

IGNACIO PÉREZ SALGADO¹

EL DESARROLLO REGIONAL: PROBLEMAS QUE PLANTEA SU IMPLEMENTACION²

Aspectos Generales del Desarrollo Regional

EL DESARROLLO Económico y Social de América Latina en los dos últimos decenios, ha tenido como característica la concentración en determinadas áreas geográficas del progreso alcanzado.

Prácticamente no ha existido ningún plan de Desarrollo Económico y Social en el que se haya dado importancia al lugar en donde debe fomentarse el Desarrollo.

Esta situación ha producido las desigualdades regionales, con la emigración de la población hacia los lugares de mayor progreso, lugares que en la mayoría de los países de América Latina están representados por la ciudad capital y sus alrededores. Es en la ciudad capital donde funcionan la mayoría de los servicios y donde en consecuencia existen mayores posibilidades de ocupación dentro de esta actividad. Además, una serie de factores ambientales favorecen esta emigración.

Otro factor que ha contribuido a que se planteen las desigualdades regionales ha sido la política de sustitución de importaciones que se ha producido en algunos países de América Latina, tal es el caso de Chile, y que ha originado la creación de industrias en aquellas áreas donde el mercado expresado en términos de población e ingreso ha sido más favorable determinando un proceso de centralización hacia el principal centro urbano. Las industrias creadas en la mayoría de los casos han sido industrias livianas y de bienes de con-

¹Decano-Director de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de Concepción.

²Conferencia dictada en la Inauguración de la XI Escuela Internacional de Verano de la Universidad de Concepción.

sumo tales como: Alimentos, Vestuario y Calzado. Esto ha rezagado la instalación de industrias de bienes intermedios y de capital.

Dos ejemplos interesantes de disparidades regionales en América Latina son Brasil y México. Ambos países que en conjunto constituyen aproximadamente la mitad de la población de América Latina han presentado un crecimiento económico considerable con importantes disparidades regionales.

Así, si se toma el caso de Brasil y dentro de este país las regiones Nordeste y la de São Paulo y Paraná tendremos una idea de estas disparidades y de su aumento. En 1949 la Región de São Paulo y Paraná contribuía a la Renta Interna con un 36,1%, porcentaje que aumentó a 38,0% en 1958. Por otra parte la Región del Nordeste que en 1949 participaba con el 16,2% de la Renta disminuyó a 14,3% en 1958³.

En el caso de México, como señala un estudio del experto de Naciones Unidas Paul Lamartine⁴. "En 1940 la zona metropolitana tenía una población de 1,8 millones de habitantes y contaba con el 40% de la producción industrial. Para 1960, esas cifras eran de 5 millones y 55% respectivamente. Si continúa esta tendencia para 1980, el Valle de México contará con una población de 15 millones de habitantes y con más del 60% de la industria nacional". El mismo autor agrega que sólo existe otra Región en el país parcialmente industrializada —formada por Nuevo León, el territorio y el Estado de Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila— que cuenta con el 16% de la población y el 23% de las industrias mientras que el resto del país, con dos tercios de la población, cuenta solamente con el 22% de las industrias.

En el caso de Chile la Región de Santiago que incluye Santiago y las provincias de Aconcagua y Valparaíso aumentó su participación en el Ingreso Geográfico en el Período 1952-58 de 52,9 a 54,1% mientras que la situación en el resto de las regiones era la siguiente: Norte Grande disminuyó de 7,2 a 6,0, Norte Chico de 5,1 a 5,0%, Central Sur que comprende de O'Higgins a Ñuble de 13,2 a 11,4%, Concepción y La Frontera aumentó de 13,6 a 14,3%, Valdivia, Osorno

³Véase Julio César Funes, "El Desarrollo Regional y la Planificación en América Latina". *Economía y Administración*, Universidad de Zulia, Año 2, N° 1, enero-marzo, 1963, pág. 35.

⁴Lamartine Yates, Paul, "El Desarrollo Regional en México y la Descentralización Industrial". *Comercio Exterior*, México, agosto, 1961.

y Llanquihue aumentó de 5,7 a 6,5% y Magallanes, Aisén y Chiloé de 2,3 a 2,7%⁵.

En general se puede decir que las disparidades regionales tienden a aumentar, y que con el fin de evitar el crecimiento descontrolado de las ciudades capitales, y crear zonas de crecimiento, se hace imprescindible la planificación del desarrollo regional, mediante la directa intervención del Estado. El destacado economista francés François Perroux sugiere la necesidad de la intervención del Estado para eliminar el centralismo. Por otra parte diversos autores que se han preocupado del problema del desarrollo regional, señalan que debe ser el Estado el que proporcione los elementos para el despegue de las regiones mediante la instalación de industrias intermedias y de bienes de capital. Este es el caso de la región de Concepción en el que la creación de Huachipato significó el impulso inicial para el desarrollo de esta zona.

