# NUEVA ECONOMIA

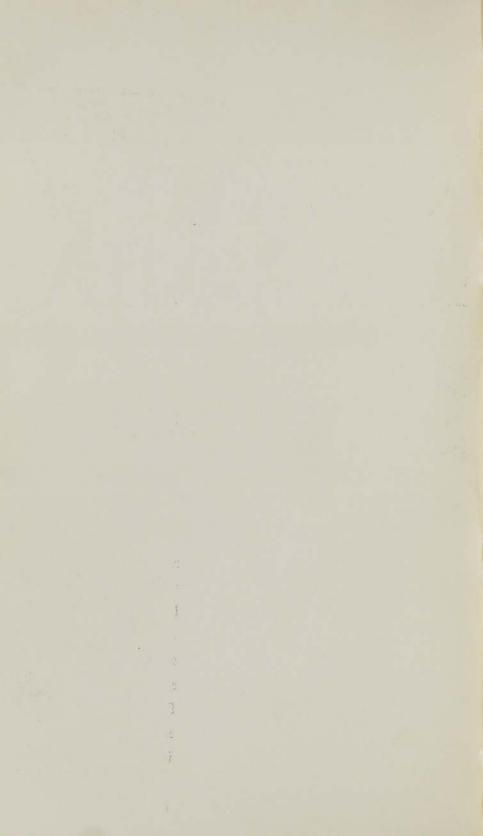


Revista de la Oficina de Planificación Nacional publicada por la Editorial Universitaria. Mayo/Agosto 1972.

3

#### SUMARIO

- J. Cavada, E. Marinovic, R. Rocha: Conceptos generales sobre el desarrollo regional chileno en el proceso de transición Hernán Latorre: Aspectos institucionales y organización de la planificación territorial Estevam Strauss: Recursos naturales y desarrollo espacial Eduardo Moyano Berrios: Consideraciones en torno a una política de localización industrial
- Esteban Soms G.: Corporaciones de Desarrollo Regional ODEPLAN: El área social: Un análisis regional. Depto. Evaluación de Planes Regionales Planificación física en Cuba
- Martin Dominguez: Experiencia en planificación regional en Polonia
   DOCUMENTOS: Estrategia del desarrollo espacial de Chile a largo plazo.

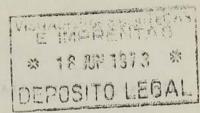


## NUEVA ECONOMIA

INDICE

DOCUMENTOS:

Estrategia del desarrollo espacial de Chile a largo plazo



114

DEPOSITO LEG	AL
J. Cavada, E. Marinovic, R. Rocha	المتبشيد
Conceptos generales sobre el desarrollo regional chileno en el	
proceso de transición	
Cademáreati, Luis Figuerra, Osca, Garastin. inol Antonia Carretón, Micaso Juesancia, Albán Langue,	
Hernán Latorre	
Aspectos institucionales y organización de la planificación terri-	
torial.	17
Estevam Strauss	
Recursos naturales y desarrollo espacial	27
Eduardo Moyano Berrios	
Consideraciones en torno a una política de localización industrial	43
Esteban Soms G.	
Corporaciones de Desarrollo Regional	59
SOUARTEINING Y ADVINCE	
ODEPLAN	
El área social: Un análisis regional. Depto. Evaluación de Planes	in or
Regionales	64
Planificación física en Cuba	76
Martin Dominguez	
Experiencia en planificación regional en Polonia	90

NUEVA ECONOMIA

CONSEJO EDITORIAL

Clodomiro Almeyda, Vladimiro Arellano,
Jorge Arrate, David Baytelman, Jacques Chonchol,
José Cademártori, Luis Figueroa, Oscar Garretón,
Manuel Antonio Garretón, Alfonso Inostroza, Albán Lataste,
Ricardo Lagos, Alberto Martínez, Max Nolff, Darío Pavez,
Julio Silva Solar, David Silberman, Pedro Vuskovic.

COMITÉ EJECUTIVO (ODEPLAN)

Gonzalo Martner, José Ibarra, Sergio Aranda, Helio Varela, Marcos Gómez, Luis Riffo, Juan Cavada, Esteban Marinovic.

REDACCIÓN

ODEPLAN. Huérfanos 863, 2º piso.

EDITOR Y ADMINISTRADOR

Editorial Universitaria, S. A.
San Francisco 454, Santiago, Chile.
(por acuerdo especial con ODEPLAN)

#### CONCEPTOS GENERALES SOBRE

#### EL DESARROLLO REGIONAL

CHILENO EN EL

#### PROCESO DE TRANSICION

por J. Cavada, E. Marinovic y R. Rocha

#### I. Desarrollo regional: una tarea política de importancia

Los problemas del desarrollo regional ocupan un lugar destacado en el interés, tanto de especialistas en desarrollo como de dirigentes políticos y gremiales.

Este fenómeno no es exclusivo de Chile, sino que se trata de una tendencia generalizada en gran parte del mundo de hoy. La explicación de este hecho no reside en una simple "moda" derivada de la mayor inquietud o capacidad creadora de algunos teóricos; muy por el contrario, lo que ocurre es que los problemas derivados de los desequilibrios en el desarrollo espacial se hacen cada vez más evidentes y constituyen una de las tantas contradicciones que se agudizan con el sistema capitalista, especialmente en aquellos países que se desenvuelven en un esquema de capitalismo dependiente.

En virtud de lo anteriormente expuesto, resulta de absoluta claridad que cuando el Gobierno Popular se preocupa de este problema, lo hace con plena conciencia de que se trata de un aspecto inherente a la estructura socioeconómica heredada y que, consecuentemente, la estructura espacial debería ser modificada simultáneamente con la transformación del conjunto del sistema.

Planteado así el problema, es conveniente intentar algún grado de precisión en cuanto a las razones objetivas que obligan a enfrentar los problemas del desarrollo regional de manera sistemática e inmediata.

En primer término, se debe señalar con el mayor énfasis posible que la actual estructura espacial y su inercia, constituyen un obstáculo serio al Programa del Gobierno Popular y a la orientación del proceso hacia la construcción del socialismo.

Los desequilibrios existentes atentan contra una utilización plena y eficiente de los recursos productivos, tanto humanos como naturales y de infraestructura. Por otra parte, la actual distribución espacial de la población obliga a incurrir en costos innecesarios que son evitables en la dotación de infraestructura y equipamiento social, dadas las economías y deseconomías de escala existentes en estas actividades; desde otro punto de vista, esto significa disponer de una tasa de inversión "directamente productiva" menor que la posible. Ambos hechos atentan contra el proceso de acumulación socialista y en definitiva contra la construcción del socialismo.

Pero, no se trata sólo de un problema de producción, acumulación y aprovechamiento de los recursos ociosos. Hay, además, un serio problema de justicia social, ya que la estructura espacial vigente constituye un serio obstáculo para lograr la igualdad de oportunidades de la población frente al trabajo, ingresos, educación, salud, vivienda, cultura, participación política, etc. Este conjunto de problemas es claramente percibido por los sectores populares de las provincias de Chile que presionan a través de diversos mecanismos para obtener soluciones adecuadas.

No está de más destacar que estos problemas han sido detectados y diagnosticados en el pasado y que, incluso, se ha intentado darles alguna respuesta, sin embargo, esos intentos han fracasado por diversos motivos, tales como falta de apoyo político, inadecuación de instrumentos, etc., pero, fundamentalmente, porque las soluciones se han buscado en el contexto del sistema, es decir, en el marco del capitalismo dependiente que es el que genera tales situaciones. Obviamente, en ese marco no podrá esperarse "éxitos" excepto en cuestiones meramente puntuales que no alteran la estructura territorial del país.

En segundo término, conviene señalar que, aun cuando la estructura espacial heredada es consecuencia, principalmente, del desenvolvimiento de una economía capitalista, no es posible aceptar en los hechos una concepción mecanicista simple y afirmar que la sola construcción del socialismo llevará a una estructura territorial más adecuada. Esto no ocurre y la experiencia socialista mundial así lo demuestra. Durante un período relativamente largo la inercia de la estructura actual seguirá generando tendencias centralizadoras, las cuales se ven reforzadas por hechos objetivos difíciles de variar en el corto plazo, tales como la dotación de recursos naturales y su

grado de conocimiento, las motivaciones de la población, la infraestructura existente, etc.

El resultado inevitable, al considerar estos aspectos, es que se requieren políticas, planes e instrumentos específicos de desarrollo regional, los cuales, manejados conscientemente, llevarán a una nueva estructura espacial de la economía, que jamás se generaría por automatismos de ninguna especie. Esta acción consciente, requiere no sólo de una definición política clara, sino que exige además, una revisión completa del instrumental de análisis, planificación y gestión a nivel territorial.

En tercer término, aunque desde el punto de vista del proceso tiene la mayor importancia, hay que destacar que la variable espacio o territorio y consecuentemente la planificación y el desarrollo regional, son instancias insustituibles y de gran valor en la tarea de crear nuevos centros de poder popular que garanticen la transición al socialismo y su irreversibilidad.

Es sabido que no se puede avanzar en la construcción del socialismo si no se va generando una nueva estructura de poder conformada por diversas instancias y organismos regulares que lo ejerzan. Para que este "poder popular" tenga vigencia real y deje de ser un enunciado más, se requiere del diseño de mecanismos específicos de participación consciente y de decisión; desde este punto de vista, el territorio, en sus diferentes niveles, constituye una excelente base que permite generar múltiples formas de presencia sistemática de las masas trabajadoras en la conducción del proceso.

La característica principal de estas formas de poder popular reside en que un espacio territorial más reducido que la nación en su conjunto, permite un modo de participación más integral que a nivel de la unidad productiva. Es decir, a nivel territorial se conocen problemas y se toman decisiones que afectan a los trabajadores en todas las dimensiones humanas. Las ventajas de este tipo de participación son evidentes no sólo desde el punto de vista de la "eficiencia" en las decisiones, sino porque posibilita una comprensión mucho más amplia y profunda de los problemas y potencialidades del proceso en marcha y facilita el control social sobre los mecanismos de desarrollo.

