en vías de desarrollo demuestran una especial gran heterogeneidad en estos aspectos. Por lo tanto, la eficiencia de la inversión depende en gran parte de la localización de los fondos de inversión disponibles.

- b) Incorporar recursos regionales adicionales (humanos, naturales, financieros) al proceso de desarrollo.

Mejorar la distribución del ingreso

Aumentar el ingreso per cápita en las áreas menos desarrolladas mediante el aporte del exterior del área de capital y conocimientos, la transferencia de población hacia otras áreas, así como la remodelación de las estructuras socio-económicas existentes, incluyendo instrumentos tales como la reforma agraria y de impuestos.

Comentario: Las metas tradicionales para la redistribución del ingreso son expresadas en términos de estratos sociales, aunque la definición de las metas del ingreso regional tiene gran importancia debido a las grandes diferencias del ingreso inter-regional y su alto grado de persistencia.

Reducir las presiones inflacionarias

Incrementar el componente directamente productivo de la inversión total, canalizando la inversión hacia áreas (ubicaciones) donde la infraestructura existente pueda permitir una expansión adicional de los sectores directamente productivos.

Comentario: Los grandes requerimientos de inversión en infraestructura son importantes fuentes de presión inflacionaria en los países en vías de desarrollo.

Incrementar la autonomía económica nacional

Poner énfasis, a nivel regional, en las industrias de exportación, mediante una mejor utilización de los recursos regionales. Los efectos multiplicadores resultantes deberían ayudar a reducir las importaciones regionales dentro del marco de las comparativas ventajas nacionales.

Incrementar la tasa de empleo

Incrementar la movilidad geográfica del capital y mano de obra, de acuerdo con la distribución de los recursos potenciales.

Comentario: En los países latinoamericanos, una mayor movilidad de la mano de obra tiene especial importancia debido a la gran escasez de capital y la tradicional propensión a migrar por parte de los habitantes de países recientemente colonizados.

Integración nacional

En términos económicos: Promover las relaciones inter e intra-regionales, mejorando el acceso entre todas las áreas de producción y consumo, mediante un sistema inter-comunicado de centros urbanos, como mercados potenciales;

en términos sociales:

mejorar el acceso de todas las áreas pobladas al capital de infraestructura social (equipoamiento educacionales y de salud, servicios urbanos) y a lugares centrales;

en términos políticos:

Decentralización de la estructura política y administrativa, de modo a integrar una parte cada vez mayor de la población al proceso de toma de decisiones;

en términos nacionales:

Integrar las áreas fronterizas de la periferia al sistema nacional tanto económico como político.

### 3. ¿Desarrollo regional sin regiones?

El aspecto regional de casi todos los objetivos mencionados tiene relación con la política de localización. Desde el punto de vista de las líneas de acción gubernamentales, puede considerarse el desarrollo regional como un problema de:

/- política de

- política de localización de las inversiones de capital, tanto en el sector público (control directo) como en el privado (control indirecto);
- política de localización de los recursos humanos mediante una migración guiada;
- política de localización del proceso de urbanización con respecto a su progreso, su distribución espacial y la orientación de los centros urbanos hacia específicas funciones económicas y sociales;
- política de localización de las instituciones administrativas, en relación con su grado de descentralización y correspondientes áreas físicas de responsabilidad.

Si la política del desarrollo regional se reduce a la asignación ubicacional de los diferentes tipos de recursos móviles, ¿por qué no podría ser igualmente factible como políticas para un gran número de las localidades que componen el territorio nacional? En otras palabras, ¿no podría evitarse el difícil problema de encontrar criterios generalmente aceptados de la agregación de tales localidades, para formar grupos geográficos coherentes, que entonces denominaríamos "regiones de desarrollo"?

Así como pueden crearse los presupuestos sectoriales por un gran número de proyectos individuales, los que, en su totalidad, constituyen el presupuesto nacional, las ubicaciones de proyectos pueden expresarse, en términos geográficos, como micro-secciones. En gran parte, es éste un problema de información.

a) Substitutos de sistemas de información:

Examinemos la planificación regional desde el punto de vista de los requerimientos de información, primeramente en el aspecto técnico del manejo de la información. En este sentido, la Oficina de Planificación Nacional trabajaría con un gran número de micro-localidades como unidades geográficas de un plan nacional. Con un buen sistema de informaciones, basado en redes cartográficas ("mapping grids") (y con computación para países más grandes), esto debería resultar bastante factible técnicamente.

En segundo término, debemos considerar el problema de transmitir la información relevante del nivel local al nacional. Como regla, en los países de América Latina, las decisiones importantes se toman a nivel nacional con

una información muy escasa, y casi siempre accidental, sobre los requerimientos locales. No existen canales formales que pasen por una jerarquía bien establecida de cuerpos representativos. Considerando este hecho, el sistema de información técnica que se requiere no correría el peligro de competir en alto grado con los conductos políticos existentes, como es el caso en muchos países desarrollados. En estas circunstancias, un sistema de información local-nacional puede considerarse, ante todo, como un asunto técnico y, por lo tanto, comparativamente fácil de realizar.<sup>6/</sup> análisis y

Un tercer problema técnico es el que dice relación con el análisis y proyección de la información. El margen de errores en proyectar las tendencias y metas del desarrollo a unidades de áreas es, frecuentemente, de proporción inversa a su tamaño, es decir que mientras más pequeñas son las unidades mayor es el margen de errores. Este problema puede resolverse en parte perfeccionando las técnicas de muestras.

Por lo tanto, sería técnicamente factible establecer un eficiente sistema de información para las unidades regionales como base de la planificación. Examinemos ahora si fuera de estos aspectos técnicos existe un verdadero papel "creativo" de las regiones en cuanto al desarrollo.

b) El papel creativo de las regiones:

Hasta ahora, los aspectos técnicos que hemos tratado, utilizan las regiones como instrumentos para reunir informaciones con respecto a la definición y ejecución de las políticas a nivel nacional. Esto se aplica, en primer término, a estados de hecho centralizados.