Creemos que uno de los principales objetivos del desarrollo económico de ahora en adelante será tender a eliminar las disparidades regionales.

Con el fin de que el Estado pueda llevar a cabo una efectiva planificación del desarrollo regional deberá contar con las herramientas necesarias que le permitan hacer una planificación orgánica del desarrollo. En consecuencia uno de los primeros aspectos que deben considerarse en el análisis de las posibilidades de una región, es conocer su dotación de recursos de tal manera de poder identificar las actividades económicas para las cuales cada región tiene facilidades naturales y promover así el desarrollo de éstas.

La Universidad de Concepción, situada en el centro de una zona escogida por el gobierno como región piloto del ensayo de desarrollo regional, ha tenido una clara conciencia de este problema, y es así como los primeros estudios sobre las posibilidades de la región han sido abordados por su Facultad de Economía y Administración. Nos referimos al estudio sobre el Desarrollo Económico de la Región de Concepción para el período 1948-1964, y al Estudio Económico de la misma región, producto este último de la combinación de esfuerzos de la Corporación de Fomento de la Producción y de la Universidad de Concepción para el estudio de la región

⁵Véase: Becker, Alfredo. *Disparidades en el Desarrollo Económico Regional de Chile*. Memoria de Prueba para optar al título de In-

geniero Comercial, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de Concepción; pág. 81.

del Bío-Bío, estudio que a nuestro juicio constituye el primer intento de conocer las reales potencialidades de esta región.

No creemos que se pueda poner en duda la importancia que tiene el conocer las posibilidades de una zona para poder formular un plan de desarrollo regional. Sin embargo, nos interesa en esta oportunidad abordar otro tema al que a nuestro juicio, no siempre se le ha dado la debida importancia y que sin duda constituye un factor estratégico para la adecuada planificación del desarrollo regional. Nos referimos a los mecanismos institucionales y administrativos necesarios para llevar a cabo cualquier política de planificación sea a nivel nacional o regional. Ya en el nivel nacional se ha dado a la eficiencia de los organismos administrativos e institucionales una importancia decisiva. Al respecto un Boletín de Naciones Unidas expresa: "El concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas, y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado"⁶. Por otra parte Raúl Prebisch al hablar sobre la gestión económica directa del Estado establece que lo esencial es formar la aptitud de éste para regir las fuerzas del desarrollo⁷.

Implementación del Desarrollo Regional

Existe pues la necesidad de dar una estructura al nivel regional, y de conseguir por una parte la eficiencia del sistema administrativo regional y por otra la participación activa de todos los sectores en el proceso de desarrollo regional, consecuentes con la idea de que no basta la organización del sector público, sino que es necesario abordar el problema de la adecuación institucional de todos los sectores a los fines del desarrollo económico y social.

Para lograr entonces la implementación del desarrollo económico

⁶Naciones Unidas. *Boletín Económico de América Latina*. Vol. VIII, Nº 2, pág. 133, 1961.

⁷Véase: Raúl Prebisch. *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoame-*

ricano. Comisión Económica para América Latina. Décimo Período de Sesiones. Mayo, 1963. Mimeografiado, págs. 70-77.

y social se requiere estudiar la estructura organizativa que debe dársele al sector público regional y la forma en que se puede adecuar el sector privado a los requerimientos del desarrollo. En otras palabras debe crearse el sistema de planificación, necesario para implementar el desarrollo. El sistema de planificación debe contemplar problemas relativos a estrategia del desarrollo regional, a centralización y descentralización, a organización para la planificación, a participación de los sectores de empresarios y obreros en el proceso de planificación y a incorporación de la ciudadanía al mismo.

El desarrollo en particular de una región requiere de una estrategia determinada para esa zona en especial, que deberá ser consecuente con las especiales características que tenga la región y que hayan sido determinadas al analizar sus recursos.

El problema de la centralización y descentralización es de vital importancia. Ha habido preocupación por él de parte de los personeros del Gobierno, se ha abordado en diversos estudios, y es una permanente preocupación de la ciudadanía. La preocupación del Gobierno está reflejada en el último mensaje presidencial cuando se expresa: "El gobierno tiene conciencia de que no puede dilatarse por más tiempo la descentralización de la Administración Pública. Por eso el proyecto de reforma constitucional contempla medidas tendientes a esa descentralización y a la integración regional, mediante la creación de zonas que respondan a la realidad geográfica, económica y demográfica de nuestro territorio"⁸.

