

Donado por Patricio Eberhard Diciembre 1979

"Antecedentes generales sobre Planifi
cación Regional en América Latina y
Chile."

Horacio Alessandrini S.

"De veras, hijo. Ya todas las estrellas han partido pero nunca se pone más oscuro que cuando va a amanecer."

Isaac F. Azofeifa

Introducción

En la presente monografía se hace una recopilación de antecedentes con el objeto de presentar una visión general de la evolución de la planificación regional en América Latina y en Chile.

El artículo consta de dos partes, en la primera se hace una reseña histórica somera de lo que ha sido la planificación regional en América Latina, señalando a continuación algunos antecedentes que hacen que ésta sea importante a pesar que los resultados obtenidos hasta la fecha no hayan tenido todo el éxito esperado. En la segunda parte se hace un análisis general de lo que ha sido la planificación regional en Chile, para señalar, finalmente, en que estado se encuentra en la actualidad y cuales son los enfoques principales que le ha dado el actual gobierno.

Esta monografía se basó en un artículo no publicado realizado en el año 1978 en el CIDU - IPU de la Universidad Católica de Chile en Santiago.

Concepción, Julio de 1979.

1.- El Desarrollo Regional en América Latina.

A partir de la década del 40 surge en América Latina la preocupación por el desarrollo regional, nace como respuesta a la necesidad de solucionar problemas en algunas regiones específicas. Esta primera etapa se caracterizó porque estuvo dirigida a buscar soluciones para los problemas de una sola región, sin considerarla dentro del contexto nacional. En las experiencias iniciales es notoria la influencia que tuvo el programa del Valle de Tennessee, en Estados Unidos, donde en el año 1933 (1) se creó la Administración del Valle de Tennessee (TVA) destinada a desarrollar esta región que tenía una economía atrasada con respecto al resto del país.

Las experiencias más importantes y que más han contribuido a los estudios teóricos en la planificación regional, orientada a solucionar los problemas de una sola región, son las realizadas en el nordeste de Brasil y en la Guayana Venezolana.

En Brasil se creó, en el año 1959 (2) la Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que formuló un plan modelo de desarrollo para una región de cerca de 20.000 km² (3). La región se caracteriza por las sequías periódicas y por tener una actividad económica típicamente primaria exportadora basada en la producción de caña de azúcar, cacao y algodón.

Las características mencionadas han hecho que el nordeste brasileño sea una de las regiones más subdesarrolladas en América Latina. La SUDENE desde su creación ha tenido resultados muy modestos ya que fue perdiendo la importancia

-
- (1) ILPES. "Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo". Siglo XXI Editores SA. 1976.
 - (2) ILPES. "Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina". Documento B/99. Curso de Planificación Regional del Desarrollo. 1976.
 - (3) ILPES. "Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo". Op. Cit.

que se le dio en un principio y nunca pudo aplicar totalmente los planes diseñados al encontrar resistencia a las reformas propuestas en los grupos más conservadores (4) y porque los enfoques socioeconómicos del gobierno brasileño han sufrido variaciones importantes con relación a los planteamientos existentes a la fecha de la formulación del plan.

El Plan de Desarrollo de la Guayana Venezolana se inició en forma oficial con la creación, en 1960, de la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.). (5) Este organismo fue dotado de amplios poderes para planificar programas e implementar las inversiones. El proyecto de desarrollo regional, en este caso, fue el resultado de la necesidad de diversificar y fortalecer las exportaciones integrando un territorio virgen, descentralizar las actividades productivas y descentralizar la población. Estos dos últimos puntos tuvieron además como objetivo contrapesar el excesivo crecimiento de Caracas. (6) A pesar del gran desarrollo que ha adquirido el área planificada, no ha logrado detener la concentración del crecimiento industrial en la capital, ni ha sido capaz de generar un efecto dinamizador en sus alrededores. (7)