Las funciones "creativas" de las regiones las sitúan como instrumentos de la toma de decisiones para la participación activa de las poblaciones regionales en la definición y ejecución de una continuación de políticas, proyectos y planes locales, regionales y nacionales, para el desarrollo.

---

<sup>6/</sup> Sin embargo, no ignoramos los problemas técnicos que pueden plantearse al establecer un sistema de información en países en vías de desarrollo, tales como la escasez de personal adiestrado, carencia de datos, etc.

Este concepto comienza con la suposición de que el regionalismo en el sentido de conciencia regional, patrones culturales regionales y solidaridad regional, constituyen factores positivos para el desarrollo. Algo parecido ha ocurrido en Europa, donde las regiones históricas se han unido en sistemas nacionales integrados.

Una importante condición previa para que las regiones cumplan funciones "creativas" es que se les otorgue ciertos poderes de coordinación, toma de decisiones y financiamiento. En esencia, esto significa descentralizar la estructura política y administrativa. Pero, aparte de ser esto un "slogan" popular, no es un fin en sí mismo. Los criterios para la descentralización deberán deducirse de las siguientes proposiciones, que consisten en una interrelación entre los sistemas de información y una creciente autonomía a nivel regional:

- a través de proyectos relacionados entre sí a nivel regional, puede lograrse una distribución más racional de la inversión en todo el territorio nacional;
- a través de una sub-agregación a nivel regional, los proyectos pueden tener mayor relación con las metas nacionales;
- pueden crearse recursos adicionales a nivel regional, movilizándolo el capital privado, la mano de obra, el auto-ayuda, así como atrayendo capital adicional de otras partes fuera de la región;
- basándose en estos recursos, pueden definirse proyectos adicionales de inversión a nivel regional;
- creando una conciencia regional y respondiendo a ella, pueden crearse factores favorables para el desarrollo;
- a través de una mayor autonomía a nivel regional, las áreas periféricas pueden integrarse mejor al sistema político y económico nacional;
- a nivel regional, puede organizarse y racionalizarse mejor la presión política local con el objeto de que participe en el proceso de la toma de decisiones nacional.

En los capítulos precedentes, hemos deducido los objetivos regionales de los nacionales. Pero, las regiones y el regionalismo pueden también oponerse a los intereses de la integración y desarrollo nacionales.

c) Regionalismo versus desarrollo nacional:

Este conflicto de intereses puede plantearse cuando no se produce integración entre las políticas a niveles nacional y regional. Por ejemplo, la presión de regiones políticamente fuertes para obtener fondos nacionales puede transformarse en un handicap para la realización de una política de desarrollo nacional consistente. Los casos en cuestión son las regiones que tradicionalmente han constituido centros poderosos en su propio país, o áreas donde las corporaciones de desarrollo regional han logrado el mismo nivel o aún uno más poderoso que el organismo destinado a formular la política nacional. En algunos países de América Latina (Venezuela, Colombia, Brasil), esto puede ser una de las razones más significativas para que no haya sido posible hasta ahora introducir políticas sistemáticas de desarrollo regional a nivel nacional.

El regionalismo también puede constituir un handicap para el desarrollo nacional integrado por su frecuente deseo (especialmente en países en vías de desarrollo) por lograr una política de substitución de importaciones a nivel regional, sin tomar en cuenta las ventajas comparativas a nivel nacional.

Otro aspecto disgregador del regionalismo puede ser la frecuente demanda de autonomía económica y presuupuestaria por parte de las áreas periféricas, fuera del marco de la política nacional. Casos como éste serían el extremo Norte y Sur de Chile o la parte amazónica del Perú. Frecuentemente se conceden estos privilegios, con el fin de asegurar la integración del territorio nacional, en términos políticos, a expensas de la integración económica.

Un tercer handicap importante del regionalismo, en términos de desarrollo nacional, puede ser la relativa rigidez de las limitaciones regionales. Especialmente en los países en vías de desarrollo, los cambios rápidos son una característica básica y la adaptabilidad a unas condiciones cambiantes, un importante requerimiento para el progreso. En términos especiales, esto se refiere particularmente a los cambios geográficos, en cuanto a la distribución de las actividades económicas y de la población, producidos por el proceso de industrialización. Si para que las regiones puedan transformarse en elementos positivos del proceso de desarrollo, deberían poder adaptarse a estos cambios y su fluctuación.

d) Justificación de las regiones

Técnicamente, tal como para propósitos de información, las regiones no parecen ser esenciales. Puede substituirse por un eficiente sistema de información. Sin embargo, las regiones pueden justificarse en un amplio campo no-técnico, principalmente para los propósitos de la toma de decisiones y coordinación al nivel subnacional. Con el fin de reducir los efectos negativos del regionalismo, será necesario proceder a una definición clara, en cuanto a los objetivos nacionales. Puede ser importante establecer las etapas convenientes para introducir los mecanismos de planificación, a niveles nacional y regional, respectivamente; asignar prioridad de calendario a nivel nacional puede debilitar las iniciativas regionales, en tanto que de una presión regional bien establecida, puede resultar una coordinación nacional ineficiente. Mantener una flexibilidad de las delimitaciones regionales es otro de los requerimientos de la planificación.

En resumen, podemos decir que si se manejan bien las regiones y si se las hace concordar con los objetivos nacionales, pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo nacional y sub-nacional. Sus funciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- crear, analizar y proyectar información sub-nacional;
- contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones nacionales;
- relacionar los proyectos específicos, mediante una sub-agregación regional, con los metas nacionales;
- coordinar la inversión sectorial a nivel regional;
- incorporar al proceso de desarrollo los recursos naturales, humanos y financieros;
- organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir al proceso de la toma de decisiones nacional;
- introducir criterios nacionales en los esfuerzos por obtener una medida de la autonomía regional;
- combinar la flexibilidad de las unidades espaciales necesarias para el proceso del desarrollo, con la estabilidad requerida por el regionalismo socio-cultural y la rigidez de un sistema de información continuo.