Para abordar el problema de la centralización o descentralización será necesario en primer término determinar el alcance de estos dos conceptos. "Centralización y descentralización son extensiones del proceso de delegación. La autoridad está centralizada en la medida en que no se delega. No pueden existir organizaciones en que se aplique una total centralización o una total descentralización. Si así ocurriera, en el primer caso no podría existir organización porque no habría subordinados; en el segundo, desaparecería la condición de ejecutivo. Debe existir por lo tanto un necesario equilibrio entre los conceptos de centralización y de descentralización"⁹. El problema entonces debe orientarse a realizar un examen de si las autoridades de una determinada región tienen la suficiente autonomía respecto

⁸*Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional*, mayo, 1965, págs. 81-82. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República.

⁹Convenio Corporación de Fomento, Universidad de Concepción. *Introducción a la Teoría Administrativa*. Cartilla N° 1, 1964. Documento N° 2, mimeografiado.

de las autoridades del gobierno central para operar en forma ágil y eficiente a la solución de los problemas que plantea la economía regional. El nivel de decisiones de los ejecutivos del sector público debe ser tal que esté en condiciones de resolver los problemas que en el ejercicio de sus cargos, les plantea la comunidad regional.

Las características de nuestro país con respecto a este problema de la descentralización pueden resumirse como sigue¹⁰:

a) Existe una división administrativa que corresponde a la división política del gobierno interior del país. Esto trae como consecuencia que no haya ningún tipo de uniformidad en el número de provincias que abarcan diferentes organismos del sector público que al menos geográficamente están descentralizados. Al no haber uniformidad en la delimitación de la zona abarcada por cada servicio se da origen a un aparato público relativamente confuso.

b) En general los jefes de los servicios públicos no tienen la autoridad necesaria que les permita resolver en la zona de su competencia los problemas que les plantea la comunidad regional. En la mayoría de los casos este tipo de resoluciones deben ser tomadas por el organismo central; esta situación impide indudablemente la existencia de una operación eficiente.

c) Otro aspecto que es necesario mencionar es que no existe una autoridad regional que tenga poder sobre los diferentes servicios regionales, y sirva de orientador y coordinador de esos organismos. Esto trae como consecuencia, que el representante del Presidente de la República en la Provincia cumpla sólo funciones como autoridad regional en asuntos de gobierno interior.

En el último tiempo ha habido una serie de esfuerzos de parte de los poderes públicos, tendientes a remediar esta situación. En efecto a través de las llamadas leyes normativas, el gobierno busca reformar la constitución política del Estado, para producir entre otros efectos la descentralización de la administración pública. Los siguientes aspectos están considerados en las reformas que se plantean:

a) Una nueva división administrativa de los servicios, creando las regiones o zonas geoeconómicas;

b) Un Intendente zonal a cargo de cada región, que será el representante directo del Presidente de la República. Este Intendente zonal tendrá autoridad para administrar la región y en consecuencia coordinar la actividad de los servicios públicos de la zona. Estará

¹⁰Para un mayor detalle véase: *Descentralización Administrativa*. ICARE, Concepción- *Jornadas sobre* Concepción, 1965. Mimeografiado.

asesorado por un Consejo de Administración Regional, integrado por los Intendentes de las provincias que forman la región y los Jefes de los servicios públicos que la ley determine;

c) La participación de la comunidad en el proceso de integración regional es también otro aspecto importante de las reformas planteadas. Para esto se piensa en la creación de un Consejo Económico y Social regional en el que estén representados los diferentes sectores que forman la comunidad regional;

d) De acuerdo con las reformas planteadas la planificación adquiriría base legal, y se organizarían en las oficinas regionales de planificación, organismos asesores del Intendente zonal.