Las experiencias señaladas anteriormente comenzaron a surgir, por lo menos en sus primeros intentos, antes de convertirse en planes totalmente estructurados, en la década del 50. En general, en América Latina los esfuerzos sistemáticos por desarrollar zonas con características de subdesarrollo, en comparación con el resto del país, comenzaron sólo a partir de la década del 60. Estos esfuerzos tuvieron su origen en la Conferencia de Punta del Este en 1961, donde se establecen las bases de la Alianza para el Progreso; en esta época comenzaron a crearse en casi todos los países Oficinas de Planificación Nacional. (8)

-
- (4) ILPES. "Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina". Op. Cit.
- (5) ILPES. Ibid.
- (6) ILPES. "Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo". Op. Cit.
- (7) ILPES. "Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina". Op. Cit.
- (8) Sthor Walter. "El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas". Ediciones SIAP. 1972.

El hecho anterior marca una segunda etapa dentro de la planificación en Latinoamérica, en ésta se hacen los primeros intentos por aplicar una política de desarrollo regional a escala nacional. En países como Argentina, Perú, Venezuela y Chile se llevaron a cabo intentos destinados a dividir el país en regiones de importancia geoeconómica eliminando las antiguas divisiones y adecuándolas a la realidad presente, tratando con ésto de lograr un desarrollo más homogéneo.

A pesar de los esfuerzos realizados en casi dos décadas, ya en 1970, en la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina), al analizarse la situación existente a la fecha, se pudo observar que los avances obtenidos no habían alcanzado los niveles esperados. No se había experimentado prácticamente ningún progreso en aspectos como el desempleo, redistribución de ingresos, desequilibrios rural urbanos en los niveles de vida, ocupación desuniforme del espacio, productividad diferente a niveles intra e interregional. (9)

Sin embargo, aunque los esfuerzos realizados no hayan tenido todo el éxito esperado, se puede observar que los gobiernos latinoamericanos, dan cada día más importancia a la planificación regional, debido a que persisten situaciones que requieren de un análisis de tipo regional.

A continuación, a partir de los planteamientos básicos hechos por Sergio Boisier (10) se señalan los principales aspectos que confieren importancia a la planificación regional en América Latina.

- a.- Crecimiento demográfico con concentración en las grandes ciudades: América Latina tiene el más elevado crecimiento demográfico del mundo (con incremento medio anual de 3%), ésto unido a problemas de migración desde el sector rural al urbano, principalmente a las grandes ciudades ocasionando graves problemas que no tienen solución sólo desde el punto de vista de la planificación urbana, por lo que es necesario analizarlo como problema regional.

(9) Sthor Walter. "El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas." Op. Cit.
(10) Boisier Sergio. "Diseño de Planes Regionales. Métodos y Técnicas de Planificación Regional". Editado por Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos y Puentes. Madrid. 1976.

- b.- Baja productividad agrícola: los centros urbanos cuyas principales actividades son de tipo secundarias y terciarias necesitan, para mantener su crecimiento y desarrollo, una racionalización y modernización de la producción agropecuaria. La demanda de alimentos en el mundo es creciente y la población productora de éstos es decreciente, el mayor incremento poblacional en las ciudades con relación al sector rural está dando como resultado que, un grupo menor de personas deba producir alimentos para un grupo cada día más numeroso. Los problemas de baja productividad agrícola se ven acrecentados, además por la existencia de estructuras agrarias tradicionales donde es difícil introducir nuevas tecnologías que modifiquen los hábitos de producción y de vida. Otro problema que tiene importancia en la productividad es la tenencia de la tierra, por una parte, existen grandes latifundios mal explotados y, por otra, existen zonas en que prevalece el minifundio que en algunos casos no permite, incluso, la subsistencia de un grupo familiar. (11)
- c.- Dispersión de la población rural: este hecho no permite dar buena asistencia técnica, servicios sociales básicos (salud y educación) no permite la cooperación entre agricultores ni su organización, no es posible realizar una buena comercialización de sus productos. Como se ve es notoria la falta de organización del espacio rural, hay sólo una mayor preocupación por la organización del espacio urbano sin considerar que ambos son partes de un todo en que cada uno cumple funciones diferentes y complementarias, no competitivas. Más que dependencia de ...