#### 4. Categorías de regiones para el desarrollo

La planificación del desarrollo requiere una extensa gama de actividades partiendo de la búsqueda de informaciones hasta la ejecución y control de los programas, con un permanente "feedback" entre las diversas actividades incluidas

Resultará evidente por lo que ya hemos dicho hasta ahora, que no es nuestra intención abordar la tarea de delimitar regiones para el desarrollo desde el punto de vista tradicional que contempla regiones homogéneas, nodales o administrativas. Aunque estos conceptos serán útiles, no llegan a ser una guía real.

Para una guía de este tipo, convendría orientarse hacia las funciones de las regiones dentro del cuadro del desarrollo nacional, tal como lo analizamos en la sección precedente.

Ningún grupo de regiones solo será suficiente para desempeñar esta amplia gama de funciones. Por lo tanto, sugerimos que se establezcan diferentes categorías de regiones, cada una con características específicas y que sean utilizadas mediante un sistema de superposiciones. <sup>V</sup> (Ver los cuadros adjuntos).

a) Las Unidades (estadísticas) de información constituyen las áreas básicas para la recolección, análisis y proyección de datos para la planificación del desarrollo. Son de importancia primordial, dado el papel clave que desempeña la información en la planificación.

Deberían ser relativamente grandes en cuanto a su número y pequeñas en cuanto a su tamaño. En realidad, deberían ser micro-células que puedan agregarse como bloques de construcción a todas las otras unidades regionales. Es el único tipo de región que debería mantener una gran rigidez frente a los cambios que se producen con el tiempo, de modo a facilitar las comparaciones en diferentes etapas, en el proceso del desarrollo.

Deberían cubrir toda el territorio nacional y formar la base del censo nacional. A la vez, deberían servir de base para los sistemas de información a corto plazo que se introduzcan con los propósitos de la planificación y

---

<sup>V</sup> Ver también "The Concept of a Planning Region" de John Friedman, A Reader, op. cit., página 500.

CATEGORIAS DE REGIONES PARA EL DESARROLLO: FUNCIONES BASICAS

Evaluación: X importante poco importante	Unidades (estadísticas) de información	Áreas de desarrollo sectorial a) áreas de administración sectorial      b) áreas de programas sectoriales (función única)		Áreas de programas con función múltiple	Regiones para el desarrollo integrado
Funciones: información (crear, analizar, proyectar)	X			X	X
localización espacial de las inversiones nacionales		X	X		X
relacionar los proyectos con las metas de la política nacional		X	X		X
coordinar la inversión intersectorial a nivel sub-nacional				X	X
incorporar recursos adicionales al proceso de desarrollo		X	X	X	X
organizar la participación regional en la política pública				X	X
hacer compatible la semi-autonomía regional con la integración nacional				X	X

CATEGORIAS DE REGIONES PARA EL DESARROLLO: CARACTERISTICAS PRINCIPALES

Evaluación: X importante poco importante	Unidades (estadísticas) de información	Áreas de desarrollo sectorial a) áreas de administración sectorial b) áreas de programas sectoriales (función única)		Áreas de Programas con función múltiple	Regiones para el desarrollo integrado
<u>Características:</u> Elementos que deben integrarse a un sistema nacional	X	X	no necesariamente		X
Número/tamaño	maximizar el número	de acuerdo a los requerimientos sectoriales			Óptimo: accesibilidad intrarregional/ limitaciones de recursos para la descentralización
Flexibilidad	rígida	flexible	flexible		flexible
Normativo/neutral	neutral	neutral	normativo	normativo	normativo
Homogéneo/nodal	homogéneo, sumándose a otras regiones de planificación	homogéneo			nodal (orientado hacia el polo de crecimiento)
Coincidencia con las regiones de administración general	en la práctica a menudo coinciden con unidades políticas y administrativas más pequeñas	Útil		frecuente	conveniente
Coincidencia con unidades políticas				frecuente	conveniente

control del desarrollo. En la mayoría de los países coincidirán, en la práctica, con las municipalidades u otras unidades locales, formadas por la órbita cotidiana de una comunidad. Por esta razón, tenderán a coincidir con las unidades políticas y administrativas más bajas. Sin embargo, esto no es esencial para el proceso del desarrollo. Las dinámicas especiales de las unidades políticas locales pueden aún llegar a ser un factor perturbador para la necesaria rigidez de las unidades de información a través del tiempo.

b) Las áreas sectoriales de desarrollo <sup>8/</sup> constituyen regiones que forman el marco de la planificación y administración de los programas sectoriales de desarrollo, a cargo de los ministerios y oficinas especializadas. En consecuencia, son instrumentos para la distribución racional de los fondos de inversión sectorial y para la incorporación de recursos adicionales en un sector determinado. En la práctica, tendrán dos formas: Primero, podrán considerarse como áreas administrativas sectoriales para la administración de los programas sectoriales, tales como de agricultura, salud, educación y utilización de los recursos hidráulicos. Su orientación será neutral y su definición se basará en criterios sectoriales prácticos, tales como tipos de producción agrícola, accesibilidad a los equipamientos de servicios, tipo y cantidad de recursos que deben administrarse. El tamaño y número dependerá de los requerimientos sectoriales específicos. Debido a que servirán propósitos únicamente administrativos, serán flexibles a los posibles cambios.

En contraste, las áreas para programas sectoriales (de función única) son normativas, definiendo las que requerirán programas sectoriales similares, tales como la forestación, la reforma agraria, el desarrollo de la minería y del turismo. Idealmente, deberían surgir de la integración de la planificación sectorial con la planificación regional. Son esencialmente instrumentos para la formulación de políticas, susceptibles de reorganizarse, generalmente homogéneas y orientadas hacia diferentes tipos e intensidades de desarrollo potencial.

---

<sup>8/</sup> En este informe, los términos "área" y "región" son utilizados sin que se les distinga en forma precisa, aunque "región" más bien se refiere a unidades geográficas con características nodales, en tanto que "área" designa un concepto más amplio y neutral del espacio territorial.