Hasta este momento hemos planteado la necesidad de descentralizar el aparato público. Creemos que es de fundamental importancia la descentralización del sector privado. Esto surge del postulado planteado en las Jornadas de Descentralización Administrativa organizadas por ICARE, "La descentralización administrativa en las empresas está en relación directa con la descentralización existente en el sector público regional"¹¹. En otras palabras, si hay una efectiva política de descentralización del sector público ello obligará a las empresas a una descentralización más definitiva. Esto significaría que una vez que se produzca la descentralización en el sector público se llegaría a una mayor descentralización del sector industrial, del sector comercio y del sector bancario. La efectiva descentralización de este último sector, podría tener sin lugar a dudas un impacto definitivo en el progreso de la economía regional. En general la mayoría de las sucursales que operan en una determinada región lo hacen a través de los Consejos locales. Estos Consejos son organismos o comités formados por representantes regionales y que cumplen una labor fundamentalmente dirigida a orientar la política de la institución sobre crédito. Estos Consejos locales han constituido la primera medida de descentralización de la banca privada. Existen legalmente desde 1960, año en que la ley fijó la forma de su elección y les asignó las mismas prerrogativas y responsabilidades de los Directorios de los Bancos con sede en la capital. Aunque ésta haya sido una medida importante en el proceso de la descentralización bancaria, quedan una serie de aspectos relacionados con el encaje, operaciones fiscales y atribuciones de la agencia del Banco Central en la respectiva región, que sería necesario abordar para estudiar en definitiva el proceso de la descentralización bancaria. Con respecto

¹¹Ibid., pág. 34.

al sector industrial se puede afirmar en general, que los ejecutivos zonales, poseen la suficiente autoridad para desarrollar eficientemente las funciones que tienen asignadas. Los cambios que se podrían producir con miras a una mayor delegación de autoridad serían función de lo que aconteciera en el sector público.

Hemos abordado hasta acá el problema de la descentralización como parte importante de la eficiencia del sector público. Creemos que dentro de esta misma idea de la implementación del desarrollo regional sería importante plantear algunas ideas sobre la organización para la planificación en el nivel regional. Una Oficina Regional de Planificación no puede constituir por sí sola el único organismo dentro de un esquema organizativo de planificación regional. La planificación significa el planteamiento de una serie de problemas a los cuales es necesario dar solución mediante la creación de los organismos necesarios. El funcionario público que actúa dentro de un sistema de planificación necesita no sólo ser eficiente desde el punto de vista técnico, sino que también tener una actitud acorde con los objetivos generales de la planificación. En este sentido es fundamental la uniformidad de políticas sobre personal y la aplicación de las técnicas de administración de personal en los procesos de selección, adiestramiento, calificación, etc.; desde este punto de vista es necesaria la creación de una oficina regional del personal, que fije las políticas sobre administración del personal y que aplique las técnicas que aseguren el poder contar con un "staff" eficaz. Otro problema importante es el de la eficiencia administrativa; tan importante es, que uno de los cargos que más se le hacen a la administración pública es precisamente su falta de eficiencia. En este sentido nos parece que los organismos llamados a abordar este problema son las oficinas de organización y métodos. La centralización de las adquisiciones realizadas por el sector público regional, y la necesidad de informar sobre las actividades de la planificación de tal manera que todos los sectores se sientan incorporados e interesados en ella, nos trae el problema de la formación de las oficinas de abastecimientos y de informaciones. Con lo dicho, lo que estamos planteando es que junto con la Oficina Regional de Planificación deben estar las oficinas de personal, de organización y métodos, abastecimientos e informaciones, e incluso en algunos casos la oficina regional de estadística. Todo este conjunto, formaría el mecanismo administrativo institucional necesario para lograr una adecuada implementación de la planificación a nivel regional.

Dentro de este sistema de planificación que estamos planteando

es necesario ver qué participación, o mejor dicho qué expresión institucional tendrá el sector privado de la región.

En los países con planificación indicativa, existen una serie de decisiones que deben ser tomadas por el sector privado, y en consecuencia creemos que es fundamental incorporar a estos sectores a los procesos de formulación y discusión de los planes. Una forma de hacerlo podría ser creando organismos en los que tuvieran representación los sectores de empresarios y obreros y algunas instituciones importantes como por ejemplo las Universidades. Estos Consejos Regionales deberían contar con Secretarías Técnicas y sus miembros dedicar el tiempo suficiente para analizar el tipo de informes que confeccione la Secretaría Técnica. Reconocemos que todo Comité tiene muchas posibilidades de fracaso; todavía está muy cerca la experiencia de los Comités Provinciales de Desarrollo que a nuestro juicio no cumplieron una labor efectiva como hubiera sido de desear fundamentalmente por las siguientes razones:

a) La gran cantidad y la heterogeneidad de sus integrantes;

b) La falta de una Secretaría Técnica que preparara los estudios necesarios para discutir los diferentes problemas de interés regional que se planteaban. Las Secretarías Ejecutivas no contaban en general con equipo técnico, y los estudios que se hacían dependían de la buena voluntad de los integrantes de las comisiones de trabajo que se formaban.

