

notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N°27 Octubre 1° - 1969

regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina

Por una América Latina en donde el desarrollo esté orientado al bienestar humano y en donde los planes nacionales contemplen un desarrollo más equilibrado en todos los sectores, se pronunció en su informe final el Segundo Seminario Interamericano sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina, que se reunió del 8 al 12 de septiembre en el Edificio de las Naciones Unidas en Santiago.

Asistieron al certámen 63 economistas, sociólogos, planificadores y especialistas en ciencias geopolíticas, y más de 50 observadores, de distintos organismos chilenos e internacionales. La reunión fue patrocinada conjuntamente por la Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL), la Sociedad Chilena de Planificación y Desarrollo (PLANDES) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

El Seminario tuvo dos fases: una, de conocimiento genérico y global de todos los aspectos que se relacionan con la regionalización de las políticas de desarrollo; y la otra, de discusión y análisis, en tres grupos de trabajo, sobre métodos para la planificación regional a nivel nacional y para formular planes regionales integrados, así como sobre los mecanismos de implementación de la planificación regional.

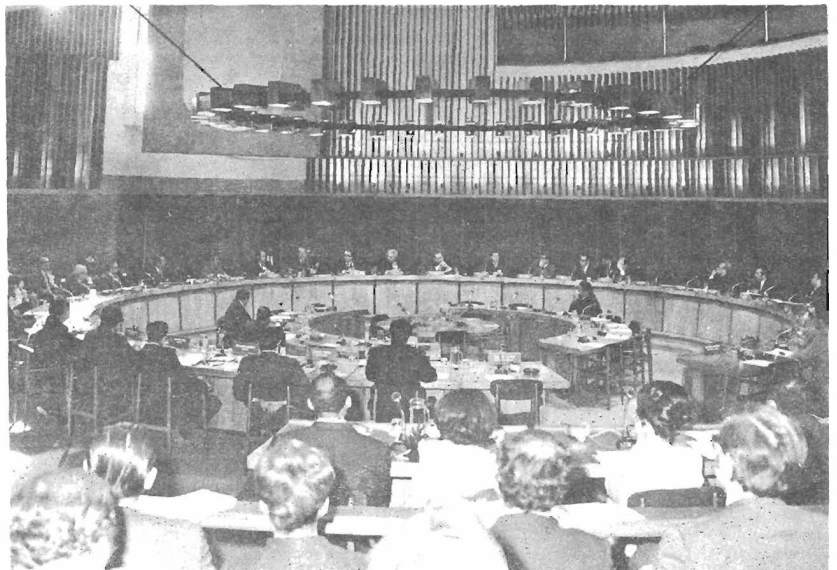
Como consecuencia de la serie de exposiciones en las que se trató sobre los objetivos de la política regional y acerca de sus aspectos sociales y económicos, y como resultados de los análisis en los grupos de trabajo y del conocimiento de distintas experiencias nacionales, el Seminario redactó un informe, que estará a disposición de las distintas oficinas de Planificación de los países latinoamericanos.

En líneas generales, el Seminario llegó a la conclusión de que el objetivo de toda política de desarrollo debe ser el bienestar del hombre, lo que incluye entre otros elementos: crecimiento económico, oportunidades de empleo con remuneración adecuada, oportunidades de igualdad social, y oportunidades para que el individuo y las comunidades puedan convertirse en agentes dinámicos e integrarse al desarrollo de sus respectivos países.



El Ministro de RR.EE. de Chile, Sr. Gabriel Valdés, inaugura oficialmente las deliberaciones del Segundo Seminario Interamericano, en la Sala de Conferencias del Edificio de las Naciones Unidas en Santiago de Chile. Junto a él, en la mesa directiva, los representantes de la CEPAL y el ILPES, el Comité Chileno Organizador, y el Secretario Técnico de la reunión, Harold Wood.

Aspecto general de uno de los debates sobre la regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina.



"Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina" es una publicación quincenal de los Servicios Informativos de la CEPAL, destinada a informar sobre las actividades de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina, y sobre los hechos más destacados en el desarrollo económico y social de la región. Estas notas tienen un carácter meramente informativo, y por lo mismo no constituyen necesariamente "Documentos Oficiales" de la Comisión.

Otra conclusión acordada por el Seminario se refiere al orden de prioridades que debe tenerse en cuenta al formular los planes nacionales. Al respecto se anotó que ningún país, sobre todo si es subdesarrollado, puede realizar a la vez todos los adelantos deseables en todo su territorio. Por lo que se hace necesario fijar ciertas estrategias de planificación, que empleen los recursos disponibles para obtener los resultados más satisfactorios en aquellas regiones de mayor potencial.

continúa a la vuelta

En forma paralela con la conclusión anterior, el Seminario estimó que, dada la evidencia de que el desarrollo industrial futuro de América Latina tendrá que ir acompañado por un desarrollo más equilibrado de los demás sectores, y en particular del agropecuario, habrá que adoptar políticas definidas para el desarrollo de esos sectores. Entre otros motivos, para crear condiciones que le quiten al campesino el sentimiento de abandono que tanto le rodean.

En cuanto al futuro de los actuales centros de mayor importancia, se estima que deberán estudiarse asimismo, métodos de desarrollo que les permitan aceptar concentraciones industriales capaces de competir con sus productos en los mercados mundiales.

Otra conclusión importante del Informe, es la que sugiere el establecimiento de mecanismos por medio de los cuales la población de una región pueda participar en el proceso de su propia planificación.

Al final de la reunión se acordó solicitar al Gobierno de Venezuela, el que facilite la realización en ese país, y dentro de dos años de un nuevo encuentro para evaluar la aplicación práctica de las conclusiones adoptadas. Que si bien es cierto fueron aprobadas a título personal por los expertos, por la categoría que estos tienen dentro de sus respectivos países constituyen recomendaciones de significación y jerarquía. El temario de la reunión de Venezuela estaría destinado al estudio del desarrollo regional en función de la integración latinoamericana, tanto a nivel nacional como multinacional.

Al Seminario de Santiago, que es el segundo de una serie iniciada en 1967 por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, se presentaron varios estudios de carácter general y 16 informes nacionales y regionales, que incluyen experiencias en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Panamá, Venezuela, Estados Unidos y Puerto Rico.

- documentación y debates -

El Seminario comenzó con tres intervenciones de dos de los organismos patrocinadores (CEPAL y ODEPLAN) y del Ministro de Relaciones Exteriores, y las palabras del representante de los participantes, Sr. Carlos Valderrama, de Coordiplan, de Venezuela.

En nombre de la CEPAL, su Secretario Ejecutivo Auxiliar, Sr. Pedro I. Mendive, expresó que dentro de los objetivos del Seminario resultaba de suma importancia definir el qué y, más aún, el cómo del desarrollo regional; pues aunque los esfuerzos de los gobiernos y organismos internacionales, concentrados principalmente en el plano nacional habían permitido trazar un marco adecuado de referencia para las políticas y estrategias globales del desarrollo, no se había puesto el énfasis suficiente en materia de "regionalización" y "localización" de dichas políticas y estrategias y sus respectivos programas.

Mencionó también el Sr. Mendive, cómo el surgimiento de agudos desequilibrios regionales, parece estar anulando en muchos casos buena parte de los frutos del crecimiento económico y agudizando los conflictos sociales propios del subdesarrollo. Y dijo, que estos desequilibrios se observan en el orden demográfico, con grandes concentraciones urbanas - en uno o, a lo sumo, dos centros en cada país -, mientras la densidad de población rural registra índices bajísimos, en la actividad económica, con la producción industrial que generalmente proviene de las áreas metropolitanas tal como ocurre con centros como Buenos Aires, Sao Paulo y México; y en la distribución desigual del ingreso medio, y más desigual aún del producto por regiones.