Las áreas para programas sectoriales atravesarán las regiones para el desarrollo integrado. Entre las diferentes áreas sectoriales se producirá frecuentemente una competencia y superposición, lo que significará un mayor énfasis en más de un sector (por ejemplo, el desarrollo agrícola y turístico). No cubrirán necesariamente todo el territorio nacional; las acciones que pueden emprenderse para las áreas que cuentan con un bajo potencial pueden considerarse más adelante y no necesitan por ahora definirse en detalle. Los límites de las áreas para programas sectoriales son imprecisos, debido a que sólo definirán las diferencias de grado e intensidad de la acción sectorial que continuará, en forma diferente, más allá de estos límites. <sup>9/</sup>

c) Las áreas para programas de funciones múltiples están generalmente destinadas a resolver los problemas de un área específica, mediante un enfoque de desarrollo integrado <sup>10/</sup>. El propósito primordial generalmente se refiere a dos categorías: la incorporación de recursos adicionales o la solución de problemas socio-económicos específicos. Los programas en esta categoría pueden relacionarse con lo siguiente:

- desarrollo de hoyas hidrográficas con fines múltiples,
- desarrollo metropolitano,
- re-estructuración de áreas atrasadas,
- desarrollo de áreas vírgenes,
- desarrollo de las áreas fronterizas.

La definición de estos programas está generalmente basada en el concepto de desequilibrio (Hirschman) y, a menudo, carecerá de una completa integración con una estrategia nacional para el desarrollo regional. Históricamente, tales programas han constituido, en la mayoría de los países, la primera etapa de los esfuerzos para un desarrollo regional integrado, antes de la introducción de una política nacional para el desarrollo regional. Muchas veces, se han mantenido como islas del desarrollo integral, orientadas hacia propósitos regionales específicos y

---

<sup>9/</sup> Ver Preston James, "The Field of Geography", en: American Geography, Inventory and Prospect. The Association of American Geographers, Syracuse: Syracuse University Press, 1954, página 10.

<sup>10/</sup> Ver también John Friedmann, "The Concept of a Planning Region", Reader, op. cit. página 516.

sin formar parte de un sistema nacional. Ya que en la mayoría de los casos están basados en una legislación especial, las áreas para programas con funciones múltiples tienen límites inflexibles y se resisten a integrarse a un sistema nacional. Tal sistema tendrá generalmente que ser superpuesto.

Para el desarrollo de América Latina en el futuro próximo, los esquemas de desarrollo de las áreas fronterizas desempeñarán un papel especial dentro del marco continental. La integración atribuirá drásticamente nuevas funciones a diversas áreas fronterizas, las que, hoy en día, se encuentran en la periferia de las economías nacionales. En Europa, cuya integración supranacional precedió la de América Latina en varias décadas, el desarrollo integral de áreas fronterizas ha constituido una preocupación primordial de la política regional a un nivel multi-nacional <sup>11/</sup>. En América Latina, el desarrollo común de las áreas fronterizas, tales como el Alto Amazonas (Brasil, Perú y Colombia), el área de la Patagonia (Argentina y Chile), el triángulo desértico de la Costa del Oeste (Chile, Perú y Bolivia), o los proyectos que ya se han iniciado, tales como el de la Cuenca del Plata y la Carretera Marginal de la Selva, todos pueden dar un importante impulso hacia la integración continental. El desarrollo del continente sudamericano proviene de unos pocos centros metropolitanos a lo largo de la costa o de los principales ríos. La integración supranacional orientará hacia el interior esta actual estructura de la circunferencia <sup>12/</sup>, basada en las funciones complementarias de muchas áreas fronterizas. Las áreas con prioridad para el desarrollo fronterizo son las que cuentan con potenciales para arterias trans-nacionales de transporte, para el uso común de los recursos o para la complementación de

---

<sup>11/</sup> Por ejemplo, entre las áreas fronterizas de Francia, Benelux y Alemania, ver Documents of the Conference on Regional Economies, Commission of the European Economic Community, Bruselas, 1961.

<sup>12/</sup> Robert Brown, Transport and Economic Integration of South America, Washington, The Brookings Institution, 1966.

las estructuras económicas existentes. La definición de estas áreas de desarrollo fronterizo y sus potenciales, deberá estar a cargo de los países directamente interesados, con la asistencia de entidades internacionales. Eventualmente, las estrategias deberán basarse en el desarrollo de una región nuclear común (o un sistema de polos de crecimiento en ambos lados de la frontera), o también un corredor de desarrollo común a lo largo de la principal arteria de transporte.

d) Las regiones para el desarrollo integrado, que trataremos más concretamente en la siguiente sección, reúnen el máximo de las funciones del desarrollo regional. Constituyen un nivel de agregación regional donde es aún posible la búsqueda de información directa y la participación en la toma de decisiones, y donde desagregándose del nivel nacional, resulta conveniente delegar las funciones de toma de decisiones y administrativa, a fin de mantener el nivel de eficiencia requerido. Proporciona el cuadro para un liderazgo a nivel regional y para la definición de los programas regionales de desarrollo integrado como parte esencial de la política de desarrollo nacional.

Estas regiones están orientadas hacia un centro (regiones nodales), porque sus centros cumplirán las funciones de desarrollo básico, tales como la toma de decisiones regionales, servicios e infraestructura urbanos, comunicaciones y mercado; la periferia de la región nodal mantendrá una cohesión con la parte nuclear, mediante un sistema de relaciones espaciales comunes. Los centros a los diferentes niveles formarán, un sistema jerárquico, cumpliendo cada uno funciones específicas en base al potencial económico de su "hinterland" y a su acceso a los centros de mayor importancia o a los mercados nacionales e internacionales. A la vez, estos centros llevan las innovaciones hacia el resto del territorio nacional. <sup>13/</sup>

La composición de estas regiones es más bien complementaria que homogénea. Este tipo de región constituye una unidad en la cual, dada la intensidad de las relaciones internas, los efectos principales

---

<sup>13/</sup> Ver John Friedmann, "A General Theory of Polarized Development", mimeografiado, Julio de 1967.

de cualquier inversión dentro de la región tendrán las repercusiones más intensas. Debido a estos criterios cualitativos, la delimitación podrá difícilmente ser académicamente pura. Es esencialmente "una región abierta" en el sentido tradicional de "un área ininterrumpida que posee cierta homogeneidad en su núcleo, pero cuyos límites no están claramente definidos" <sup>14/</sup>.