(11) Con el minifundio existen básicamente dos problemas, uno relacionado con la propiedad de la tierra, que normalmente ha sido traspasada de padres a hijos, produciendo una subdivisión no legalizada que les impide, a los actuales propietarios, tener acceso al crédito o a otro tipo de beneficio particular o estatal; el otro problema se refiere a la explotación intensiva e irracional de los suelos lo que provoca su deterioro progresivo disminuyendo los rendimientos . Como ejemplo de esto tenemos que en Chile las áreas más deprimidas coinciden con aquellos lugares donde hay graves problemas de minifundio (Cauquenes y Chanco en al Región del Maule, Arauco en la Región del Bío-Bío).

lo rural ante lo urbano, hay una interdependencia, tanto lo rural como lo urbano tienen características que le son propias. En muchos casos, "la expansión de la base económica sólo se puede lograr mediante la dinamización de las actividades de su hinterland rural". (12) La organización simultánea (o visión) del espacio urbano y rural está hablando de una organización del espacio a nivel nacional y ésto corresponde a la planificación regional.

- d.- Estructuras económicas y sociales muy heterogéneas: es típico observar que frente a grandes adelantos técnicos, accesibles a grupos reducidos de la población, se encuentra una gran masa que vive en condiciones de miseria que no le permite trabajar con elementos modernos. Estas diferencias alcanzan también a los niveles culturales, a la salud, a la vivienda y a la alimentación. Las disparidades de este tipo son notables a niveles interurbanos y urbano rurales. Frente a estos problemas se han realizado algunos esfuerzos de planificación y se han implementado políticas que no han dado los resultados esperados.

- e.- Agotamiento de los recursos tradicionales de crecimiento económico: ésto ha creado la necesidad de expandir la base económica mediante la incorporación de nuevos territorios, explotación de nuevos recursos, incorporación de grupos poblacionales tradicionalmente marginados. La incorporación de nuevos territorios se ha reflejado en una colonización y desarrollo de áreas abandonadas, el ejemplo más claro es la penetración de Brasil en las regiones amazónicas. Otro ejemplo que se puede citar es el inicio de los trabajos en Chile para

(12) Boisier Sergio. "Diseño de Planes Regionales. Métodos y Técnicas de Planificación Regional" Op. Cit.

unir, por medio de una carretera, las alejadas zonas de Coyhaique y Punta Arenas (Regiones XI y XII) con el resto del país, unión que usualmente se realiza por aire o a través del territorio argentino. Con estas incorporaciones se pretende obtener nuevos recursos, nuevas tierras cultivables y, en general, integrar nuevos territorios al desarrollo nacional. Estas acciones tienen en muchos casos connotaciones netamente geopolíticas.

La explotación de nuevos recursos ha sido el resultado del agotamiento de algunos de ellos, necesidad de disminuir el gasto en importaciones (petróleo), necesidad de encontrar nuevas fuentes de alimentos (desarrollo de cultivos no tradicionales como la soya y lupino, énfasis en la industrialización de recursos pesqueros tradicionales y no tradicionales).

- f.- Problemas administrativos de gobierno: es usual no encontrar la estructura adecuada para llevar a cabo un plan de desarrollo regional, debido a ésto se improvisan estructuras o se adecuan algunas ya existentes, lo que se ha ido superando en la medida que ha tomado importancia la planificación regional.

Todos estos hechos y situaciones que se han generalizado para América Latina tienen énfasis diferentes dependiendo del país a considerar, sin embargo sirven para dar una visión global del problema.

2.- El desarrollo regional en Chile.

Chile tiene una tradición bastante larga en el manejo de los aspectos territoriales del desarrollo, lo que ha sido en parte el resultado de catástrofes naturales (terremotos y temporales) y de presiones de grupos sociales que han tenido históricamente un desarrollo importante. Es así como se han dictado una serie de normas sobre disposiciones de urbanización y de uso del suelo.