Asimismo, al recordar que los proyectos multinacionales como el mercado común centroamericano, el pacto andino, la Cuenca del Plata y los planes fronterizos colombo-ecuadoriano y colombo-venezolano, implican enfoques y técnicas específicos diferentes de los que se han venido empleando a nivel global, el Sr. Mendive indicó que - la CEPAL ha puesto en marcha un amplio programa de trabajo que incluye investigación, asesoramiento a los gobiernos y, a partir del próximo año, capacitación para técnicos al servicio de los países, en colaboración con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social,



Sr. Carlos Valderrama



Sr. Fernando Aguirre



Sr. Pedro Mendive

- razón de ser de la planificación regional -

El Ingeniero Fernando Aguirre T., Director de la Oficina de Planificación de la Presidencia de Chile, ODEPLAN, y Presidente de Seminario, confirmó que en todos los países latinoamericanos existen desequilibrios regionales: expresó que de no remediarse esta situación se perderían excelentes oportunidades de explotar los recursos naturales, de generar iniciativas más productivas a nivel regional y de explorar nuevas oportunidades, restando apoyo precisamente a las nuevas poblaciones urbanas que necesitan de los recursos y mercados que se pueden generar en el resto del territorio nacional.

Señaló el Ing. Aguirre que devolver la esperanza y el optimismo a aquellos hombres y mujeres que viven en el deseo de emigrar es darles una razón de ser y un orgullo de vivir; y que ello constituye uno de los objetivos más importantes de la planificación regional, pues la incorporación activa de la población en las tareas del desarrollo regional es requisito fundamental para lograr el éxito de todo el proceso.

- la ciencia regional: nuevo sendero -

Por su parte el Sr. Carlos Valderrama, de Venezuela, manifestó que en toda América Latina se ha formado ya "una toma de conciencia acerca de la necesidad de nuestro desarrollo". La realidad económica y social de nuestros países - dijo - configura el reto que se plantea de buscar caminos para contribuir a que esa situación se modifique.

Observó también el Sr. Valderrama que en los últimos años se ha venido abriendo en el campo científico un nuevo sendero, en el que se tienen cifradas muchas esperanzas: el de la Ciencia Regional. Y agregó, que en él habrán de encontrarse los elementos de análisis para lograr un desarrollo regional más armónico que sirva como instrumento estratégico de desarrollo nacional.

- palabras del canciller -

Al inaugurar oficialmente las deliberaciones del Seminario, y de la bienvenida a los participantes, el Ministro de RR. EE. de Chile expresó el reconocimiento de su gobierno a los estudios que vienen realizándose en América Latina, en materia de planificación. Porque constituyen un valioso instrumento para quienes tienen que ejecutar las tareas de desarrollo.

En su intervención, el Ministro Valdés se refirió también a la urgencia de que el desarrollo tenga un sentido humano, y a la necesidad de que, dentro de la "realidad geográfica y humana de nuestros países" a que hemos llegado, se encuentren nuevos métodos y mecanismos. No sólo para remediar el desequilibrio notorio entre el acelerado progreso de los centros urbanos y el lento desarrollo de las regiones periféricas, sino para impulsar a nivel multinacional aquellos movimientos de integración humana donde aunque no existan tratados, se ha creado un sentido de palpable solidaridad económica. Como ocurre en la región fronteriza de Tacna y Arica, y como podría ocurrir en la región patagónica.

Ahora que conocemos la realidad geográfica y humana de nuestros países - añadió el canciller Valdés - los elementos de racionalidad que el seminario produzca constituirán líneas de acción, y servirán como estímulo poderoso para que nuestros gobiernos puedan hacer de este continente un continente libre, digno y capaz de enfrentar con éxito los problemas del desarrollo

- por el futuro de las sociedades latinoamericanas -

Con base en un trabajo preparado por el Director de Programas del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Sr. Antoni R. Kubliski, el Seminario trató sobre las metas de las políticas regionales y los objetivos de la planificación regional.

El Trabajo, presentado por el Sr. Ernest Weissman, experto de Naciones Unidas en Desarrollo Regional Urbano, plantea inicialmente la necesidad de definir las metas de las políticas regionales de acuerdo con el tipo de sociedad que se desee tener en el futuro, con los valores que ella tenga, y con la respuesta que se dé a los problemas esenciales del progreso tecnológico e institucional.