El carácter de estas regiones es normativo y con una orientación hacia el futuro. Comprenderán una variedad de potenciales, diferenciados entre el centro (o centros) y las diversas partes de la periferia. De este modo, las áreas para programas sectoriales (con función única) los atravesarán. El número de estas regiones no deberá exceder la capacidad de los recursos humanos y financieros, para poder establecer en cada una de ellas, oficinas de planificación eficientes que sean continuamente guiadas desde el nivel nacional. Por otra parte, su tamaño está limitado por el radio de adecuada accesibilidad entre el centro y la periferia para la formulación y control del proceso de desarrollo.

Deberán ser lo suficientemente flexibles como para que logren adaptarse a los requerimientos de cada etapa del desarrollo. De preferencia, deberán desde el comienzo constituir un sistema nacional, aunque inicialmente puede dividirse todo el territorio nacional en un pequeño número de grandes regiones, el que, sucesivamente, podrá aumentar a medida que la estructura espacial vaya diferenciándose cada vez más y se vaya disponiendo de recursos para planificar y administrar más regiones.

En esencia, estas regiones pueden considerarse como un sustituto moderno de las regiones históricas en los países desarrollados, con sus lazos, tanto emocionales como místicos. Generalmente, estos países se han transformado, por una agregación de estas unidades de conciencia regional, en estados más grandes. En América Latina, el proceso ha sido a la inversa: el desarrollo nacional ha comenzado más bien a nivel continental y se ha procedido luego a divisiones. La regionalización

---

<sup>14/</sup> Ver Derwent Whittlesey, The Regional Concept and the Regional Method, en: American Geography, op.cit. página 30.



subnacional sigue esta línea decreciente. Los regionalismos implícitos que se han desarrollado, generalmente no se han institucionalizado a nivel subnacional. Institucionalizar tales regiones ex post, ofrece la gran ventaja de poder adaptar su tamaño y estructura a los requerimientos actuales, así como orientarlas hacia un criterio nacional y darles la necesaria flexibilidad para que se transformen en un instrumento constructivo dentro del proceso de desarrollo.

### III. Regiones para el Desarrollo Integrado - El Caso Chileno.

De las regiones analizadas en la parte II de este informe, las regiones para el desarrollo integrado desempeñan el papel clave para el desarrollo regional a escala nacional o continental. Por lo tanto, examinemos más detalladamente un caso donde tales regiones han sido delimitadas y llegan a constituir un eficiente marco para la política nacional del desarrollo regional. Aún más, parece conveniente utilizar el ejemplo extremo de un país donde prácticamente nunca ha existido una regionalización explícita. Nos encontramos, por lo tanto, en condiciones de observar el espectro completo de una estructura nacional altamente unitaria a una regionalización del territorio nacional.

#### 1. Chile, un estado unitario.

Chile puede servir como prototipo de un país altamente centralizado.

Su estructura formal, tanto administrativa como respecto a la toma de decisiones, tiene características unitarias y parecen subrayar la afirmación de que, en términos prácticos de política, Santiago es Chile.

Las municipalidades desempeñan un papel muy secundario, relacionado con actividades tales como la recolección de basuras y alumbrado de calles. Disponen sólo de más o menos un 5% de los gastos públicos, lo que apenas cubre los gastos de salarios y de mantenimiento. Aunque en principio son elegidos, los alcaldes de las más grandes municipalidades urbanas son nombrados por el Presidente de la República.

Las provincias, que se sitúan a un nivel intermedio entre las municipalidades y el gobierno nacional, prácticamente no tienen poderes en lo relacionado al campo del desarrollo. Los "intendentes" o gobernadores provinciales son designados por el Presidente. No existen cuerpos representativos. Por primera vez el año pasado, los intendentes han conseguido un pequeño fondo de emergencia de aproximadamente US\$ 20.000 por provincia; fuera de esto, no disponen de ningún otro tipo de fondos de inversión.

Esta carencia de poderes a niveles provinciales y municipales ha contribuido a debilitar la organización comunitaria o los grupos de presión a los niveles sub-nacionales. Aún los representantes del Parlamento Nacional, tales como los Senadores, que son elegidos en base regional, se identifican

más, - salvo en los períodos de pre-elecciones, - con los problemas y preocupaciones de la capital que con los de sus regiones.

En realidad, las condiciones para la regionalización parecían poco favorables cuando el Gobierno del Presidente Frei subió al poder en 1964, y transformó la descentralización y participación pública en el principal objetivo nacional.

## 2. Condiciones iniciales: regionalismos implícitos

Aunque formalmente con un sistema altamente unitario, existían varios factores implícitos de regionalismo en un país tan estrecho, pero con tanta extensión de norte a sur (4.200 Kms.) y con tan grandes diferencias geográficas, climáticas y culturales como Chile. Estas formas implícitas de regionalismo se basaban principalmente en tres factores: diferentes patrones ecológicos, diferentes antecedentes de colonización y legislación regional.

### a) Los patrones ecológicos variaban entre:

- 1) las "zonas metropolitanas",
- 2) la "zona consolidada", y
- 3) las "zonas de colonización".

En términos generales sus características eran las siguientes:  
(Ver cuadro adjunto).