En 1928, año del terremoto de Talca y Chillán, se dicta la 1a. Ley General de Construcciones y Urbanización que obliga a todas las ciudades con una población mayor que 7.000 habitantes a tener planos reguladores. En la década del 50 se inician los estudios metropolitanos intercomunales. En 1954 se acuerda dividir el país en regiones con fines de planificación. (13)

(13) Bedrak Moisés. "La Estrategia de Desarrollo Espacial en Chile (1970-1973)". Ediciones SIAP. 1974.

En 1965 se crea en Chile la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) siendo uno de los primeros países en América Latina que adopta e institucionaliza un enfoque a escala nacional de la planificación regional. (14)

La regionalización ha sido siempre para el país un problema agudo debido a lo extenso de su territorio a la variedad de las condiciones naturales y por ser detectable fácilmente tres zonas económico-geográficas muy diferentes.

Un tercio del territorio, entre La Serena y Puerto Montt concentra cerca del 90% de la población (15) la casi totalidad del suelo agrícola y la mayor parte de la actividad industrial y comercial. El otro tercio está constituido por la zona norte del país (Arica a La Serena) donde existen enclaves de gran importancia económica, aquí se encuentran algunos de los grandes minerales de cobre (explotación básica), salitre, que fué decisivo en la economía nacional hasta la Primera Guerra Mundial , y los recursos pesqueros más importantes. El último tercio se encuentra en la zona sur, entre Puerto Montt y Punta Arenas, gran parte de este territorio tiene recursos potenciales poco conocidos y poco explotados, los centros urbanos más importantes son enclaves con pocas comunicaciones entre sí y con el resto del país.

Los primeros intentos de desarrollo regional fueron esfuerzos aislados destinados a descentralizar la toma de decisiones y a desarrollar áreas limítrofes del país, es así como se crearon los puertos libres de Arica, Punta Arenas y Chiloé que tuvieron franquicias aduaneras que facilitaron las importaciones creando un clima artificialmente propicio para el desarrollo de la industria y el comercio. En el extremo norte se creó la Junta de Adelanto de Arica que contribuyó al desarrollo industrial de esa zona y en el extremo sur la Corporación de Magallanes.

Con la creación de ODEPLAN, durante el gobierno de la Democracia Cristiana, la planificación alcanzó un nivel de importancia en el país, este organismo fue concebido como un sistema de planificación cuyas recomendaciones tenían un carácter imperativo para el sector público, jugando un papel asesor directo de la presidencia de la República.

(14) ILPES. "Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina". Op. Cit.

(15) ILPES. Ibid.

La planificación se desarrolla en tres niveles: global, sectorial y regional. La planificación global y la regional forman parte del organismo central mientras que la sectorial depende técnicamente de este mismo organismo pero se localiza físicamente en los Ministerios y Oficinas de Gobierno. (16) La planificación regional funciona a través de la Subdirección de Planificación Regional. Esta última, en los inicios de ODEPLAN tenía como función principal proponer las políticas nacionales de desarrollo regional. Para realizar sus funciones ésta tenía doce Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN), una por cada región en que se dividió el país.

ODEPLAN adoptó la estrategia de polos y centros de desarrollo (Perroux), de esta manera se establece un polo nacional (Zona Metropolitana), tres polos de alcance multiregional (Antofagasta, Valparaíso y Concepción), y diez polos de orden regional (Arica y Punta Arenas, polos de desarrollo fronterizo; La Serena-Coquimbo y Valdivia, polos regionales de nivel intermedio; Talca, Temuco y Puerto Montt, polos de desarrollo regional; Rancagua, Iquique y Osorno, polos con funciones complementarias o de descentralización de los centros de rango mayor). Esta experiencia planteada para desconcentrar el país se dió por fracasada, por lo menos para el mediano plazo, y ya en 1969 la principal preocupación se centró en el estudio de la Macro Zona Central (Región Metropolitana y sus regiones circundantes) (17 y 18).