No está de más señalar que la creación de centros de poder a nivel territorial plantea exigencias serias al proceso de toma de decisiones a nivel central y en particular a la burocracia del Estado; en otros términos, obliga a poner realmente en vigencia el centralismo democrático y altera el sistema de toma de decisiones del Estado. Esto último, generará inevitablemente conflictos con la burocracia a nivel central que argumentará, como ya lo ha hecho, problemas de "eficiencia" como si el tipo de centralismo existente fuera garantía de esa mayor "eficiencia".

Por otra parte, hay factores reales que no pueden ser desconocidos. Las consideraciones de tipo geopolítico, tantas veces descuidadas por planificadores y políticos en general, deben ser introducidas de manera sistemática al proceso de toma de decisiones que afectan al territorio en su conjunto, y esto no puede efectuarse sin un marco de referencia y un instrumental que la planificación regional debe proporcionar.

Otro factor real de gran importancia, consiste en la presión que, históricamente, han ejercido las provincias para darse formas más autónomas de financiamiento e implementación de su desarrollo; el resultado concreto de estas presiones es la existencia, con todas sus virtudes y defectos, de un número significativo de Corporaciones Regionales, Institutos corpo, Comités Programadores de Inversiones, Juntas, etc., que manejan una suma no despreciable de recursos financieros y humanos y que demandan para su racionalización los lineamientos básicos que a nivel nacional entrega la planificación regional.

En el supuesto que los argumentos anteriores son suficientes para justificar la preocupación por el desarrollo y la planificación regional, corresponde discutir de manera breve el problema de la oportunidad de abordarlo y de plazos en general.

Es un hecho que no se discute que la alteración sustancial de la estructura espacial no puede obtenerse sino en el largo plazo y por ello no es posible plantear éxitos en este plano en el corto plazo. Sin embargo, esto no significa que los problemas regionales no tengan una gran trascendencia desde el punto de vista coyuntural y de mediano plazo.

Las decisiones que se toman día a día definen la estructura espacial del país a largo plazo; en consecuencia, esas decisiones no pueden adoptarse al margen de una perspectiva de largo plazo.

Por otra parte, en el período de transición es justamente cuando se requiere con urgencia crear los organismos de poder popular que se han mencionado anteriormente. Esto significa que la estructuración de la planificación regional y de las formas de poder popular correspondientes, no es un problema de largo plazo sino que una tarea política de hoy.

Tampoco puede dejar de reconocerse que la propia dinámica del

proceso está generando problemas puntuales que, a nivel regional o de otras unidades territoriales, son de gran significación y que requieren de soluciones en un marco de coherencia básica. Esto también constituye una tarea de hoy y no de largo plazo.

A modo de conclusión de lo anteriormente expuesto, puede establecerse que los problemas de la planificación y el desarrollo regional no son cuestiones abstractas o de importancia secundaria o de largo plazo. Muy por el contrario, constituyen tareas de alta prioridad política que deben ser abordadas sistemáticamente integrando las visiones y necesidades de corto y largo plazos.

De no considerarse así, se está dejando subsistir una estructura que será un obstáculo serio al proceso de construcción socialista.

En otras palabras, la temática del desarrollo regional, "sobrepasa totalmente el asunto de regionalizar un plan de desarrollo y constituye prácticamente un desafío a las teorías del crecimiento de las áreas subdesarrolladas, que sugieren la planificación para la asignación de recursos y distribución de los beneficios del desarrollo, pero aceptan insconscientemente el "laisser faire" en la estructura espacial. Tal contradicción revela la debilidad del marco teórico en que generalmente se fundan las políticas para combatir el subdesarrollo", marco teórico que, en las condiciones particulares en que se desenvuelve el proceso chileno demanda un especial esfuerzo de conceptualización y generación de instrumentos de desarrollo regional.

### II. Desarrollo regional: génesis del problema e intentos para abordarlo

Para centrar el análisis de los aspectos espaciales de la economía chilena y dada la importancia de programar el desarrollo regional conforme a postulados que envuelvan, por un lado, conceptos de equidad a que la población del país debe tener acceso y por otro, a la necesidad de enmarcar todo el proceso dentro de cánones que correspondan a un control normativo real del sistema económico social que se vislumbra, es necesario plantear un análisis del proceso que dio origen a esta realidad espacial que, mirada ahora bajo un prisma diferente, se nos presenta deformada, obstacularizadora y arbitraria.

Carlos Matus Romo, El espacio físico en la política de desarrollo, en Rev. de la Soc. Interamericana de Planificación, vol. III, Nº 12, pp. 17-25, Bogotá, diciembre, 1969.

Sin pretender tratar el tema exhaustivamente sino más bien para situar la problemática espacial dentro de los parámetros más importantes, es útil centrar la exposición en torno de dos consideraciones definitorias. En primer lugar, interesa intentar una explicación acerca de las fuerzas y condiciones que hicieron posible la realidad espacial actual, para en seguida hacer algunos comentarios, también breves, sobre las principales características que han asumido los diferentes intentos de acción para modificar o replantear la estructura espacial de la economía chilena.

La idea básica que puede ser deducida de un somero análisis histórico, es que la realidad espacial chilena, o, si se quiere, la distribución espacial de la economía chilena, es el producto de hechos económicos que plasmaron dicha realidad en forma totalmente disociada de una preocupación expresa de conformar el espacio geográfico en concordancia a exigencias de carácter funcional. Puede expresarse la misma idea de otro modo, diciendo que la realidad espacial actual ha sido el subproducto de hechos económicos, políticos o sociales, que la han conformado como residuo de la ocurrencia en el tiempo de dichos fenómenos.

Interesa recalcar con cierto énfasis esta afirmación, ya que las ideas coincidentes de los autores de este artículo, postulan la necesidad de actuar preconcebidamente sobre el espacio geográfico nacional de modo de conseguir una funcionalidad global de él que lo haga aparecer decididamente como una variable más del proceso de planificación del desarrollo, donde sus objetivos e instrumentos tengan una importancia similar a los de la planificación global y sectorial, con los cuales deben interrelacionarse.

Se podrá apreciar claramente la afirmación que se ha hecho, en el sentido de que los aspectos espaciales han estado subordinados a la ocurrencia de hechos externos a la planificación territorial, al analizar las consecuencias espaciales de las dos orientaciones básicas que ha tenido el proceso de desarrollo chileno.

En efecto, todo el período conocido como "desarrollo hacia afuera" de la economía chilena tuvo consecuencias importantes desde el punto de vista territorial. Es preciso señalar, por ejemplo, que la incorporación del territorio se dio en primer término en los lugares en que las condiciones de habitabilidad y la vocación productiva del territorio permitieron en mejor forma las relaciones mercantiles con la "metrópolis". Esto significó el poblamiento y explotación de la región central en función de los requerimientos del colonialismo y de la clase dominante nativa; la incorporación del

norte, que significó generar una corriente migratoria importante y que planteó una estructura urbana al servicio de la explotación de recursos mineros; la apertura y utilización de puertos que adquirieron una importancia decisiva en la sustentación del modelo exportador, que implicaba una corriente de salida de bienes para financiar un consumo más diversificado que el que debiera haber correspondido a una estructura productiva bastante primitiva; la generación de una red de servicios conectados al comercio exterior, que facilitó, en algún grado, la concentración urbana en centros sobre los cuales gravitaba la actividad externa en donde se localizaron los centros de poder de la clase dominante. Sin embargo, donde más claramente se puede apreciar la influencia espacial de los hechos económicos, es en el período posterior al del "desarrollo hacia afuera" conocido como "desarrollo hacia adentro" en que se inicia y se plasma un vigoroso desarrollo industrial como consecuencia del impacto de la crisis de los años 27-30 que demostró la alta vulnerabilidad de la economía chilena y su excesiva dependencia a fenómenos exógenos a ella.

Es este período el que marca con mayor claridad los rasgos distintivos de la actual realidad espacial. Concretamente, el esfuerzo de industrialización significó una aceleración muy pronunciada del fenómeno que en mejor forma caracteriza las actuales deformaciones espaciales: la concentración. En efecto, por las características propias de la actividad manufacturera, con flexibilidad bastante más alta que la que los recursos primarios ostentan, los procesos transformadores de bienes primarios fueron localizados en aquellos puntos en que existía una infraestructura como resultado de la influencia de la época anterior. Se puede decir que la industrialización consolidó y amplificó la dinámica urbana que se había generado cuando la economía estaba fuertemente orientada hacia el mercado externo.

Por supuesto que la exposición es en extremo esquemática dado que también hubo en esta época importantes generaciones urbanas que no fueron consecuencia del modelo exportador sino que se generaron como respuesta a requerimientos sectoriales internos. Este es el caso del fortalecimiento, mucho más lento desde luego, de los centros urbanos que empezaron a cumplir un papel de servicio para la actividad agropecuaria que también creció mucho más lánguidamente que las actividades de exportación y las actividades industriales destinadas a sustituir importaciones. La afirmación es válida

para la mayoría de las ciudades que se ubican a lo largo del territorio entre Coquimbo y Chiloé.

Es importante destacar entonces que uno de los elementos motrices y generadores del esquema espacial actual, caracterizado por la concentración, fue el proceso de industrialización que comenzó en la década de los 30 y que generó toda una dinámica orientada a sustituir importaciones en lo económico, y en lo espacial, una activación de la migración que tuvo una orientación definida hacia los centros en que se concentró de preferencia la actividad industrial.

Ahora bien, el proceso descrito se realizó dentro de los marcos de acción inherentes al modelo, en que se sustentaba teóricamente el esquema económico, social y político, vale decir, el capitalismo dependiente, que imprimió su sello y definió la estructura espacial que más conformaba a sus postulados básicos.

En resumen, puede decirse que no estuvo nunca dentro de la preocupación del capitalismo dependiente, la necesidad de estructurar el espacio nacional de un modo racional y conveniente para el país.

