

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/42

METODOLOGIA PARA LA DELIMITACION DE LAS REGIONES EN CHILE */

Walter Stöhr

*/El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, se ha tomado del Manual de Planificación Regional, editado por CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1968.
75-6-1060

I. Introducción

Se conciben sistemas de regiones como instrumentos para la política del desarrollo, pero 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 ^{1/} o como una política ubicacional en relación a localidades específicas. Inevitablemente, la delimitación de regiones suscitará discusiones, como cualquier procedimiento que encierra elementos arbitrarios, y se puede demostrar esto a través de indicar las diversas funciones que pueden tener las regiones cuidadosamente delimitadas para la planificación del desarrollo. La parte general de esta metodología (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 Chile.

II. Las regiones como instrumento para la política del desarrollo

1. La relatividad de las regiones

Delimitar regiones 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 parcial es una simplificación selectiva, la que implica el propósito de incluir algunas cosas y excluir otras ^{2/}.

1/ Ver el término francés aménagement du territoire o el Raumordnung alemán.

2/ John Friedman y William Alonso, eds., Regional Development and Planning. A Reader, Cambridge, The MIT Press, 1964, p. 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 ^{3/}, como objetivos económicos, tales como una máxima contribución al producto nacional, que predominan en los países en vías de desarrollo.

3/ Objetivos sociales, tales como una distribución más equitativa del ingreso per cápita y del standard 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 socioeconómica 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, Wash. D.C., 1965, pp. 74 y 111; 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.

2. Los objetivos típicos del desarrollo nacional y regional

Al revisar los planes nacionales existentes se encuentra con los siguientes objetivos de desarrollo regional, formulados explícitamente ^{4/}:

- 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.

En cuanto a 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 sustitución 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 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, y la promoción de una región nuclear nacional o nuevos polos de crecimiento.

^{4/} Naciones Unidas, Economic Survey for Latin America, 1964.

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

Sin embargo se pueden 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:

Incrementar el producto nacional bruto

Mejorar la distribución del ingreso

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.

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

Reducir las presiones
inflacionarias

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 interregional y su alto grado de persistencia.

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 intrarregionales, mejorando el acceso entre todas las áreas de producción y consumo, mediante un sistema intercomunicado de centros urbanos, como mercados potenciales;

En términos sociales:

Mejorar el acceso de todas las áreas de infraestructura social (equipamientos educacionales y de salud, servicios urbanos) y a lugares centrales;

En términos políticos:

Descentralización de la estructura política y administrativa, de modo a integrar una parte cada vez mayor de la población al proceso de la 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 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

- 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 se denominarían "regiones de desarrollo"?

Así como pueden sumarse 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

Se puede examinar 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 podría trabajar 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 computador para países más grandes), esto debería resultar bastante factible técnicamente.

En segundo término, se puede considerar el problema de transmitir la información relevante del nivel local al nacional. Como regla, en 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

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 ^{5/}.

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 se han 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 estado 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 combinación de políticas, proyectos y planes locales, regionales y nacionales, para el desarrollo.

^{5/} Sin embargo, no se puede ignorar 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 subagregación 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 autoayuda, 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

En los capítulos precedentes, se han 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, 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 sustitución 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 presupuestaria por parte de las áreas periféricas, fuera del marco de la política nacional. Casos como este 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 estas condiciones cambiantes, un importante requerimiento para el progreso. En términos espaciales, 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. Para que las regiones puedan transformarse en elementos positivos del proceso de desarrollo, deberían poder adaptarse a estos cambios y aun facilitarlos.

d) Justificación de las regiones

Técnicamente, tal como para propósitos de información, las regiones no parecen ser esenciales. Pueden 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, se puede 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 subnacional. Sus funciones pueden resumirse de la siguiente manera:

/- crear, analizar

- crear, analizar y proyectar información subnacional;
- contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones nacionales;
- relacionar los proyectos específicos, mediante una subagregación regional, con las 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 sociocultural 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 se ha dicho, hasta ahora, que no es la intención, en esta metodología, 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 sólo será suficiente para desempeñar esta amplia gama de funciones. Por lo tanto, se sugiere que se establezcan diferentes categorías de regiones, cada una con características específicas y que sean utilizadas mediante un sistema de superposiciones ^{6/}. (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 microcélulas que pueden 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 todo 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 introducen para los propósitos de la planificación y 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 aun llegar a ser un factor perturbador para la necesaria rigidez de las unidades de información a través del tiempo.