Los objetivos generales de la política regional que se fijaron, durante el período fueron (19) :

- lograr una aceleración del ritmo de crecimiento concentrando los esfuerzos en las áreas que muestran mayor potencial de desarrollo;
- lograr la redistribución del ingreso y apertura de oportunidades a nivel nacional, lo que debiera necesariamente producir una redistribución a nivel regional;
- lograr un pleno empleo;
- los puntos anteriores debían ser la base de una integración nacional.

-
- (16) ILPES. "Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo". Ob. Cit.
- (17) ILPES. "Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina". Cp. Cit.
- (18) ODEPLAN. "Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales". Santiago 1968.
- (19) ODEPLAN. Ibid.

Durante el gobierno de la Unidad Popular se mantuvieron las regiones existentes a la fecha. En este período (1970-1973) se dio mayor importancia a una estrategia de desarrollo territorial de largo plazo que sirviera de referencia a futuros planes anuales. Existió gran preocupación por realizar una descentralización administrativa, conjugando ésta con una planificación democrática y eficiente, para lo cual se crearon además de los ORPLANES existentes, los Consejos de Desarrollo Regional (20), organismos de carácter consultivo que tenían por misión velar por el desarrollo socioeconómico de las regiones.

Una de las formas de llevar a cabo el proceso de desconcentración consistió en ampliar la explotación de los recursos madereros con la instalación del Complejo Forestal de Panguipulli, las plantas forestales de Pilpilco, Cabrero y Victoria, las plantas de celulosa de Arauco y Constitución (21); mayor y mejor utilización del recurso pesquero con la ampliación de las conserveras de pescados y mariscos en San Antonio, Talcahuano y Puerto Montt (22). Además se planteó un estudio completo para construir una red nacional de terminales pesqueros para la distribución de productos del mar; mayor y mejor utilización de recursos hortofrutícolas mediante plantas conserveras y frigoríficas; en la industria de materiales para la construcción también se planteó la estrategia de la descentralización mediante la instalación de la fábrica de cemento de Antofagasta, fábricas de paneles en El Belloto, ampliación de fábrica de cemento de Bío-Bío (23), etc. De lo realizado en planificación regional durante la Unidad Popular es difícil hacer un balance ya que el proceso fue detenido bruscamente por el advenimiento del Gobierno Militar.

-
- (20) ODEPLAN. "La Planificación bajo el gobierno Popular". Serie V - Nº 1. Santiago 1971.
(21) Bedrack Moisés. "La Estrategia de Desarrollo Espacial en Chile (1970 - 1973). Op. Cit.
(22) Ibid.
(23) Ibid.

Durante el actual gobierno, a partir de Julio de 1974, se inició en Chile, a través de CONARA (Comisión Nacional de Reforma Administrativa), un estudio para la regionalización del país, con el fin de lograr (24):

- una administración descentralizada;
- jerarquizar las unidades territoriales;
- dotar a las autoridades y organismos de cada región de un nivel de decisión equivalente, y
- lograr la integración de los sectores a través de instituciones que los coordinen.

En esta etapa se dividió el país en doce regiones similares a las anteriores, más una Región Metropolitana (25), en cada una de ellas funciona una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) en vez de los antiguos DRPLANES.

La estructura de gobierno presenta cuatro niveles: nivel nacional, regional, provincial y comunal. Para la planificación se han definido sólo tres niveles: Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y Oficina Comunal de Planificación y Coordinación. No se ha definido nada a nivel provincial y sólo están funcionando los SERPLAC (26).

A diferencia de los gobiernos anteriores, el actual aplica una planificación de tipo indicativa que la define diciendo que "es aquella que sólo tiene carácter orientador y persuasivo para el sector privado y carácter normativo para el sector público" (27). Este tipo de orientación supone, según el modelo económico, que las fuerzas de mercado son el mecanismo orientador de la asignación de los recursos.