El uso del espacio se definió fundamentalmente tomando en cuenta criterios microeconómicos que aseguraran la rentabilidad más alta posible a los inversionistas privados que disponían de toda una infraestructura institucional y financiera que garantizara los niveles óptimos de beneficio.

Los planteamientos sobre esta parte no estarían completos si se dejara de lado la descripción de los intentos realizados, dentro del modelo capitalista dependiente, para modificar la estructura espacial que el mismo sistema había generado. Es conveniente precisar, que las acciones que se han venido implementando en el desarrollo regional han sido fundamentalmente generadas por las presiones que la propia irracionalidad de la estructura espacial ha ocasionado. En definitiva entonces, se ha tratado de acciones paliativas que no han consultado un cambio de enfoque importante, sino que más bien, han estado destinadas a aminorar las presiones sin dar una salida definitiva al problema.

La acción regional en el pasado es susceptible de ser clasificada en dos categorías diferenciadas: una que puede ser definida como acciones aisladas destinadas a incentivar el desarrollo de algunas áreas restringidas y la otra, como esfuerzos de cobertura nacional.

En el primer caso, se ha tratado de esfuerzos orientados a dinamizar áreas que, por diversas razones exigieron un conjunto de medidas de excepción para satisfacer presiones regionales creadas por los desequilibrios del sistema. En general, puede afirmarse que los fundamentos en que se basaron los esfuerzos regionales estuvieron íntimamente asociados al proceso presupuestario. En efecto, se fueron implementando mecanismos de excepción tímidamente al principio y con mucha fuerza posteriormente, a medida que las "fuerzas vivas" de las regiones descubrieron la veta que servía para aquietar las turbulencias de la toma de conciencia de la postergación y retraso que ostentaban. Recursos que fueron apartados para tal objeto del Presupuesto Nacional y que orientaban a incentivar la gestión del sector empresarial privado, entregando el Estado las necesidades de infraestructura básica y obviamente, al margen de las mayorías regionales.

La segunda categoría de intentos de acción regional trataba más bien de darle ciertas características de globalidad a dicha acción. Para ello se utilizó primero la división político-administrativa del país en provincias para montar equipos que se suponía debían preocuparse de los problemas del desarrollo en cada una de ellas. Como en este caso no se dispuso de ningún elemento orientador a nivel nacional que permitiera hacer definiciones espaciales diferenciadas, estos mecanismos tuvieron una primera etapa de investigación y después dejaron de funcionar completamente, pues no se solucionó el problema de la conexión entre conocimiento-gestión-decisión para los niveles regionales.

Como segunda instancia se modificó el enfoque realizando una regionalización que, básicamente agrupó provincias y estableció en algunas de dichas agrupaciones de provincias equipos con dedicación exclusiva a la tarea de definición de estrategias de desarrollo. También en este caso faltaron los criterios orientadores generales y la debida implementación de un sistema de decisiones que garantizara el cumplimiento de las formulaciones de las estrategias regionales. En definitiva entonces, la inquietud regional se volcó con mayor énfasis en la lucha por un manejo regional de recursos, al comprobar que las decisiones de gestión regional con alcances nacionales significaron una respuesta demasiado limitada a las inquietudes de desarrollo de las diferentes regiones.

Como consecuencia o corolario del análisis de las acciones regionales realizadas hasta la fecha, puede concluirse que si no se plantea un sistema de planificación que sea realmente el conductor de todo el proceso de desarrollo con una dirección central del aparato económico que tenga una expresión regional con amplia participación popular no puede haber salida a la encrucijada del desarrollo regional.

Desde luego, no puede pensarse en que las condiciones anotadas pueden darse dentro de un sistema en que las decisiones económicas las toman empresarios individuales, movidos por el criterio de maximización de la tasa de ganancia. El control de la economía por las mayorías nacionales en que las decisiones se tomen buscando el beneficio de dichas mayorías es la única respuesta para corregir las irracionalidades e incongruencias de la actual realidad espacial.

III. Desarrollo regional: tarea de un sistema de planificación con dirección centralizada

La presencia y actualidad del proceso de desarrollo regional, entendido como la puesta en vigencia del potencial de recursos naturales y humanos del país y como el instrumento de canalización del caudal de participación de las grandes mayorías nacionales en la definición de su propio destino, pone en relieve el significado y la urgencia del sistema de planificación regional.

Recientemente se ha planteado la necesidad y factibilidad de un sistema de planificación, desde el punto de vista global nacional y sectorial, bajo la óptica de una clara dirección centralizada que garantice en esos niveles una conducción vertebrada del proceso económico. Esa misma necesidad y factibilidad se plantea para la planificación del desarrollo regional.

Existe convencimiento que sólo en un esquema de dirección centralizada es posible la planificación regional, puesto que únicamente así se puede entender y actuar en una región concebida en el contexto nacional y con un papel asignado centralmente. En estos términos, parte importante de la Dirección Económica central debe ser la función regional, materializada en políticas regionales que expresen el interés nacional y den el marco normativo referencial al desenvolvimiento de las economías provinciales.

La dirección centralizada del desarrollo regional es una forma necesaria para encauzar, no frenar, el enorme potencial de participación y gestión que se despierta en las provincias, entregando el encuadre nacional y el "techo" para las decisiones.

En el pasado, e incluso en el presente, la estructura económica y social aparentemente simple de las regiones y el escaso conocimiento efectivo de ellas, muchas veces ha inducido a los gobiernos a plantear soluciones apresuradas, voluntaristas, que reflejan la ausencia de un método científico y ordenador.

Aún hoy día se intenta efectuar una acción en provincias desde el punto de vista parcial de instituciones ejecutoras, imponiendo una visión sectorial sobre la necesaria concepción integrada del desarrollo regional, planteando una descoordinación en la conducción económica y en las decisiones regionales, que desconciertan a las masas trabajadoras y descalifica la intención permanente de poner en marcha un sistema territorial de participación popular en el proceso de cambios y de desarrollo.

El proceso de desarrollo regional, por la importancia que debiera tener, demanda un papel preponderante de los organismos de planificación regional y la exigencia de plasmar un sistema explícito de dirección.

En el contexto descrito, es importante decir también que la dirección única centralizada a nivel nacional debe tener ineludiblemente una dirección central en cada región, que garantice y posibilite la participación provincial tras objetivos locales y nacionales, estos últimos asignados centralmente a nivel nacional.

La dirección centralizada del desarrollo intrarregional debe permitir, junto con coordinar ejecutivamente los organismos provinciales, adecuar la estructura económica de la región, en términos físico-espaciales e intersectoriales, de modo de hacer posible, por una parte, cumplir una función económica y social interna con miras a satisfacer las necesidades de la población regional y poder, por otro lado, maximizar su capacidad de dar cumplimiento a una función productiva asignada por el gobierno y la economía nacional.

De este modo, lo peculiar del proceso regional chileno, está dado por la necesidad de una dirección central nacional, flexible, explícita, que entregue los lineamientos fundamentales y el papel que juega cada región en el desarrollo nacional, y por una expresión regional de esta Dirección, que en cada provincia o grupo de ellas, encauce la generación de las nuevas estructuras de poder popular que permitan la más amplia participación de la población en las decisiones que afectan a su desarrollo, haciendo uso de mecanismos descentralizados de gestión y participación, definidos y apoyados por el gobierno popular para ese fin.

La función regional de la dirección económica central se materializa y expresa a través de un conjunto de políticas regionales que constituyen la estrategia de desarrollo espacial para el país en su totalidad. Por constituir la estrategia de desarrollo espacial la base que sustenta la función regional de la dirección económica centralizada, le cabe cumplir los siguientes papeles principales:

- 1. Contribuir a la traducción regional de los objetivos de la estrategia de desarrollo económico global y al mismo tiempo, contribuir a enriquecerlos y a su mejor cumplimiento.
- Definir centralmente los papeles que han de jugar las distintas regiones para contribuir mejor al logro de los objetivos nacionales.
- Conformar un marco de referencia concreto para la acción de los organismos descentralizados de decisión regional, que deben constituir parte integrante del sistema de dirección central.
- 4. Entregar al trabajo de coyuntura o de corto plazo un sentido que enmarque los planes operativos anuales y su comprensión por parte de la población.
- Dar las dimensiones reales del desarrollo regional y permitir calibrar el uso de los recursos financieros y humanos en función de los objetivos globales del desarrollo.
- Relacionar directamente a los sectores productivos con el potencial de recursos naturales que ofrecen las distintas regiones del país, adecuando para ello el diseño y uso de la infraestructura física.
- Abrir nuevas áreas de investigación, perfilando el énfasis de su contenido en términos espaciales, y facilitando el contacto con los institutos de investigación bajo una óptica de coordinación central.
- 8. Entregar pautas para una adecuación del aparato institucional regional de ODEPLAN, y del Estado en general, que asegure una mayor racionalidad y eficiencia a la dirección central.
- 9. Definir con la población regional una imagen integral que constituya una referencia para insertar en ella las tareas que hoy día debe enfrentar. En este sentido, es un instrumento político-técnico canalizador del potencial de participación constructiva que actualmente ofrecen las provincias.

De acuerdo a lo que se está planteando, el desarrollo regional debe ser entendido en el marco del desarrollo nacional, como parte de él y, por ende, plenamente integrado y compatibilizado.

En el proceso de transición es la Dirección Central la que determina los énfasis de valoración o prioridad que tendrá cada uno de

los campos cubiertos por la Planificación Nacional, según sean las urgencias o importancias relativas que ellos tengan en las distintas fases o etapas del proceso. En otras palabras, sólo podrá promoverse un desarrollo regional más equilibrado, en la medida que esta acción no afecte, sino que por el contrario apoye los objetivos contingentes de la estrategia global que orienta al gobierno popular.

En este sentido, las políticas que orienten la localización de actividades en el espacio geográfico nacional, deben constituir un instrumento para el logro de los objetivos globales de la nueva economía y sociedad.