^{6/} Ver también "The Concept of a Planning Region" de John Friedmann, A Reader, op. cit., p. 500

CATEGORIAS DE REGIONES PARA EL DESARROLLO: CARACTERISTICAS PRINCIPALES

	Unidades (estadísticas) de información	Áreas de desarrollo sectorial		Áreas de programas con función múltiple	Regiones para el desarrollo integrado
		a) Áreas de administración sectorial	b) Áreas de programas sectoriales (función única)		
Características: 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 intraregional/limitaciones de recirculos para la descentralización
Flexibilidad	rigida	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 administrativas generales	en la práctica a menudo coinciden con unidades políticas y administrativas más pequeñas	útil		frecuente	conveniente
Coincidencias con unidades políticas				frecuente	conveniente

Nota: Evaluación: X = importante.

CATEGORIAS DE REGIONES PARA EL DESARROLLO: FUNCIONES BASICAS

	Unidades (estadísticas) de información	Areas de desarrollo sectorial		Areas de programas con función múltiple	Regiones para el desarrollo integrado
		a) Areas de administración sectorial	b) Areas de programas sectoriales (función única)		
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 semiautonomía regional con la integración nacional				X	X

Nota: Evaluación: X = importante
poco importante

b) Las áreas sectoriales de desarrollo ^{7/} 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.

Las áreas para programas sectoriales atravesarán las regiones para el desarrollo integrado. Entre las diferentes áreas

^{7/} 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.

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 ^{8/}.

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 ^{9/}. El propósito primordial generalmente se refiere a dos categorías: la incorporación de recursos adicionales o la solución de problemas socioeconómicos específicos. Los programas en esta categoría pueden relacionarse con lo siguiente:

- desarrollo de hoyas hidrográficas con fines múltiples,
- desarrollo metropolitano,
- reestructuración 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

^{8/} Ver Preston James, "The Field of Geography", en American Geography, Inventory and Prospect. The Association of American Geographers, Syracuse: Syracuse University Press, 1954, p. 10.

^{9/} Ver también John Friedmann, "The Concept of a Planning Region", Reader, op. cit., p. 514.

constituido, en la mayoría de los países, la primera etapa de los esquemas 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 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. 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 ^{10/}, 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 transnacionales de transporte, para el uso común de los recursos o para la complementación de 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.

10/ Robert Brown, Transport and Economic Integration of South America, Washington, The Brookings Institution, 1966.

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 ^{11/}.

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 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

^{11/} Ver John Friedmann, "A General Theory of Polarized Development", mimeografiado, julio de 1967.

que posee cierta homogeneidad en su núcleo, pero cuyos límites no están claramente definidos" ^{12/}.

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 de 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 subnacional sigue esta línea decreciente. Los regionalismos implícitos que se han desarrollado generalmente no se

^{12/} Ver Derwent Whittlesey, "The Regional Concept and The Regional Method, en American Geography, op. cit., p. 30.

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. Chile representa un caso donde tales regiones han sido delimitadas y llegan a constituir un eficiente marco para la política nacional del desarrollo regional. Aún más, anterior a la delimitación, prácticamente nunca ha existido una descentralización administrativa. Por lo tanto, se puede observar el espectro completo de una estructura nacional altamente unitaria a una regionalización del territorio nacional.

1. Chile, un estado unitario: Condiciones iniciales y los regionalismos implícitos

Aunque formalmente con un sistema altamente unitario, existían, antes de la delimitación regional, varios factores implícitos de regionalismo. Con 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, las diferencias regionales son notables. 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:

REGIONALISMO IMPLICITO: PATRONES ECOLOGICOS

Características	Zonas metropolitanas	Zona consolidada	Zonas de colonización
Caract. demográficas: densidad de población dinámicas de población	alta fuerte inmigración	mediana baja; emigración	baja alta; inmigración
Caract. físicas: coherencia de ocupación sistema de infraestructura	concentrada integrado; sobrecargado en partes	coherente integrado, pero obsoleto y sin relación con los requerimientos modernos	esporádica geográficamente fragmentario
estructura de la urbanización	altamente urbanizada; crecimiento centrifugo; 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 inter-urbana
Caract. económicas: 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 el mercado internacional

Características	Zonas metropolitanas
niveles de vida	entre mediano y alto; gran variación geográfica y social
Regionalismo: conciencia regional	centrada en una solución pragmática de problemas metropolitanos específicos
organización comunitaria	organización de tipo urbano siguiendo líneas más bien funcionales que geográficas
actitud local frente a la formación de regiones eficientes	positiva, aunque restringida al área de núcleos metropolitanos individuales
Política nacional: orientación de la política nacional	estas zonas constituyen el principal interés de la política nacional; concentración de la inversión nacional