Trata luego sobre la distinción que debe hacerse entre las políticas multiregionales e interregionales, y las políticas monoregionales e intraregionales, cuando se trate de formular metas respecto al crecimiento económico, el pleno empleo y la igualdad social, que son los tres conceptos que vienen primando en los últimos treinta o cuarenta años en las políticas económicas y sociales: y, en su parte final, se refiere a los objetivos de la planificación interregional e interlocal, a las dificultades que impiden el desarrollo de una planificación regional, y a las prioridades e investigación que deben realizarse en la materia.

- limitaciones y dificultades -

Otro trabajo de interés e importancia para la fijación de nuevos métodos en América Latina, fue el presentado por el Director del Centro de Estudios Urbanos y Rurales del Instituto Torcuato di Tella, de Argentina, Sr. Jorge Hardoy.

Hablando sobre el tema "mecanismos de implementación de la política de Desarrollo Regional", el Sr. Hardoy, refirió - entre otras consideraciones - los resultados de una encuesta realizada por su Instituto en once países latinoamericanos y en Puerto Rico. La investigación comenzó este año y posiblemente sea ampliada a otros países. En forma directa se adelantó en Argentina, Brasil, México y Chile: y por correspondencia, en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Puerto Rico y Venezuela.

La encuesta arrojó una gran variedad de situaciones por que si bien no es aparente la existencia en América Latina de sistemas de regionalización como tales, si hay en casi todos los países oficinas de planificación regionales, provinciales y sectoriales.

Del análisis de esas situaciones, resulta la presencia de dos enfoques opuestos de regionalización, con variantes intermedias: uno, adoptado por Argentina, Perú y Panamá, en el que la regionalización es considerada como necesaria para un desarrollo nacional planificado; y el otro, el de Brasil, y en cierto modo, México y Colombia, en donde se pretende llegar a un sistema integrado de planificación nacional, por agregación de experiencias regionales.

La investigación señala también que ni Venezuela ni Chile pueden incluirse en esos dos enfoques; y anota que Chile es quizás el único de los casos analizados en donde el sistema de regionalización ha surgido como consecuencia de un Plan Nacional de Desarrollo, aceptado ya en forma general.

- archipiélago o continente -

El Sr. Eduardo Neira, del Banco Interamericano de Desarrollo, analizó las diferencias en la naturaleza de los espacios socio-económicos de América Latina: examinó algunas circunstancias políticas que podrían tener efectos directos sobre la estructuración de tales espacios y se refirió a la aplicación a nivel regional de determinados métodos de planificación del desarrollo.

Entre otras consideraciones, señaló que, demográficamente, América Latina parece más un archipiélago que un continente, por cuanto el 26.2 por ciento de la población vive en el 2.6 por ciento del territorio, mientras que sólo el 4.9 por ciento de los habitantes ocupa el 52 por ciento de la superficie. Existe una clara tendencia a la concentración litoral, hay prácticamente desocupado un gran espacio central, y la población se aglomera en algunos centros alrededor de los cuales gravita un conjunto de unidades de menores. Así, Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, México y Caracas no sólo constituyen grandes ciudades, sino que son núcleos de conjuntos de centros secundarios.

Entre las soluciones posibles, el experto señala la necesidad de favorecer la formación y crecimiento de nuevas concentraciones urbanas: la urgencia de estimular en lo posible el desarrollo de centros y zonas emergentes de desarrollo, y la conveniencia de que lo anterior sea regulado por medio de una estrategia política definida, para que sirva el desarrollo "hacia adentro" de los países latinoamericanos y no se limite a aumentar el poder de transferencia de factores externos.