La estrategia de desarrollo espacial debe tener un contenido específico en cada etapa del proceso revolucionario chileno, estando condicionada por las características concretas que las definen y que se expresan en la distinta valoración que adquieren los objetivos nacionales en cada una de ellas, objetivos que deben ser sancionados por la Dirección Central.

La estrecha correspondencia entre el proceso de desarrollo global y el proceso de desarrollo regional, se refleja a nivel regional, en los papeles que van cumpliendo las distintas provincias de acuerdo a las ventajas comparativas que ofrezcan para la consecución de los objetivos predominantes a nivel nacional.

Al entender el desarrollo nacional y regional y la construcción de la nueva sociedad en términos de proceso, surge a la discusión el problema de los plazos, presente cuando se analiza la importancia de desarrollo de las provincias en el marco del acelerado proceso revolucionario, en que los cambios estructurales en el conjunto de la sociedad chilena y su propia dinámica generan situaciones y problemas cuya atención y soluciones demandan la atención prioritaria del gobierno.

Se ha dicho que es evidente que las modificaciones de la estructura espacial actual, requerimiento objetivo para la construcción de la nueva "economía", es un proceso cuyos resultados últimos son necesariamente de largo plazo. En estos términos, cuando se hace un análisis superficial, pareciera un problema ajeno a la preocupación principal del momento. Se rechaza, en lo regional, plantear como alternativas el corto y largo plazos, como extremos de situaciones excluyentes y se postula por el contrario, lo temporal como unidad, con énfasis distinto en los cortes de corto, mediano y largo plazos, según sean el nivel y alcance de las decisiones que se tomen. Son las decisiones que se adoptan en el presente, de acuerdo al nivel y alcance que tengan para el desarrollo regional, las que obligan a

calificar la necesidad o prescindencia de marcos de referencia perspectivos y su grado de afinamiento.

Obviamente, el problema principal es el momento histórico que se vive y hacia él se dirige nuestro esfuerzo, pero, no se puede concebir la gestión regional del gobierno sin una perspectiva sexenal que encuadra la gestión de coyuntura y los planes operativos anuales, y de una perspectiva de más largo aliento en cuanto a las inversiones de hoy que afecten decisivamente el comportamiento mediato del desarrollo de las provincias y del país.

Particularmente en lo que atañe a las provincias, la actual estructura espacial de la economía chilena es el reflejo de una acumulación histórica de fenómenos que aparecen como "deformantes" bajo la óptica de los objetivos de la nueva sociedad; y que las acciones e inversiones que hoy se localicen, deberán constituir una acumulación futura de fenómenos racionalmente previstos que tiendan a configurar una estructura espacial compatible con una realidad social más justa. Más aún, no obstante que los resultados finales del necesario proceso de reestructuración espacial sean de largo plazo, el proceso mismo puede proporcionar un aporte significativo a la absorción de la mano de obra subocupada y a la aceleración del crecimiento económico global por un uso más racional de los recursos reales, en el corto y mediano plazo.

En suma, interesa destacar y someter a la discusión la importancia del desarrollo regional y de la planificación espacial, cuya complejidad demanda su enfrentamiento con claros marcos conceptuales e instrumentos operativos y con la seriedad debida.

El planteamiento central de este documento tiende a provocar una clara definición de funciones del aparato institucional y un fortalecimiento del sistema regional de planificación, bajo una única dirección central, tanto a nivel nacional como provincial. Al mismo tiempo, una concentración de esfuerzos para dilucidar los numerosos problemas aún no resueltos, que sólo se agrayan más cuando se da un paralelismo irracional y una acción voluntarista en la difícil tarea del desarrollo regional.

#### ASPECTOS INSTITUCIONALES

#### Y ORGANIZACION DE LA

#### PLANIFICACION TERRITORIAL

por Hernán Latorre Coll

Antecedentes para definir una nueva institucionalidad

Una de las tareas centrales de la acción del Gobierno es la creación de un sistema administrativo e institucional que esté al servicio de la sociedad de trabajadores, rompiendo de este modo el esquema actual de un aparato burocrático moldeado según los requerimientos y al servicio de los grupos dominantes. El sistema capitalista diseñó una estructura institucional que permitió la subsistencia histórica del sistema en su conjunto. En estas condiciones el sistema institucional vigente ha presentado la flexibilidad suficiente para acomodarse a situaciones cambiantes que en definitiva han garantizado el mantenimiento del poder por la clase dominante.

Tal es la necesidad de contar con esa flexibilidad que en la legislación vigente se han incorporado una serie de iniciativas "democratizantes", vale decir, medidas específicas que significarán de alguna manera un reagrupamiento de ciertos núcleos de la población integrándolos de mejor manera al funcionamiento del sistema. La legislación que reconoció a las Juntas de Vecinos como organismos de base, permitiendo la posibilidad de materializar según fuese el grado de dinamismo y conciencia de los pobladores, no incorporó las medidas complementarias que garantizaran un control y gestión realmente democráticos a nivel municipal. Esto tiene como origen, la clara intención de evitar que estas organizaciones atentaran contra la institucionalidad establecida. De este modo se logró controlar el posible traspaso de poder en la estructura administrativa al mismo tiempo que se ofrecía una salida de apertura que atenuase las presiones sociales cada vez más fuertes en nuestra sociedad

Esta peculiaridad que ha tenido la evolución institucional del sistema capitalista presenta en definitiva un bastión importante para los grupos opuestos a la acción de la Unidad Popular, toda vez que en sus facetas democratizantes se ocultan los mecanismos de participación aparente de grupos organizados. Al hacerse evidentes los grupos organizados y sus iniciativas, se manifiesta la disponibilidad de mecanismos de control que esta trayectoria ha generado. Sin embargo, en la necesidad permanente de ir extendiendo la flexibilidad institucional para permitir una cierta participación social y su consecuente manejo, se centra la debilidad de la institucionalidad burguesa, ya que necesariamente se pierde parte de la cohesión del sistema debido a la multiplicidad de acciones y facetas que aparecen en la evolución de la sociedad. La utilización por parte del Gobierno de los llamados "resquicios legales" es clara demostración de su existencia que, sin embargo, ha permitido el avance revolucionario del Gobierno Popular.

Sin embargo lo que se pretende no es adecuar esta institucionalidad heredada como si en ella estuviese centrado el problema del avance en la etapa de transición socialista. Si así ocurriese estaríamos restringiendo el avance de las masas por un manejo burocrático, tremendamente perturbador de la lucha política, ya que en definitiva la burocracia pudiese alzarse como una alternativa política al Estado de trabajadores.

La creación de una República de Trabajadores requiere que la institucionalidad esté al servicio de ella, desde el momento en que el acceso del pueblo al poder implica la transformación del Estado burgués, que limita la participación democrática a la elección de autoridades, en Estado de trabajadores. Este es concebido como una democracia real, ya no sólo con la participación sino con la incorporación consciente de las organizaciones de base de los trabajadores en todas las decisiones, dentro de un régimen de pluralismo ideológico, político, cultural y religioso.

El carácter democrático del Estado reside entonces en su capacidad para resguardar los derechos humanos y expresar la hegemonía política de la clase trabajadora. Para ello es necesario el ejercicio democrático del poder obrero y un sistema coherente de poderes públicos que corresponda a la nueva realidad social, consultando el sufragio universal, secreto e informado para la renovación periódica de las autoridades y para la decisión popular directa de los principales problemas del proceso de construcción socialista.

De este modo deben conjugarse sistemáticamente dos procesos: la superación definitiva de la estructura capitalista y el traslado de la autoridad a las bases responsables de la actividad productiva y de servicios. Es en esta perspectiva que se concibe a la institucionalidad en la etapa de transición hacia una sociedad socialista, debiendo readecuarse la administración estatal para cumplir con estos nuevos objetivos. No bastaría con hacer algunas innovaciones al sistema existente para que pudiese responder de mejor manera a los requerimientos que el proceso revolucionario va demandando, ya que se estaría ocultando la necesidad verdadera de definir los niveles de poder que supone el cambio del sistema social. La ruptura revolucionaria significa centrar todo el proceso social en el Estado Popular, la planificación y las empresas socializadas, niveles de acción en que la clase trabajadora debe ejercer su real hegemonía.

Aspectos de la administración en la transición socialista

La transformación de nuestra sociedad no puede concebirse sin la acción consciente de las masas. Los avances logrados en estos dos primeros años de Gobierno, en el campo económico, social y político, han producido cambios profundos que inevitablemente tocan al aparato estatal, legislativo y judicial en su organización interna, acentuándose las discrepancias entre la actual institucionalidad y los avances reales logrados hacia la creación de una sociedad socialista.

Para enfrentar exitosamentee los conflictos que el proceso de cambios ha generado a través de la acción organizada del pueblo, debe plantearse un nuevo sistema de organización administrativa, que posibilite efectivamente el poder de decisión de los trabajadores en las determinaciones que a todo nivel se realicen. En consecuencia la nueva institucionalidad debe afirmarse principalmente en la presencia orgánica, consciente y mayoritaria del pueblo en su estructuración y operatividad. Sin embargo, la construcción de una sociedad que camina hacia el socialismo se plantea no como un proceso evolutivo de participación progresiva sino como un rompimiento del sistema vigente y su reemplazo por otro en que los trabajadores no sólo sean el apoyo mayoritario sino que los protagonistas del proceso.

En todos los niveles de la organización social y económica, los trabajadores y dirigentes gubernativos deben planificar el desarrollo de la sociedad y la economía. El plan determina las operaciones económico-sociales que en última instancia pasan a ser las tareas centrales de Gobierno y por cuyo medio se implanta el nuevo principio ordenador de la sociedad. La incorporación de las organizaciones de base significa además tomar en cuenta el grado de maduración de la conciencia trabajadora y de la conciencia social, y de acuerdo a ellas ir delineando los planes de desarrollo posibles.

El Estado y el sistema de planificación tienen que estar concebidos bajo estos principios. Las ideas básicas esbozadas permiten atirmar que es indispensable ir a una modificación de la actual institucionalidad por otra, que permita el avance transformador al mismo tiempo que se consolida la etapa de transición hacia una sociedad nueva.