REGIONALISMO IMPLICITO: PATRONES ECOLOGICOS

Características	Zonas metropolitanas	Zona consolidada	Zonas de colonización
<u>Caract. demográficas:</u> densidad de la población dinámicas de población	alta alta; fuerte inmigración	mediana baja; emigración	baja alta; inmigración
<u>Caract. físicas:</u> coherencia de ocupación sistema de infraestructura	concentrada integrado; sobrecargado en partes	cohesiva integrado, pero obsoleto y sin relación con los requerimientos modernos	esporádica geográficamente fragmentaria
estructura de la urbanización	altamente urbanizada; crecimiento centrífugo; diversas funciones que compiten por el uso del suelo	urbanización baja; dispersa; predominio de una microestructura que carece de lugares centrales que puedan mantener servicios de alto nivel	esparcida; reciente estructura de centros aislados; grandes distancias dificultan la complementación interurbana
<u>Caract. económicas:</u> estructura económica	diversificada; relaciones cruciales nacionales e internacionales	no diversificada; agricultura tradicional; orientada hacia el mercado nacional	no diversificada; recursos naturales no agrícolas (minería, petróleo, pesca); orientada hacia mercado internacional
niveles de vida	entre mediano y alto; gran variación geográfica y social	entre bajo y mediano; gran variación social	alto, variación geográfica (economía dual)
<u>Regionalismo:</u> conciencia regional	centrada en una solución pragmática de problemas metropolitanos específicos	insignificante; dependiente de la acción del gobierno central	fuerte; sostenida por un sentimiento común de negligencia por parte del gobierno central
organización comunitaria	organización de tipo urbano siguiendo líneas más bien funcionales que geográficas	micro-estructura local tradicional	organizaciones eficientes de auto-ayuda siguiendo líneas locales y regionales
actitud local frente a la formación de regiones eficientes	positiva, aunque restringida al área de núcleos metropolitanos individuales	de resistencia; el sectarismo local se resiste a unirse para formar regiones más grandes	positiva, conforme al deseo de institucionalizar la conciencia regional existente
<u>Política nacional:</u> orientación de la política nacional	estas zonas constituyen el principal interés de la política nacional; concentración de la inversión nacional	restringido interés de la política nacional; orientación hacia la renovación de la estructura tradicional (reforma agraria)	concesión de privilegios especiales y semi-autonomía (etapa de noviazgo)

Las "zonas metropolitanas" comprenden la región nuclear nacional de la capital, Santiago, su puerto, Valparaíso, y la reciente región nuclear de Concepción, situada al sur. No parece necesario definir sus características con mayores detalles. Para los propósitos de programas especiales destinados a la planificación metropolitana, tendrían que aplicarse métodos bien establecidos para la delimitación de las áreas metropolitanas.

La "zona consolidada" comprende la parte central de Chile, situada entre las provincias de Aconcagua, al norte, y Llanquihue y la isla de Chiloé, al sur. Se trata de un área continuamente habitada y con una población de cierta densidad. Su estructura económica es tradicionalmente agrícola y el área dispone de un sistema de infraestructura bastante diversificado. Por esta razón, se la ha denominado "consolidada". Sin embargo, en ningún caso esto significa que no se planteen allí serios problemas que requieren solución. Por el contrario, esta zona comprende algunas de las áreas de Chile más problemáticas (Maule, Arauco, Chiloé). La conciencia y participación regional es débil, especialmente en la parte norte de la zona que se encuentra más próxima a los centros metropolitanos.

La constante emigración rural ha debilitado los elementos dinámicos de la población restante. La actitud general que prevalece en la mayor parte del área es la de dependencia y sujeción al potencial económico de la capital, a los fondos del gobierno central y a la capacidad de la capital nacional de absorber los emigrantes rurales. En la mayor parte de esta área, las iniciativas de desarrollo son pocas, y escasas las eficientes organizaciones comunitarias o instituciones de auto-ayuda.

Las ciudades más importantes de la zona consolidada se han desarrollado en el Valle Central, a lo largo de las principales vías de comunicaciones de norte a sur, muy cerca unas de otras (aproximadamente 50 Kms.), conveniente para las escalas de los pasajeros que se trasladaban por tracción animal. Con el tiempo, la mayoría de estas ciudades se convirtió en capitales de provincias comprendidas en una estrecha área que se extiende lateralmente de la Cordillera a la Costa. Con la construcción de la Carretera Panamericana, este denso sistema de centros urbanos se volvió obsoleto y fué necesario diferenciar sus funciones. Por lo tanto, introducir unidades regionales eficientes para el desarrollo, significó

/imponerles un

imponerles un regionalismo y unir varias provincias en una sola unidad regional. Además de crear una conciencia regional, era a la vez necesario encontrar los medios para motivar la población hacia el desarrollo en un área donde, hasta hace muy poco, existían estructuras semi-feudales que no habían permitido una participación popular activa en el proceso de desarrollo por nacer.

Las "zonas de colonización" comprenden las partes periféricas de Chile y se extienden de Llanquihue hacia el sur y de Aconcagua hacia el norte. Son poco pobladas y su colonización no es continua; geográficamente poseen un sistema de infraestructura más bien fragmentario y una economía casi exclusivamente orientada hacia recursos de extracción (minería en el Norte, petróleo y ganadería en el Sur), con procesos de elaboración casi inexistentes <sup>15/</sup>. La diferencia de estructura también se refleja en la actitud popular frente al regionalismo: Los extremos Norte y Sur de Chile tienen un gran sentido de regionalismo producido por diferentes antecedentes históricos, aislamiento físico y un sentimiento de negligencia por parte del centro. Existen organizaciones comunitarias eficientes a niveles local y regional, organizaciones locales de auto-ayuda y gran iniciativa hacia el desarrollo económico regional. Debido a la presión política que esto origina y a la distancia con respecto a la capital nacional, estas dos grandes áreas son tratadas por el gobierno nacional como lo que Paul Ylvisacker ha llamado "etapa de noviazgo" en la división regional de los poderes <sup>16/</sup>. La política nacional está principalmente orientada hacia la integración de estas áreas en el sistema político nacional estimulándolo por medio de concesiones de ciertos privilegios económicos

---

15/ Ver Walter Stöhr, "Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungsländern". En: Festschrift für Prof. Leopold Scheidl, Gesellschaft für Wirtschaftsraumforschung, Vol. II, Viena, 1967.