Los Consejos Regionales que se proponen podrían evitar estos problemas, pues serían organismos con un número limitado de miembros, con una adecuada Secretaría Técnica, y con la exigencia de que sus integrantes pudieran dedicar algún tiempo a las actividades propias del Consejo.

La existencia de estos Consejos Regionales conjuntamente con una autoridad político-administrativa para la región permitiría una efectiva descentralización no sólo desde el punto de vista administrativo, sino que también desde el del empleo y distribución de los recursos.

Estos Consejos llevarían la voz del sector privado a las etapas de formulación y discusión del plan, permitirían coordinar la acción de gobierno con la de productores y consumidores, y junto con promover efectivamente la participación del sector privado en el proceso de desarrollo regional, llevarían a incorporar a todos los sectores a esta actividad. Además con esto se lograría también obtener sin mayores problemas, la información necesaria para ir mejorando los pla-

nes que se han elaborado; como se expresa en un estudio: "Este es un problema de relaciones verdaderamente importantes para la planificación; lograr que los grupos se abran hacia la autoridad planificadora para mostrar su realidad"¹².

Anteriormente hablábamos de la importancia de contar dentro del sistema de planificación con una oficina de personal que no sólo se preocupe de la eficiencia técnica de los funcionarios públicos, sino que también de su actitud hacia la planificación. Sobre este último aspecto queremos esbozar otra idea más. Aun en el supuesto, de una alta eficiencia técnica y de una actitud favorable hacia la planificación económica y social de los jefes de los distintos servicios, desde el punto de vista de la planificación regional el esquema no estaría completo. En efecto, es necesario que los jefes de servicio de una determinada región piensen en función no sólo de las metas nacionales sino que también en función de metas regionales. Con el fin de que las metas regionales sean claras y concretas los servicios deberían operar en base a presupuestos por programa y actividades, de acuerdo seguramente con un presupuesto regional, que debería ser la expresión financiera del plan regional. En este sentido nuestro esquema organizativo de planificación regional anteriormente descrito debería completarse con una oficina de presupuesto a nivel regional.

Al plantear el problema de los Consejos Regionales dijimos que este organismo aseguraba la participación en especial de los sectores de empresarios y trabajadores. Pero un plan afecta a toda la ciudadanía; por una parte, el ciudadano recibirá de alguna manera los efectos de la planificación, por otra él tendrá que aportar algo y junto con esto jugará algún papel en el proceso planificador. En relación con esto, se precisa que el plan se divulgue y en algunos casos se discuta entre todos los sectores ciudadanos, con el fin de lograr no solamente una aceptación mayoritaria del plan, sino que obtener una actitud de franca colaboración. En este sentido la oficina de información antes mencionada debe cumplir un importante rol. A nadie puede extrañar que los diversos sectores ciudadanos acostumbrados durante muchos años a tener una determinada escala de valores, necesiten comprender en forma muy clara los objetivos del plan y sus efectos para poder alterar sus valores y modificar su actitud.

¹²Trabajo presentado por el Departamento de Administración de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad de Concep-

ción a las Jornadas sobre Relaciones Públicas. Concepción, octubre, 1965, pág. 7.

Creemos que este problema es uno de los fundamentales dentro de un proceso de planificación nacional o regional. Nada sacamos con la eficiencia del sector público o del sistema de planificación si los planes permanecen en las oficinas de los expertos o son comprendidos sólo por éstos, la única manera de lograr éxito en un plan es lograr la activa participación en él de todos los sectores de la ciudadanía.

Señalamos anteriormente la preocupación que la Universidad de Concepción ha mostrado por el Desarrollo Regional en el sentido de investigar, enseñar y divulgar sus problemas que es lo que a una Universidad corresponde de acuerdo con sus funciones. Dentro de la Escuela de Verano que hoy inauguramos se contempla el ciclo sobre la Planificación del Desarrollo Regional, en él participarán destacados especialistas tanto de esta Universidad como de otras y de organismos como CIENES, CEPAL, Fundación Ford y Oficina de Planificación Nacional. En este ciclo se trata de abordar aspectos relativos al Desarrollo Económico de Chile y de América Latina, a los desequilibrios Regionales en el Desarrollo, a la Planificación del Desarrollo Regional y al estudio de la Región del Bío-Bío y sus posibilidades de Desarrollo.

Al tener el honor de participar en la inauguración de la XI Escuela Internacional de Verano de la Universidad de Concepción, he querido plantear como tema de discusión algunos de los problemas que a mi juicio tienen importancia para una adecuada implementación de los planes de Desarrollo Regional.