Bajo esta perspectiva el sistema de planificación cobra una importancia central ya que se transforma en el mecanismo mediante el cual se integran los organismos de base, los aparatos de decisión política y las instituciones ejecutoras. El Estado, en consecuencia, debe ser concebido de manera de colocar su estructura institucional al servicio del pueblo y al sistema de planificación que éste se dé. En esta etapa es necesario dar un fuerte impulso a la democratización del Estado, lo que significa entenderlo como una organización institucional que se adecúa a los requerimientos de la población distribuida a lo largo del territorio nacional. La eficiencia de esta organización supone que cada problema pueda ser resuelto en su nivel y de acuerdo a las necesidades sociales, es decir, asignando la respuesta de las masas en cada momento a sus problemas concretos.

La extensión del aparato de administración del Estado supone la existencia de instancias locales de decisión que coexisten con aquellas ubicadas centralmente, formando un esquema unitario y coherente mediante la utilización del sistema nacional de planificación como mecanismo integrador. El nivel territorial en consecuencia pasa a ser importante toda vez que permite tocar el ámbito de vida en que se desenvuelven los ciudadanos del país. La variable territorio define con propiedad el carácter democrático del Estado ya que hace visible en forma coherente la multiplicidad de problemas estrechamente vinculados y particulares a cada uno de los ámbitos geográficos del país, en términos de relaciones de pro-

ducción, de organización social y formas culturales autóctonas. Esto supone sin embargo, la existencia de una institucionalidad adecuada a estos requerimientos de manera de evitar inconsistencia con las decisiones del actual sistema administrativo, eminentemente centralizado.

La heterogeneidad de los problemas que se deben abordar requiere el establecimiento de niveles diferenciados de gestión, que tienen mucho que ver con las organizaciones territoriales, y de organismos que traten específicamente problemas que tengan un mismo origen, lo que supone la existencia de agrupaciones sectoriales. Las unidades con similitudes funcionales están integradas verticalmente, de manera de mantener un adecuado sistema de información, al mismo tiempo que es posible introducir las políticas nacionales y mecanismos de control del sector.

De este modo es posible concebir la existencia de un plan de producción nacional diferenciado por ramas de actividad, un sistema de información nacional, un plan de viviendas, etc., en que independientemente de los planes y funciones territoriales específicos éstos están integrados en un todo coherente. Para el funcionamiento del sistema es indispensable entonces, contar con directrices centrales que guíen la acción y definición de las entidades territoriales y sectoriales dentro de una política nacional. Es en estas condiciones que se visualiza el aporte acumulativo de las entidades especializadas de la administración estatal, y muy en particular, de las entidades territoriales que entregan las orientaciones e implicaciones de los planes en la transformación del espacio geográfico.

Este ordenamiento debe estar complementado por algunas diferenciaciones cualitativas de las entidades administrativas para cumplir con los objetivos políticos que se persiguen. En el nivel central debe estar radicado un énfasis en las actividades de producción, comercialización, distribución y hacienda pública, tendiente a la acumulación del excedente y a su correcta distribución y utilización social. En la medida que se llega a niveles territoriales menores el énfasis debe estar centrado en los problemas de ordenamiento físico, habilitación de equipamiento e infraestructura social, cultural y de transporte como apoyo al proceso productivo.

Para poder materializar estas ideas es indispensable plantearse la actual administración del Estado en forma descentralizada y desconcentrada. El mecanismo de descentralización se refiere al traspaso de funciones ejercidas por el aparato central a las entidades territoriales, y la desconcentración está vinculada con la localización física del aparato de administración fuera del ámbito central en contacto con las organizaciones de base del país.

La base social puede, de esta manera, incorporarse en la formulación, discusión y ejecución de los planes de desarrollo de la sociedad y la economía. La gestión de los asuntos propios de las comunidades básicas de la sociedad corresponde al conjunto de quienes se desempeñan en ellas y, en combinación con las organizaciones del Estado, dan origen en forma flexible a sectores tanto centralizados como descentralizados de manejo económico social.

De esta manera se estaría abordando además la solución de un problema endémico de la burocracia centralizada, cual es el traspaso permanente de responsabilidades y decisiones al más alto nivel posible para escabullirse de enfrentar directamente los problemas. El lema de "quien nada hace nada teme" cobra así plena vigencia, haciendo inoperante las respuestas que se le exige a la administración por la lentitud de la tramitación, la inadecuación en el tiempo entre el problema que se genera y cuando se resuelve, la inadecuación entre la solución que se entrega y las condiciones reales existentes por un problema básico de disponibilidad de información y por último la despersonalización del sistema que tiende a diluir responsabilidades.

#### Las entidades de administración territorial

La consideración de la variable territorio en el sistema de administración permite ir hacia un sistema institucional acorde con los requerimientos de nuestra sociedad, al mismo tiempo que permite crear un mecanismo flexible en manos de los organismos de base para la natural transición socialista que se ha emprendido.

Los puntos principales que se han venido desarrollando pueden esquematizarse a modo de síntesis para mejor entender las razones por las cuales se plantean con énfasis niveles específicos en la administración territorial.

Esta forma parte de manera fundamental de la administra ción del Estado, debiendo enmarcarse en todas aquellas directrices que se formulen a nivel nacional a través del sistema de planificación para lograr el bienestar de la sociedad en su conjunto.

La administración territorial es concebida como un servicio descentralizado y desconcentrado con respecto a la administra-

ción central actual. La descentralización está referida a la necesidad de cumplir cabalmente funciones específicas en los niveles administrativos territoriales y la desconcentración implica la existencia de un sistema de administración localizado físicamente fuera del ámbito de la administración central.

Los distintos niveles territoriales en que se organiza la administración de la Nación y sus correspondientes atribuciones y funciones, deben formar parte coherentemente de un sistema integrado de planificación y administración.

La Administración Territorial debe corresponder a la distinta naturaleza y complejidad de las áreas geográficas del país, como del asentamiento de la población y las actividades que allí se realizan. Para estos efectos se reconoce como niveles administrativos específicos a la comuna, la provincia y la región.

#### a. La Comuna

Es una unidad geográfica básica de administración del territorio nacional, y de cuya agregación se organiza espacialmente la administración en las provincias y regiones que conforman el país. Estas áreas deben ser definidas como unidades económicas, sociales y culturales contenidas en un espacio claramente identificable y cuyo conjunto forma un todo integrado. La condición indispensable sin embargo es que deben cubrir todo el territorio nacional, sin que exista superposición de áreas entre ellas, y cuya dimensión debe corresponder a criterios de tamaño mínimo tanto poblacional como físico. Estas unidades deben tener una organización administrativa y financiera que permita el cumplimiento de los fines y funciones que se le hayan asignado.

El Municipio, entendido como un servicio de la Administración Pública descentralizado territorialmente, es la entidad institucional encargada de la administración y planificación del desarrollo de la comuna. Debe, sin embargo, actuar coordinadamente con otros, de tal manera que sea posible un desarrollo integral de la provincia y región de la cual forma parte. Asimismo, los municipios deben vincularse orgánicamente entre sí para abordar aquellas iniciativas que comprometen a más de una unidad territorial, para complementarse en las tareas de desarrollo y para compartir grupos de trabajo imposibles de mantener aisladamente.

La finalidad que debe perseguir el Municipio es velar por el bienestar de la colectividad local. Para cumplir este fin debe administrar racionalmente todos los recursos de la comuna y utilizar adecuadamente todos aquellos elementos que constituyen el patrimonio popular. En consecuencia pasa a ser deber fundamental del Municipio impulsar todas aquellas medidas que permitan la creación de un medio ambiente más sano, eficiente y atractivo, y conciliar bajo este aspecto las iniciativas que tomen entidades más centrales con el interés local. De este modo, existe una interacción plena entre los diferentes niveles administrativos. Al enmarcarse las acciones municipales en las directrices de la administración y planificación de la nación y de la región en que están insertas, se obtiene un sistema integrado y armónico de Gobierno.

La función básica del Municipio es crear las condiciones para satisfacer las necesidades materiales, sociales y culturales crecientes de los habitantes de la comuna y para el mejor desarrollo de las actividades de producción. El cumplimiento de esta función requiere la ingerencia local en las decisiones sobre proyectos provenientes de otras instancias administrativas, al mismo tiempo que debe contar el Municipio con recursos propios para atender los gastos, tanto de inversión como de mantención de la infraestructura.

La institucionalidad necesaria para llevar a efecto estas tareas requiere principalmente estar al servicio de los trabajadores como ya se ha visto. En principio, las organizaciones de base municipal son el Cabildo Comunal de amplia participación, concebido como instancia de decisión y orientación, y constituido hegemónicamente por las organizaciones sociales básicas de trabajo; la Corporación Municipal que tiene por misión preocuparse de la implementación, ejecución y control de las directrices del Cabildo y, cuando proceda, de los programas de otros niveles de administración; la Oficina de Planificación Comunal, como organismo técnico, encargada de llevar adelante la formulación de los planes de desarrollo dentro del sistema Nacional de Planificación.

#### b. El Distrito Metropolitano

El problema de aquellas ciudades constituidas por más de una comuna, plantea la necesidad de formas administrativas más acordes con los problemas que estas agrupaciones humanas van generando. Para enfrentar estos requerimientos parece adecuada la creación de una unidad administrativa específica encargada del desarrollo físico de la ciudad, ya que, actualmente, por la naturaleza de ésta las soluciones recaen en diferentes instituciones de la administración pública.

Este distrito es una instancia de planificación que tiene como función central coordinar las acciones vinculadas con el desarrollo físico que se materializan en la ciudad, formular un plan directo de crecimiento y ordenamiento espacial y elaborar programas de proyectos integrados de infraestructura de carácter normativo para la administración a nivel superior.

Las atribuciones de esta entidad administrativa deben cubrir la totalidad del área que circunscriben las comunas que forman parte de la ciudad reconocida como distrito metropolitano, como si se tratase de un solo programa espacial ajeno al problema de la división política administrativa convencional.