16/ Paul Ylviacker, "Some Criteria for a Proper Areal División of Governmental Powers". En: Reader, op. cit., página 519.

y poderes de autoadministración. La introducción del concepto regional en estas zonas fué más bien formalizar y ordenar una actitud mental ya existente. Además, la escasa densidad de población justificó enseguida el hecho de que las unidades de desarrollo tendrían que comprender grandes áreas.

b) El antecedente de colonización común constituye un segundo factor importante del regionalismo implícito. Se refiere al período de colonización, a la composición nacional de los pobladores y a la anterior afiliación nacional de los territorios, incorporados recientemente al Estado chileno. Las "zonas de colonización" tienen un pasado marcadamente diferente del resto del país. Sus poblaciones han mantenido un alto grado de movilidad y una mezcla de migrantes de diversos orígenes. El predominio de colonos y yugoslavos en el extremo Sur (Magallanes) y en el extremo Norte es una característica específica. Además, la zona de colonización del norte - las provincias de Tarapacá y Antofagasta - comparten raíces históricas específicas con sus países vecinos, Perú y Bolivia.

La parte norte entre Aconcagua y Río-Bío de la "zona consolidada" pertenecen al primer período de colonización. Aún predominan elementos culturales españoles. El área al sur de Río-Bío sólo fué colonizada después de la pacificación de los Indios Araucanos (1882) y fué ocupada, en su mayoría, por colonos alemanes. En las provincias de Cautín y Malleco, directamente al sur de la antigua frontera araucana, aún existen núcleos compactos de araucanos.

Las "zonas metropolitanas" constituyen casos especiales en el sentido de que se combinan patrones de temprana colonización con elementos modernos muy móviles. Han sido los principales puntos de destino de los inmigrantes y, por lo tanto, presentan una composición muy diversificada de orígenes nacionales. Asimismo, la mayor parte de la migración se concentra hacia allí y forma "melting pots", en el sentido norteamericano de la palabra.

c) La legislación regional es el tercer factor importante relacionado con el regionalismo implícito. La mayor parte de esta legislación contiene privilegios o incentivos para ciertos puntos del territorio nacional. En muchos casos, se origina en el deseo del gobierno nacional de unir más estrechamente las áreas periféricas a la autoridad nacional, tanto en

(límites políticos





- la regionalización del plan nacional de desarrollo,
- la descentralización administrativa, y
- la elaboración y ejecución de planes regionales.

El entonces recientemente creado Departamento de Planificación Regional de la Oficina de Planificación Nacional debía presentar, en un lapso comparativamente corto de dos meses, una proposición para la delimitación de regiones. Dicha proposición fué aceptada por el Presidente de la República y comunicada, en un documento especial, a todos los Ministros de Estado.

Examinemos ahora los principales criterios que se utilizaron para la delimitación de estas regiones:

a) Sistema nacional de regiones: Debía establecer un sistema coherente de regiones que cubriera todo el territorio nacional, sin que se produjeran brechas ni superposiciones. Este requisito era esencial para el propósito de regionalizar el plan nacional y para la futura descentralización administrativa. Sin embargo, involucraba compromisos por parte de ciertas regiones, ya que optar por una delimitación más conveniente para una región podía significar que áreas residuales quedaran en otras partes, si se tomaban en cuenta los otros criterios.

b) Factibilidad para fines de programación y administración del desarrollo: Esto se refiere principalmente al número y tamaño de las regiones. La Oficina de Planificación Nacional recomendó 10 Regiones y una Zona Metropolitana. Se procedió a esta limitación del número de regiones para aumentar la eficiencia de la planificación y administración a nivel regional. Desde este punto de vista, las 35 provincias existentes demostraron ser ineficaces. En cada una de las regiones, debía establecerse una oficina de planificación regional. El número limitado de regiones también debía facilitar la guía y asistencia técnica del nivel nacional a las oficinas regionales.

Sin embargo, a pesar del número limitado de regiones, era imposible proveer desde un comienzo un personal adecuadamente adiestrado para todas las regiones, de modo que las oficinas de planificación regional debieron crearse sucesivamente y, al principio, varias regiones formaron parte de un solo esfuerzo de planificación, como fué el caso para las tres regiones del Norte.

En cuanto al tamaño, éste no debía exceder un radio donde los servicios de transporte y comunicaciones existentes pudieran permitir una información y accesibilidad adecuadas entre el centro administrativo regional y las diferentes partes de la región misma. En las áreas periféricas, esto significaba unir un máximo de dos provincias, en tanto que en el área central "consolidada" se juntaron, en algunos casos, hasta cinco provincias para formar una región.

c) Divisiones administrativas: Un criterio determinado, basado en razones de política y administrativas, estableció que se respetaran las fronteras provinciales existentes. Esto significaba que las provincias no podían dividirse entre dos regiones. El objetivo de mantener la integridad de las provincias era incorporar como elemento activo en las nuevas regiones a los Intendentes y al resto de la administración pública a nivel provincial, de modo que se mantuviera la continuidad administrativa. Una de las funciones básicas de las oficinas de planificación regional debía ser reunir a los Intendentes de las provincias que formaban una región y ayudar a orientar sus acciones hacia objetivos comunes.