/Las "zonas

Zona consolidada Zonas de colonización

entre bajo y mediano; gran variación social

alto, variación geográfica (economía dual)

insignificante; dependencia de la acción del gobierno central

fuerte; sostenida por un sentimiento común de negligencia por parte del gobierno central

micro-estructura local tradicional

organizaciones eficientes de auto-ayuda siguiendo líneas locales y regionales

de resistencia; el sectarismo local se resiste a unirse para formar regiones más grandes

positiva, conforme al deseo de institucionalizar la conciencia regional existente

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.

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 ésto 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.). 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 fue necesario diferenciar sus funciones. Por lo tanto, introducir unidades regionales eficientes para el desarrollo significó imponerles un regionalismo y unir varias provincias en una sola unidad regional. Además

/de crear

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 ^{13/}. 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 ^{14/}. 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 y poderes de auto-administración. La introducción del concepto regional en estas zonas fue más bien formalizar y ordenar una actitud mental ya existente. Además, la

^{13/} Ver Walter Stöhr, "Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungslander", en: Festschrift für Prof. Leopold Scheidl, Gesellschaft für Wirtschaftsraumforschung, vol. II, Viena, 1967.

^{14/} Paul Ylvisacker, "Some Criteria for a Proper Areal Division of Governmental Powers", en: Reader, op. cit., p. 519.

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 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 Bío-Bío de la "zona consolidada" pertenece al primer período de colonización. Aún predominan elementos culturales españoles. El área al sur de Bío-Bío sólo fue colonizada después de la pacificación de los Indios Araucanos (1882) y fue 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

a la autoridad nacional, tanto en términos políticos como económicos. Estas leyes se han aprobado en diferentes ocasiones y con diversas orientaciones, reflejando el poder político que tenía en ese momento el área respectiva. Por lo tanto, los privilegios otorgados son heterogéneos y no corresponden a ningún cuadro de objetivos integrados. En algunos casos, dicha legislación regional abarca hasta una tercera parte de todo el país como, por ejemplo, en el caso de la "Ley del Cobre" que canaliza cierta cantidad de los retornos de las exportaciones del cobre chileno hacia inversiones públicas en las áreas cupríferas del Norte. Se dictaron otras leyes para unidades provinciales, tales como la que establece la Corporación de Magallanes en el extremo Sur del país; fueron igualmente dictadas para unidades departamentales, como la que crea la Junta de Adelanto de Arica en el extremo Norte. Por último, se han proyectado leyes para el desarrollo comunal, tales como la "Ley del Fósforo" que otorga a dos municipalidades en la Zona Central una parte de los retornos de los fósforos producidos en sus áreas. La mayoría de estas leyes crea incentivos específicos para el sector privado, tales como exenciones de impuestos o de derechos de importación, o bien fijan criterios o mecanismos determinados para la asignación de fondos nacionales en el área.

La legislación regional tiene una interrelación intrínseca con el regionalismo: los grupos de intereses locales o regionales hacen presión por obtener privilegios regionales y, por lo tanto, éstos son un resultado del regionalismo. Por otra parte, una vez que se consignan, estos privilegios crean una mayor solidaridad regional y refuerzan el regionalismo existente.

Generalmente, las áreas privilegiadas desearán no tener que compartir con áreas vecinas la autoridad en cuanto a la planificación o toma de decisiones y, por lo tanto, pondrán a menudo resistencia a integrarse en regiones más grandes o a que se produzcan cambios en sus delimitaciones.

2. La delimitación de regiones para el desarrollo integrado

Con estos regionalismos implícitos existentes, Chile ha definido recientemente 10 ^{15/} regiones para el desarrollo integrado, más una zona metropolitana. Los objetivos fundamentales son los que se describieron en la parte II/2 de este informe. Las regiones debían servir tres propósitos concretos:

- 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 fue aceptada por el Presidente de la República y comunicada, en un documento especial, a todos los Ministros de Estado.

Los principales criterios que se utilizaron para la delimitación de estas regiones fueron:

a) Sistema nacional de regiones: Debía establecerse 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 originalmente recomendó 10 Regiones y una Zona Metropolitana (Ver Nota 15). Se

15/ Otra región adicional fue creada posteriormente con la división de una región - el resultado de circunstancias políticas.