El distrito está constituido administrativamente por un Cabildo Metropolitano, por un Consejo Ejecutivo encargado de la implementación de las decisiones del Cabildo y por una estructura de planificación física metropolitana.

#### c. La Provincia

Esta es una ciudad geográfica del territorio nacional constituida por agregación de comunas con características económico-sociales similares o complementarias entre sí, de manera de formar una unidad espacial orgánica e integrada y reconocida como tal.

En este nivel de administración se cumplen tareas de coordinación intercomunal básicas, de manera de orientar el desarrollo armónico de todo el conglomerado social que allí vive, velando por el predominio del interés social sobre el interés particular de una comuna. En este nivel se plantea la participación activa en una Junta Provincial de delegados de los Cabildos Comunales, quienes, en definitiva, tienen la responsabilidad de fijar las prioridades de requerimientos que las comunas, conjuntamente, presenten a niveles más centrales de administración para su consideración e información; además, promoverán el desarrollo provincial y orientarán las acciones de las comunas que la integran. Para cumplir con estas tareas se debe contar con una Secretaría Técnica encargada de ejecutar los acuerdos de la Junta.

La Junta Provincial será responsable de controlar el cumplimiento del plan de desarrollo regional en la Provincia que le compete, y para todos los efectos se vinculará con la Región EconómicoGeográfica de la cual forma parte a través de la Intendencia Provincial, organismo político de administración interior del Estado.

#### d. La Región Económica Geográfica

Esta es una unidad geográfica de referencia para la formulación y aplicación de políticas, planes y programas nacionales y regionales de desarrollo, y está formada por aquellas provincias que tengan similaridades o complementación de funciones, constituyendo en definitiva una unidad geoeconómica, social y cultural reconocible como tal.

La Región corresponde al área jurisdiccional territorial de los servicios públicos que operan en la administración del Estado a fin de posibilitar la desconcentración, descentralización y democratización administrativa en el nivel regional. Constituye la base territorial mayor para la organización de los diferentes grupos de actividad e interés con el objetivo de posibilitar su incorporación en la gestión y administración del desarrollo.

Para esto se concibe una instancia central, el Consejo Económico Regional, encargado de orientar, coordinar y promover el desarrollo regional, y velar por el oportuno y efectivo cumplimiento de las políticas, planes y programas que el sector público ejecute en la Región; el Comendador Regional, designado por el Ejecutivo, encargado de implementar y controlar los planes y programas previstos para la Región; y una Oficina de Planificación Regional dependiente de la institución central, que debe actuar para preparar planes regionales y preocuparse del funcionamiento del sistema nacional de planificación.

#### RECURSOS NATURALES

#### Y DESARROLLO ESPACIAL

por Estevam Strauss

#### Introducción

En general, cuando se menciona el desarrollo regional, se tiene en vista la necesidad de eliminar diferencias entre el desarrollo de distintas regiones de un país, de resolver el problema de las áreas deprimidas o la marginalidad y la congestión en determinados centros urbanos de crecimiento muy rápido. Se menciona también el desarrollo armónico, si bien ese concepto tenga significados distintos según sea la persona o institución que lo exprese.

Cuando se trata de la necesidad de planificar el desarrollo regional, lo que se quiere en principio, es cambiar las tendencias que presenta el desarrollo diferenciado entre regiones, en el supuesto que esta tendencia, cuando se proyecta, conduce hacia una imagen futura de la sociedad y de la economía que es considerada indeseable por alguna razón económica, social o política.

Esta tendencia proyectada puede parecer razonable para algunos grupos, siempre que se puedan corregir sus aspectos negativos sin cambios de mayor profundidad; mientras otros piensan que las tendencias tienen causas muy profundas y que hay que cambiar éstas para que se puedan cambiar y no corregir las tendencias.

Si, en lugar de hablar de regiones como tales, se habla de estructura del espacio económico, podría decirse que un grupo considera la estructura del espacio económico racionalmente conformado por el proceso histórico de desarrollo y que las tendencias deformantes pueden corregirse mediante políticas adecuadas de desarrollo regional; sin embargo, otros consideran, que, si bien la estructura espacial de la economía pudo haber sido racional desde el punto de vista de las políticas vigentes en el pasado, lo es deformada y, por lo tanto irracional, desde el punto de vista de las necesidades futuras del país.

Desde este último punto de vista, las deformaciones en la estructura del espacio económico no son en sí mismas causa de los problemas mencionados en el primer párrafo, sino efectos de causas estructurales y políticas de mayor profundidad.

En estas condiciones, desarrollo regional o reestructuración del espacio económico no puede constituir un enfoque aislado del proceso de desarrollo económico y social, sino que debe considerarse como uno de los elementos integrantes del proceso.

En el presente artículo se pretende analizar el papel de los recursos naturales en el proceso de desarrollo económico y social, con especial referencia al caso de Chile visto en este año 1972, y esto no puede hacerse sin considerar los aspectos espaciales del desarrollo.

1. El papel histórico de los recursos naturales en la estructuración espacial de la economía

Algunos recursos naturales pueden haber sido, en el pasado, determinantes de la estructura espacial de la economía. Conforme haya sido el patrón de desarrollo del país, sus condiciones geográficas, en las cuales se incluye la constelación de recursos naturales de que dispone, y su distribución, así como la magnitud y crecimiento de la población, las vinculaciones con el resto del mundo, etc., el efecto determinante de los recursos naturales en la estructura espacial de la economía será de mayor o menor amplitud.

La infraestructura o capital social básico de muchas áreas, si no de la mayoría, en el caso de América latina y especialmente de Chile, fue creada inicialmente en función de la explotación de un determinado recurso natural, o como base de apoyo logístico y/o defensivo de esas explotaciones. Cuando el área en cuestión dispone de una gama razonable de recursos, entre los cuales el agua, la energía y la producción agropecuaria son fundamentales, la pérdida de importancia del recurso natural que originó el asentamiento humano inicial y la correspondiente infraestructura, sea por agotamiento de las reservas, en el caso de los minerales, o por cambios en la demanda mundial, no impide que la sociedad pueda seguir desarrollándose hasta alcanzar un estado de avance en el cual los recursos naturales pasan a desempeñar un papel secundario.

En cambio, la carencia de recursos naturales diversificados en una etapa determinada del desarrollo se siente de una manera dramática en las ciudades fantasmas de la pampa norteña de Chile, donde no existía un uso alternativo para la infraestructura, que pudiera asegurar la continuidad y el progreso de los asentamientos humanos.

En áreas bien dotadas de recursos naturales, entre los cuales hay que incluir el clima, la accesibilidad y la situación geográfica, puede observarse un fenómeno inverso, especialmente cuando estas áreas coinciden con los centros de poder político, como es el caso de Santiago de Chile. Son ciudades con un crecimiento casi incontrolable y que traen como consecuencia problemas como los mencionados anteriormente y otros que se analizarán enseguida.

### 2. La concentración espacial de la economía y el uso de los recursos

En la introducción de este artículo, se han mencionado algunas de las motivaciones de la adopción de políticas de desarrollo regional. Aunque en general sean válidas, pueden ser discutibles cuando se las analiza bajo el ángulo de la racionalidad en la asignación de recursos¹.

Dejando de lado en este análisis, los aspectos social y económicamente negativos del proceso de congestión urbana, a cuya solución los franceses denominan adecuadamente amenagement du territoire, tenemos que analizar con mayor profundidad, para los países "en desarrollo", lo que significa el proceso de concentración espacial en términos de eficiencia en el uso de recursos escasos e ineficiencia en la incorporación de recursos abundantes, entre los cuales los recursos humanos son los más importantes.

Los recursos naturales, al quedar "mal localizados" en relación a la estructura espacial de la economía, a pesar que puedan tener una elevada potencialidad física y técnica, se revelan con una potencialidad económica reducida.

La concentración trae como consecuencia lógica un aumento de escalas en casi todas las actividades económicas localizadas en los centros y como corolario, un aumento en la intensidad de capital, o sea, más capital por persona ocupada. Si bien las economías de escala y la intensidad de capital sean condiciones necesarias al au-

<sup>1</sup>Véase artículos de Carlos Matus y Pedro Vusković en *Dos polémicas sobre* el desarrollo de América latina, Santiago de Chile, Ed. Universitaria—Siglo xxI, octubre, 1970.

mento de productividad de la economía, el ritmo en que se desenvuelven puede ser incompatible con el proceso de distribución de los beneficios del desarrollo a la totalidad de la población, ya que estos "polos" tienen una capacidad de absorción muchísimo mayor que la de irradiación en esta etapa del desarrollo. No nos detendremos a profundizar más este aspecto ya bastante explotado. Concentrémonos en el uso adecuado de los recursos.

Para aclarar mejor este aspecto se pueden analizar dos sectores importantes: Construcción y Agricultura.

En los centros urbanos de dimensiones metropolitanas, con elevada tasa de crecimiento demográfico, vía inmigratoria, los requerimientos de infraestructura crecen tanto en extensión como en intensidad, o sea, volumen de construcción por unidad de superficie de territorio. Esto tiene por consecuencia, especialmente en un país con una elevada frecuencia de sismos, el uso predominante de materiales estructurales, tales como el fierro y el cemento, provenientes de industrias intensivas en capital. De otra parte, dado el alto valor de las estructuras, el tiempo de construcción tiene un costo social elevado, lo que obliga a su vez a utilizar tecnologías más avanzadas y, por lo tanto, también intensivas en capital. Las materias primas tales como piedra, grava, arena, etc., dado el volumen requerido, también necesitan empleo de tecnologías intensivas en capital, tanto en la extracción como en el transporte. La situación es diferente en los centros urbanos de menor dimensión, en donde la menor escala permite el uso de tecnologías más intensivas en mano de obra y el uso general de materiales producidos localmente con tecnologías más tradicionales

Así, en una etapa del desarrollo en la cual el capital es un recurso escaso y la mano de obra relativamente abundante, el costo social de proveer la población de la infraestructura básica que requiere es más bajo en un proceso de urbanización desconcentrada que en la concentrada. Las aparentes economías de escala cuando son medidas en términos sociales pueden resultar en deseconomías reales, especialmente cuando los recursos empleados son escasos y tienen uso alternativo más eficiente o productivo en otros sectores de la economía.