- aspectos sociales de la regionalización -

Al hablar sobre la Regionalización de la Política Social, el Sr. Rubén Utría, Asesor de las Naciones Unidas en Desarrollo Regional y Local, expuso las bases de un modelo estructuralista de concepción y formulación de una política social que opere simultáneamente como objetivo y como factor dinámico del desarrollo.

continúa a la vuelta



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el
Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios
Informativos de la CEPAL.
Casilla 179-D. Santiago, Chile

Dentro de ese marco de referencia, indicó que la política social trasciende mucho más allá de la mera idea de programar servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social y otros, para relacionarse con todos los aspectos y fenómenos sociales que pueden afectar las estructuras básicas de la sociedad: la economía, la cultura, el orden social, las instituciones políticas, la estructura sociogeográfica, etc.

Señaló asimismo, que a nivel regional, la función principal de la política social debe ser generar y poner en marcha la nueva dinámica del desarrollo local, pues la sola concentración de inversiones y la organización de polos industriales conducen a la formación de enclaves industriales. Estos enclaves, agregó, benefician la economía general en su conjunto, como es bien sabido, pero no tienen capacidad para transformar las situaciones económicas y sociales a los niveles regional y local. Por lo tanto, el principal objetivo de la política social en estos casos debe orientarse a la creación de condiciones socioeconómicas que garanticen que las inversiones y el desarrollo se arraiguen en la región y produzcan transformaciones económicas políticas, sociales y culturales en el nivel local.

En síntesis, dijo, la política y los programas sociales al nivel regional debieran procurar como objetivos principales: la organización y desarrollo de la comunidad regional; la obtención de los mayores beneficios sociales de la gestión económica, el perfeccionamiento de las instituciones socio-políticas, la integración a la vida nacional, el mejoramiento de los niveles de vida de la población, y el establecimiento de mayores oportunidades para que los individuos y sus comunidades puedan realizarse y contribuir como elementos dinámicos al desarrollo nacional.

- el caso de Chile -

Sobre las experiencias de planificación regional en Chile, habló el Sub Director de ODEPLAN, Sr. Manuel Achurra. Su país, como la mayoría de los latinoamericanos, presenta una marcada concentración demográfica y de actividad económica en unos pocos centros y este desequilibrio genera problemas socio económicos y políticos. Como el debilitamiento del ingreso regional por la carencia de nuevas inversiones, y la emigración por causa del desempleo y la falta de oportunidades.

Aunque en lo político administrativo hay un centralismo notorio y no ha sido fácil acentuar las experiencias regionales, las autoridades han creado zonas de estímulo con el propósito de atraer población y fomentar la actividad económica.

Los resultados en este particular, son diversos. En el caso de Arica, su desarrollo fue costoso y un poco artificial, pero la nueva orientación que se le está dando, con la aplicación de criterios racionales de planificación debidamente coordinados con el gobierno central, permite esperar que ese desarrollo tenga bases más reales y permanentes.

En otras regiones, especialmente las del extremo sur, la falta de recursos suficientes impide resultados más positivos.

A fin de buscar soluciones al desequilibrio regional, que agudiza la exagerada concentración demográfica e industrial en Santiago, se proyectó un reagrupamiento de las 25 provincias que integran el país en 12 regiones susceptibles de planificarse, y particularmente, de generar un desarrollo autosostenido.

Una primera clasificación previó dos grandes tipos: regiones de colonización, como la Norte (Tarapacá, Antofagasta y Atacama-Coquimbo) y la Austral (los Canales y Magallanes); y regiones consolidadas, como las periféricas (Maule, Bio-Bio, Cautín y Los Lagos) y la Macro Zona Central (Santiago, Aconcagua-Valparaíso y O'Higgins-Colchagua).

Definida esta regionalización y los objetivos de un plan de desarrollo se formuló la política de desarrollo regional con la mira de señalar el tipo de prioridades regionales, la jerarquización de polos de desarrollo y el desarrollo sectorial.

Básicamente, se ha propuesto una política de desarrollo integral y efecto desconcentrador que procura racionalizar y ordenar el crecimiento urbano, el fomento de la pequeña y la mediana industria, la instalación de industrias básicas procesadoras de materias primas en las regiones que las produzcan, y la creación de incentivos que ayuden a la explotación e industrialización de los recursos naturales en las regiones que los posean.