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 25 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.

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

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 poseían un carácter predominantemente nodal.

e) Complementación socioeconómica: 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 interrelaciones funcionales, las que podrían conducir a una "apreciación común de los problemas locales y un enfoque común para sus soluciones" ^{16/}.

16/ Leo H. Klaassen, Area Economic and Social Redevelopment, Guidelines for Programmes, OECD, Paris, 1965, p. 28.

f) Economías de escala regionales; Con el objeto de crear un auto-crecimiento y un mayor grado de sustitutos 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 ^{17/}.

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).

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

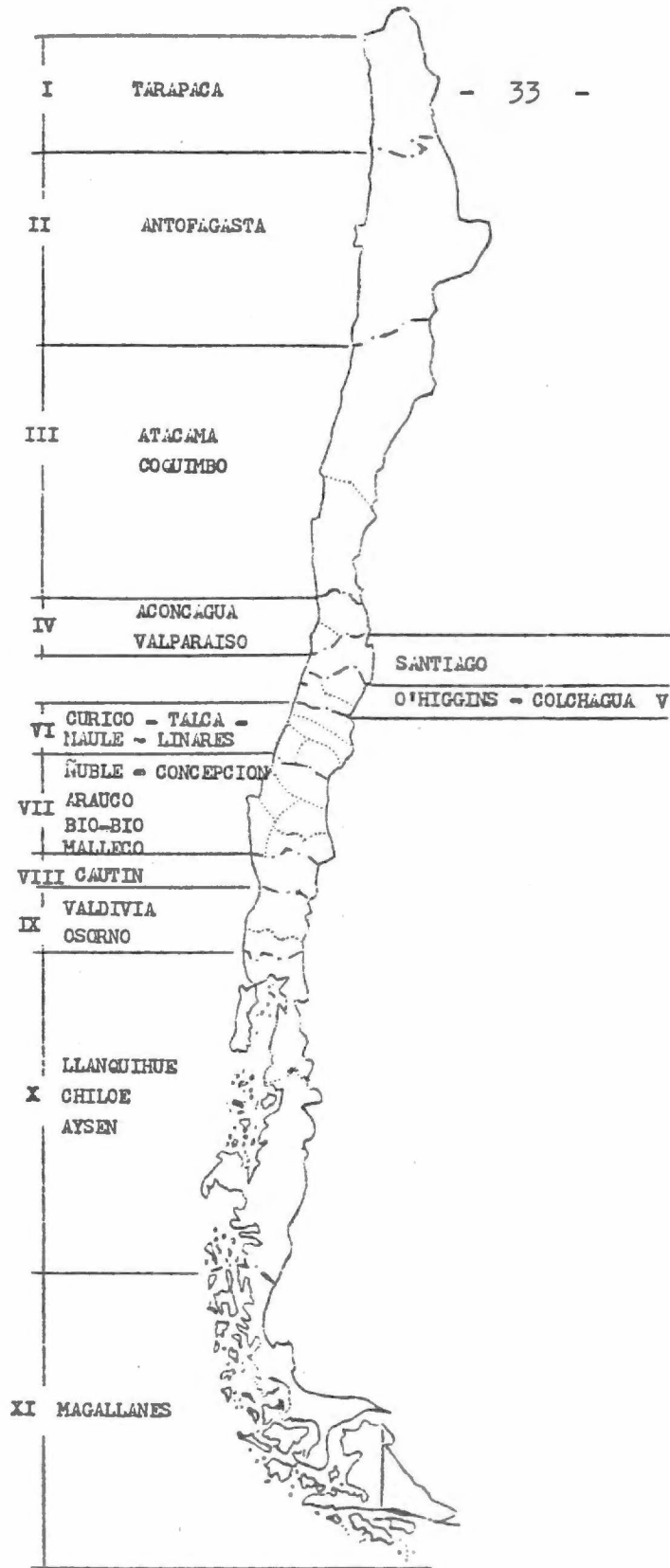
17/ Leo H. Klaassen, op. cit., p. 27.

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 socioeconómica (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/2). Se consideró 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 fue el caso de la Provincia de Cautín que fue unida a dos provincias hacia el sur 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 ésta (criterio f), fue 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).



ONCE REGIONES DE CHILE
ZONA METROPOLITANA DE SANTIAGO

MAPA N° 1

————— Límite:
 ————— Internacional - - - - - Provincial
 - - - - - Regional

Esc. 1:18.000.000

Fuente: Departamento de Planificación Regional