El acero y el cemento son en sí mismos recursos escasos. Parte del acero empleado en construcciones ¿no tendría uso alternativo más eficiente, en el corto plazo, en la producción de bienes de capital, como por ejemplo máquinas e implementos para la agricultura? El

cemento en podría emplearse más eficientemente en la construcción de infraestructura de energía, riego y transporte?

Con relación al sector agropecuario, el efecto negativo resulta de la concentración espacial de la demanda y del peso relativo del transporte, en gran parte debido a la geografía del país y a la insuficiencia de flujos compensatorios entre las distintas regiones. El transporte es un sistema complejo, en el cual pueden lograrse economías de escala muy importantes; sin embargo, mientras funcione de una manera ineficiente e insuficiente, el área de abastecimiento de los centros urbanos de gran magnitud y elevada tasa de crecimiento demográfico, queda limitada. La insuficiencia del sistema de transportes y de todo el sistema conexo de comercialización, elaboración y almacenaje de la producción, impide que una demanda que crece a tasas elevadas, pero que está espacialmente concentrada, transmita sus efectos más allá del área de influencia inmediata del centro. La consecuencia es que se repite en la agricultura algo parecido a lo que pasa en la industria de construcciones.

El área que sufre el impacto directo de la demanda, tiende a modernizarse, o sea, capitalizarse rápidamente, absorbiendo el máximo de la demanda, cuya brecha tiene que suplirse vía importaciones, ya que las demás áreas, por las condiciones expuestas, no son capaces de responder adecuadamente al crecimiento de la demanda geográficamente concentrada. Genérase así un efecto de causación circular: las áreas fuera de la zona de influencia directa del "polo" tienden a marginarse en forma creciente por falta de condiciones adecuadas de transporte y comercialización; y éstas no existen porque no hay una cantidad suficiente de bienes para comercializar y transporte en forma eficiente. En otras palabras, la escala es insuficiente.

Resumiendo, el área central tiende a absorber la mayor parte de la capacidad generadora de capital del sistema y una fracción importante de este capital es utilizado para sustituir recursos humanos y naturales que en otras partes del país quedan subutilizados en virtud del proceso de concentración espacial.

3. El concepto de potencialidad económica de los recursos agropecuarios y la estructura espacial de la demanda

Se ha visto anteriormente cómo la potencialidad económica de los recursos naturales, especialmente de los agropecuarios, depende de la estructura espacial de la demanda. Sin embargo, el análisis fue hecho sin considerar posibles cambios en la estructura espacial de

la economía, y la importancia que pueden jugar los recursos naturales en el diseño de estos cambios, en el sentido de permitir una aceleración del proceso de desarrollo económico y social.

La potencialidad económica de los recursos naturales agropecuarios, específicamente la tierra, clima, agua, topografía, etc., en el contexto del desarrollo económico y social, debe analizarse según la funcionalidad que deben cumplir dichos recursos en el proceso.

Además de la función de proporcionar alimentos, fibras y otras materias primas, los recursos agropecuarios del país tienen la función económica y social de proporcionar ocupación directa e ingreso a una fracción importante de la población.

La funcionalidad que presentan estos recursos en el proceso de desarrollo económico y social, sufre cambios graduales a lo largo del tiempo como consecuencia de la evolución de las demás variables económicas y sociales que en él intervienen; así también varía el concepto de potencialidad económica de los recursos naturales, el cual no puede disociarse del concepto de temporalidad. En realidad, el tiempo necesario para realizar los estudios básicos, el diseño y la implementación de los proyectos de explotación de recursos naturales y el plazo necesario para amortizar las inversiones, obliga necesariamente a evaluarlos dentro de una perspectiva temporal amplia. Sin embargo, en un lapso bastante largo, pueden ocurrir cambios importantes en algunos aspectos funcionales de dichos recursos que podrán afectar su potencialidad económica. Así, por ejemplo, un cambio marcado en la estructura espacial de la demanda afectará las relaciones urbano-rurales y, consecuentemente, la disponibilidad de factores y servicios para el agro. Esto, de otra parte, condicionará la tecnología, la intensidad de uso de la tierra, la ocupación y la productividad de la mano de obra, etc. De su parte, el aumento de productividad en el agro también ejerce un efecto directo en las relaciones urbano-rurales y en la estructura espacial de la demanda global, así como de su perfil. Aumenta la demanda de insumos y equipos para la actividad agropecuaria y de bienes de consumo y servicios para la población rural.

El proceso de urbanización tiene un efecto marcado sobre la estructura de la demanda. Una fracción creciente del producto agropecuario deja de participar del círculo cerrado de una economía de autosubsistencia para ejercer efecto dinámico por los demás sectores de la economía.

Todos estos aspectos deben considerarse al evaluar la potencialidad económica de un recurso natural. En las secciones siguientes se verá cómo se pueden enmarcar estos cambios a lo largo del tiempo de tal manera que se pueda evaluar adecuadamente la potencialidad económica de los recursos agropecuarios.

4. El proceso de desconcentración espacial de la economía como instrumento para la incorporación de recursos ociosos

Como se ha analizado, la concentración de la población y de la economía en uno o pocos puntos del territorio conduce a la absorción acelerada de recursos escasos en los referidos puntos en desmedro de las demás áreas y núcleos poblacionales del territorio, con marginación creciente de recursos humanos y naturales.

Si se analiza el proceso de formación de capital, no en términos financieros, sino en términos de recursos reales, se deduce que el proceso de desconcentración espacial de la economía es la única vía posible de incorporar al proceso económico estos recursos humanos y naturales, convirtiéndolos en capital real.

En el corto y mediano plazo, la formación adicional de capital deberá compensar ampliamente posibles pérdidas de economías de escala en determinadas actividades económicas, y en el largo plazo evitará la necesidad de gastos adicionales en obras de "amenagement du territoire", ya que las causas de estas políticas, como son los problemas de congestión, polución ambiental, etc., serán evitados en lo posible, al diseñar un cambio en la estructura espacial de la economía que, respaldada en el corto plazo por la incorporación de los recursos ociosos distribuidos en distintas partes del territorio, responde en el largo plazo a los requerimientos de organización espacial de la sociedad.

Al no adoptarse políticas deliberadas de desconcentración espacial del desarrollo, el proceso de migración hacia los polos sólo se amortiguará o cesará cuando la marginalidad urbana sea peor que la rural. Al contrario, generándose en las áreas actualmente periféricas un nuevo dinamismo y complementaridad con los actuales centros dominantes, aumentarán los flujos de bienes en ambos sentidos, lo que tenderá a reducir los costos de transporte; las distintas áreas podrán especializarse en la producción de algunos bienes o servicios para los cuales presenten ventajas comparativas, tanto para el mercado nacional como internacional, y con eso se logrará no sólo una aceleración del desarrollo sino también la participación de toda la población en el proceso. Los flujos migratorios cambia-

rán cualitativa y cuantitativamente, buscándose realizar la plena utilización de los recursos humanos del país.

5. La evaluación de la potencialidad económica de los recursos agropecuarios y forestales bajo el marco de la desconcentración

Definida la necesidad de desconcentrar espacialmente el desarrollo, habrá que evaluar el papel que los recursos agropecuarios y forestales tendrán que jugar en el proceso. Este papel ayudará a definir su potencialidad económica real.

La característica fundamental de los recursos agropecuarios y forestales es su dimensión espacial. Estos recursos, además de su calidad expresada en términos físicos y biológicos, se miden en superficie. El sector minero, a pesar de estar vinculado al recurso natural, tiene características que lo distinguen profundamente de los recursos agropecuarios y forestales. Su localización es relativamente puntual; la explotación ocupa poca mano de obra y es intensiva en capital; sus vinculaciones económicas con el área circundante, si bien son deseables, no son en absoluto imprescindibles, pues pueden constituir fácilmente enclaves en áreas desérticas o inhóspitas en donde nadie puede sacar ventaja de las posibles economías externas.

Dado que las industrias y otras actividades económicas no directamente vinculadas a los recursos naturales tienen su localización determinada por factores que cambian con el desarrollo, puede concluirse que los recursos agropecuarios y forestales, especialmente los primeros, debidamente evaluados, podrían servir de telón de fondo para diseñar sobre él, la estructura deseable del espacio económico, y analizar el proceso de reestructuración.

Para este fin no hay mejor manera de expresar los recursos agropecuarios que a través de una relación hombre/tierra que corresponda al requerimiento tecnológico de mano de obra directamente ocupada en la actividad agropecuaria, bajo determinados parámetros tecnológicos y de estructura de uso de la tierra. A esto corresponderá una productividad de la mano de obra y de la tierra (rendimiento).

Los parámetros tecnológicos y de estructura de uso de la tierra deben corresponder al uso actual. Esto permitirá evaluar separadamente la influencia que los cambios que en ellos se introduzcan tendrán sobre la ocupación y la productividad de la mano de obra y de la tierra.

La relación hombre/tierra normativa o básica puede calcularse para el área arable (cultivos y praderas artificiales de rotación), para el área de praderas naturales mejoradas o no, y para el área forestal. Estas relaciones serán válidas para una determinada área geográfica, y la magnitud de la relación hombre/tierra, promedio del área (calculada aplicándose las relaciones básicas a las superficies de uso potencial) constituye el mejor indicador de la potencialidad del recurso tierra. Esta potencialidad es expresada como una densidad de población y un nivel de productividad.

La comparación entre el requerimiento actual y el potencial de mano de obra, bajo los parámetros mencionados, permite evaluar rápidamente, y a nivel macroeconómico, la influencia posible de la incorporación de recursos naturales ociosos al proceso productivo, a través de la ocupación y la productividad en el sector agropecuario<sup>2</sup>.