En esta relación, no se dió especial valor a las unidades electorales, principalmente porque habrían interferido considerablemente en los criterios restantes; pero esta incongruencia respecto a las unidades electorales pueden también reducir el peligro de que las iniciativas locales lleguen al nivel nacional por canales políticos directos, en lugar de racionalizarse dentro de la administración regional.

d) Existencia de por lo menos un polo de crecimiento: Un concepto básico de la política regional en Chile era el intento de activar las regiones mediante una inversión concentrada en los polos de crecimiento. Se espera obtener de los polos de crecimiento el máximo de beneficios de las inversiones a través de las economías de escala, así como extender su influencia dinámica por todo el resto de las áreas dependientes. Por lo tanto, se formaron las regiones alrededor de localidades que ya contaban con un crecimiento iniciado (en este caso, centros urbanos existentes) y una ubicación estratégica para el transporte, con el objeto de que pudieran servir de centro para la mayor parte de la región. En todos los casos,

se eligió para esta función una de las capitales de provincias. En términos geográficos, el concepto de polo de crecimiento implicaba que las regiones poseerían un carácter predominantemente nodal.

e) Complementación socio-económica: Debido a que las regiones debían constituir unidades con cierta autonomía económica y administrativa, también necesitaban contar con la posibilidad de complementaciones internas. Esto se refiere a una cierta complementación entre el producto y el consumo regional, entre los recursos naturales y los urbanos (humanos y de capital), y entre las áreas más avanzadas y las más atrasadas dentro de la propia región. El ajuste entre las áreas atrasadas y los polos de crecimiento, así como la redistribución de los recursos (migración o transferencia de capital), fueron considerados medidas muy apropiadas dentro de las unidades regionales diversificadas. Esta complementación también incluye aspectos más abstractos, tales como los intereses comunes potenciales de una región, debido a sus estrechas inter-relaciones funcionales, las que podrían conducir a una "apreciación común de los problemas locales y un enfoque común para sus soluciones"<sup>17/</sup>.

f) Economías de escala regionales: Con el objeto de crear un auto-crecimiento y un mayor grado de substitutos regionales de las importaciones, dentro de un marco de una comparativa ventaja nacional, las regiones debían contar con mercados internos de tamaño lo suficientemente grande como para poder ofrecer economías de escala a las industrias regionales. En los sectores no directamente productivos, tales como educación, salud, servicios bancarios, etc., el tamaño de la región debía igualmente ser de tamaño lo suficientemente grande como para permitir el desarrollo de equipamientos de alta categoría en el centro regional, a fin de promover un auto-crecimiento de la región. Debido a su tamaño e indivisibilidad muchas de estas inversiones requieren un número mínimo de consumidores para que se justifiquen<sup>18/</sup>.

---

<sup>17/</sup> Leo H. Klaassen, Area Economic and Social Redevelopment, Guidelines for Programmes, O.E.C.D., París, 1965, página 28.

<sup>18/</sup> Leo H. Klaassen, op. cit., página 27.

Puede ser útil examinar las experiencias realizadas con la aplicación de estos criterios frente a los antecedentes históricos del regionalismo implícito. Por lo general, el concepto de regionalización fué acogido con entusiasmo en todas las provincias. El regionalismo latente encontraba por fin un camino para la institucionalización de sus aspiraciones. En realidad, la presión de las regiones para que se establecieran oficinas de planificación regional excedió de lejos la velocidad con que éstas podían crearse.

Puede ser igualmente instructivo considerar con mayores detalles los problemas que se plantearon. Todos se relacionaban con las diferencias entre el regionalismo tradicional y los criterios utilizados en la delimitación de regiones para el desarrollo integrado, orientadas hacia el porvenir.

En la "zona consolidada", con una población bastante densa, surgieron problemas cuando hubo que incluir más de un polo de crecimiento potencial de rango similar en una sola región de tamaño adecuado (criterios b y f). La atribución de un papel preponderante a uno de ellos o aún la diferenciación de sus funciones han sido factores propensos para crear resistencia y dificultades para la integración de la región (por ejemplo, las regiones VI y VIII en Chile). Sin embargo, fué necesario insistir en este cambio de estructura con el objeto de lograr un sistema más racional de lugares centrales, basado en las distancias de accesibilidad, tomando más bien en cuenta el transporte moderno que la antigua tracción animal.

También surgió resistencia cuando se unieron en una región áreas de niveles de desarrollo extremadamente diferentes (por ejemplo, Concepción y algunas de sus provincias vecinas). Las áreas atrasadas tenían una canalización de sus recursos aún más acentuada hacia un polo de crecimiento regional altamente desarrollado, así como el dominio de este último para conseguir fondos nacionales de inversión. No obstante, tomando en cuenta el criterio de complementación socio-económica (e), se consideró que el mejor modo de activar estas áreas atrasadas era unir las a áreas más dinámicas sostenidas por un polo de crecimiento regional.

Surgió una resistencia similar cuando se unieron en una región áreas que pertenecían a diferentes zonas ecológicas (ver punto III, B). Se consideró /necesaria esta

necesaria esta forma de integración en el caso de una gran área de colonización (Aysén), la que no posee aún en su propio territorio un polo de crecimiento de suficiente magnitud. Por lo tanto, esta provincia se unió a dos otras provincias de la zona "consolidada", a fin de que su polo de crecimiento común (Puerto Montt) pudiera servir como cabecera de puente para el desarrollo de Aysén.

Se plantearon otros problemas en los casos donde las áreas favorecidas por leyes especiales debían unirse a otras para formar una región, debido a que su tamaño reducido no permitía que se pudiera considerarlas como una sola región (criterios b y f). El problema de estas áreas era el tener que compartir, en un momento dado, sus privilegios con el resto de la región.

Un último factor que produjo conflictos entre el regionalismo implícito y la delimitación descrita, fué el caso de diferentes factores étnicos marcados, debido a una experiencia de diferente colonización. Una provincia con elementos indígenas comparativamente fuertes (Cautín) fué unida a dos provincias hacia el sur, originalmente colonizadas por alemanes (Valdivia y Osorno), en lugar de formar una nueva región con la provincia que se encontraba al norte (Malleco). Debido al escaso potencial de crecimiento de las dos provincias de Cautín y Malleco y al número total limitado de regiones en el país (criterio b), así como al pequeño tamaño de una nueva región como habría sido ésa (criterio f), fué preferible incorporar cada una de ellas a una de las dos grandes regiones adyacentes, rodeando polos de crecimiento de bastante importancia (Concepción y Valdivia, respectivamente).