-
- (24) CONARA. "Chile hacia un Nuevo Destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización". Santiago. Junio. 1976.
 - (25) La Región Metropolitana donde se encuentra la capital del país equivale a la antigua provincia de Santiago a la cual se quitaron algunos territorios, principalmente los que la comunicaban con el mar.
 - (26) ODEPA. "'Desarrollo Rural Integral. Formulación de Planes y Metodología de Diagnóstico". Santiago, Enero de 1976.
 - (27) ODEPLAN. "Conceptos Básicos de Planificación". Documento interno. 1976.

En la estrategia de desarrollo se consideran aspectos económicos y aspectos sociales. En el primero, los elementos principales son: estado subsidiario, libre iniciativa económica, el mercado como mecanismo asignador de recursos y apertura al comercio exterior. En el segundo aspecto los elementos entrales son dar igualdad de oportunidad a todos los individuos y preocupación prioritaria por los sectores de extrema pobreza (28).

Dentro de los marcos señalados anteriormente el rol de los SERPLAC, es coordinar las actividades de planificación destinadas a promover el desarrollo regional, a partir de ésto sus funciones principales son (29):

- a) Formular planes de desarrollo intraregional, estos planes deben estar dentro de las políticas de gobierno y deben identificar ideas en las áreas en que la actividad privada adquiere una importancia tal que justifique la inversión estatal, según el principio de subsidiariedad.
- b) Impulsar el crecimiento económico y la asignación eficiente de los recursos, ésto a través de:
 - Difundir en el sector privado informaciones sobre el mercado externo.
 - Impulsar, realizar y difundir la prospección y evaluación de los recursos naturales en que se tengan ventajas comparativas con el fin de fomentar la inversión del sector privado.
 - Coordinar el sector público y dar apoyo al sector privado en las regiones.
 - Lograr una asignación eficiente de los recursos fiscales a través de la revisión y evaluación social de proyectos.
- c) Erradicar la extrema pobreza incorporando a los sectores marginados al desarrollo económico y social, aunque en el corto plazo se deberá procurar la solución de problemas coyunturales.

El desarrollo regional es financiado a través de los presupuestos sectoriales regionalizados y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), este último es administrado por SERPLAC quien lo destina principalmente a diversos estudios y proyectos.

(28) ODEPLAN. "Bases del Proceso de Planificación". Documento interno. 1976.
{ 29) Ibid.

Como se puede observar desde que se implantó en Chile en 1965 la planificación regional a escala nacional ésta no ha sufrido grandes modificaciones en lo que respecta a los objetivos que se pretende lograr. Lo que si ha variado con el último gobierno en relación a los dos anteriores es en lo que se refiere al tipo de planificación; en la actualidad la planificación es indicativa a diferencia de la aplicada en los otros dos períodos en que fue imperativa.

A pesar de los distintos enfoques y diferentes tipos de planificación regional que se han aplicado, a través de casi 15 años, los problemas no se han solucionado e incluso, en muchos aspectos, se han agudizado. Podemos citar, como ejemplo, el caso de las migraciones hacia los grandes centros urbanos, principalmente hacia el Área Metropolitana (30), que no han cesado y no hay antecedentes que permitan señalar que han disminuido; las desigualdades socioeconómicas aparentemente han aumentado por problemas de redistribución regresiva del ingreso (es notoria la concentración del poder económico en manos de algunos pequeños grupos), desempleo persistente (alrededor del 13% a nivel nacional en los últimos años) (31) y centralización de la actividad económica financiera en la capital.

Aunque se han señalado a lo largo de todo el artículo diversos resultados negativos de la planificación regional no es menos cierto que hay muchos aspectos positivos y que, si no se hubieran realizado estos esfuerzos es probable que la situación actual sería bastante más mala. Se debe hacer notar además que la planificación regional es sólo un elemento dentro de la política económica de un país por lo que si a veces no ha conseguido los objetivos deseados se debe, en muchos casos, a causas que escapan a su control.

(30) El Área Metropolitana corresponde a las 16 comunas adyacentes a la comuna de Santiago.

(31) Instituto Nacional de Estadísticas. (INE) Encuesta Nacional de Empleo. Total Nacional. Años 1975 - 1977.