6. El aporte del concepto de potencialidad económica de los recursos naturales al diseño de una estrategia de desarrollo con énfasis en los aspectos espaciales

El crecimiento de la producción agropecuaria puede hacerse por dos vías: ampliando el área cultivada o explotada y aumentando el producto por unidad de superficie.

La primera vía significa una intensificación del uso de la tierra en el país o región en su conjunto y la segunda, una intensificación dentro del área explotada. Obviamente, estas dos vías no son excluyentes y pueden combinarse. El énfasis relativo en una y otra vía dependerá no sólo de la disponibilidad de recursos y factores económicos como también de las repercusiones que una y otra vía podrán tener sobre el resto de la economía.

Así, por ejemplo, la ampliación del área cultivada en un determinado valle puede depender de inversiones pesadas en infraestructura de riego; en otro puede depender de una mayor eficiencia en el manejo del agua; en un tercer caso podrá depender tan sólo de una decisión política o administrativa. Además de estas inversiones en infraestructura, mejoras tecnológicas o decisión administrativa,

<sup>2</sup>Véase: Estevam Strauss, Metodología de Evaluación de los Recursos Naturales, Cuadernos del п.рев, Serie п, № 4, Santiago, 1969. hay que incurrir en los gastos normales de maquinaria agrícola, semillas, fertilizantes, etc., según las prácticas corrientes. Si se considera una tecnología relativamente constante, la ocupación y el producto crecerán prácticamente en proporción al área incorporada, con lo que el producto por hombre también se mantendrá constante. Sin embargo, en el caso que la mano de obra sea un factor subocupado (la relación hombre/tierra actual es mayor que la normativa), la ampliación de área contribuirá a aumentar el nivel de ocupación y, por lo tanto, de la productividad de la fuerza de trabajo disponible.

En contrapartida, el aumento de rendimiento de la tierra depende exclusivamente de cambios tecnológicos, como serán las semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, mejor manejo del suelo y agua, etc., cambios éstos que mantienen prácticamente constante la relación hombre/tierra normativa y, por lo tanto, no aumentan la ocupación. La productividad de la mano de obra crece con igual ritmo que el rendimiento de la tierra. Hay otros dos factores que considerar: el primero es el cambio en la estructura de cultivos, lo que puede afectar tanto el requerimiento como la productividad de la mano de obra, sin implicar cambios tecnológicos; el segundo es el uso de tecnologías sustitutivas de mano de obra, que aumentan la productividad de ésta reduciendo la relación hombre/tierra, sin afectar el rendimiento de la tierra.

Conocidas la situación actual de la tierra, requerimiento de mano de obra y productividad para cada región o área de planificación, así como su uso potencial, expresado en ocupación máxima potencial, según la metodología brevemente descrita, pueden formularse supuestos de crecimientos diferenciados por regiones, no sólo con respecto a su magnitud, sino también a los énfasis relativos en intensificación del uso de la tierra, vía incorporación de recursos naturales y cambios tecnológicos, analizados bajo el impacto en la ocupación y productividad de la mano de obra.

La tesis central de las políticas que deberá surgir de la aplicación de este modelo es que el sector agropecuario no debe considerarse un receptáculo de la mano de obra "redundante", tal como con mucha frecuencia está explícita o implícitamente expresado en planes o estrategias de desarrollo económico y social. Más bien, se considera que esta mano de obra subutilizada puede incorporarse al proceso productivo mediante una combinación adecuada con recursos naturales también ociosos, buscando de una parte aumentar la productividad de los directamente ocupados en las actividades agro-

pecuarias, sea por una reducción de la relación hombre/tierra actual, sea por cambios en la relación normativa o básica.

La mano de obra excedente de las actividades agropecuarias sería ocupada en parte en la generación de la infraestructura necesaria para cambiar la relación normativa hombre/tierra, tal como obras de riego, drenaje, cercos, etc. y la infraestructura ligada al proceso de urbanización, cuya demanda crecerá al aumentar el producto y la productividad del sector, lo que significa un aumento considerable del intercambio de bienes y servicios entre el sector agropecuario y los demás sectores de la economía. La infraestructura de apoyo a este intercambio, las actividades industriales elaboradoras de la producción, las de transporte y comercialización y todos los servicios de apoyo, también serán en sí mismos generadores directos e indirectos de ocupación en el área urbana ligada al agro. Esto, a su vez, reforzará el crecimiento de la demanda de infraestructura social, incluyendo la necesaria para los ocupados en el sector y sus dependientes que, al tener sus ingresos elevados, la requerirán en mayor escala.

Una característica del desarrollo económico y social es la relación entre el valor agregado por el sector primario en la producción de alimentos y materias primas y la demanda final de los productos derivados de los mismos. En una economía de autosubsistencia esta relación es de uno a uno, mientras en una economía avanzada, la relación se ensanchará alcanzando fácilmente una relación de uno a cuatro o más. Así que, a cada empleo de alta productividad en la agricultura corresponderán varios empleos en los demás sectores económicos y sociales.

Por lo tanto, la política deberá dirigirse a acelerar al máximo el crecimiento de la productividad en el sector agropecuario, lo que es incompatible con una política de retener mano de obra en el sector para evitar "problemas" en los demás. La viabilidad de este modelo reside justamente en la posibilidad de convertir recursos ociosos en capital, de tal modo que el proceso de inversión en el sector agropecuario y en los sectores complementarios en el medio rural, puede hacerse con un mínimo de recursos escasos que tengan uso alternativo en el crecimiento de los sectores dinámicos.

Una vez más se insiste que no hay que confundir inversión expresada en términos financieros con inversión expresada en términos reales. Los recursos ociosos de la economía no son solamente las industrias que trabajan a medio tiempo; la mano de obra y los recursos naturales también lo son. Obviamente, el pleno empleo de la mano de obra no es necesariamente un objetivo económico, sino uno social básico.

La estrategia necesaria para implementar esta política no puede ser una estrategia agropecuaria como tal, pues lo que se busca es, fundamentalmente, una mayor vinculación del sector con el resto de la economía. De otra parte, su característica fundamental es la importancia que se da a la variable espacial. El funcionamiento del sistema depende esencialmente de relaciones que se procesan en el espacio físico y que son afectadas por la manera como se estructuran la población y la actividad económica en este espacio.

En muchos países latinoamericanos los factores limitantes suelen ser la elevada participación de la población ocupada en el sector agropecuario en relación a la ocupación total y el lento crecimiento de la demanda comercializada de productos agropecuarios. En la situación actual de Chile no ocurren estas limitaciones. La participación de la mano de obra aunque sea relativamente alta, comparada con los países industrializados, es baja en términos latinoamericanos, pues apenas un 21,2 por ciento de la fuerza de trabajo se encontraba ocupada en el sector agropecuario y forestal en el año 1970; de otra parte, no existe, en el momento, limitación por parte de la demanda, muy por el contrario, la oferta interna ha sido incapaz de cubrir su rápido crecimiento como consecuencia del proceso de redistribución del ingreso. En 1970, la oferta interna presentaba un déficit del 18 por ciento<sup>3</sup> en relación a la demanda, medido en términos de importaciones de productos alimenticios sustituibles por la producción interna.

Dado el elevado crecimiento actual de la demanda, es probable que ésta crezca en el período 1970-80 a una tasa anual acumulativa promedio del 7 por ciento. Si se supone que a partir de 1978-80 la tasa anual se reduzca alrededor de un 4 por ciento, el promedio 1970-85 sería del 6 por ciento y el promedio 1970-90 sería de 5 ó 5,5 por ciento. A esta altura las necesidades básicas ya deberían estar satisfechas, pues esto significa un consumo "per cápita" dos veces superior al de 1970 y es de suponer que la demanda en 1990 ya estaría creciendo a una tasa poco superior a la tasa de crecimiento demográfico.

El gran problema reside en la oferta interna en el corto y mediano plazos, cuya satisfacción coloca una carga pesada en la balanza de pagos del país, sacrificando su proceso de formación de capi-

<sup>3</sup>Fuente: ODEPLAN.

tal. Para cubrir el crecimiento de la demanda, más la brecha de oferta interna totalmente, entre 1970 y 1980, la producción interna tendría que crecer en el período a una tasa media del 9 por ciento anual acumulativo, o sea, más de tres veces superior a la tasa promedio del último quinquenio; para hacerlo en el período 1970-1985, la tasa promedio tendría que ser del 7,2 por ciento y entre 1970 y 1990 la tasa bajaría a 6,3 por ciento.

Para alcanzar estas elevadas tasas de crecimiento habría que utilizar al máximo la capacidad potencial del suelo en el más corto plazo posible, ya que, por vía de cambios tecnológicos y de estructura de cultivos, no sería viable lograr estas tasas en el corto plazo requerido. Por lo menos, así lo indica la experiencia mundial.

Con el fin de evaluar la posible participación de un uso más intenso del suelo, de acuerdo a su capacidad de uso potencial, se ha estimado, con la metodología anteriormente descrita, la relación entre su uso actual y potencial en un supuesto de tecnología y estructura de cultivos constante. Esto ha dado una cifra del 57 por ciento, lo que significa que la incorporación total del potencial a la producción representará un aumento de un 75 por ciento en ésta (1/0.57 = 1.75), aun bajo el supuesto de tecnología y estructura de cultivos constante.

Con este dato y las tasas anteriormente calculadas, puede calcularse el esfuerzo de tecnificación y cambio de estructura de cultivos, o sea, de aumento de rendimiento de la tierra utilizada, expresados como tasa de crecimiento, necesarios para suplir el crecimiento de la demanda y la sustitución de importaciones en los períodos mencionados, en el supuesto que en los mismos períodos de 10, 15 ó 20 años toda la tierra potencialmente explotable fuera incorporada a la producción según su capacidad. Estas tasas serían las siguientes:

1970 - 1980	2,9%
1970 — 1985	3,3%
1970 - 1990	3,5%

En la primera hipótesis el área agrícola crecería en el período aproximadamente a un 5,8 por ciento anual; en la segunda a 3,8 y en la tercera a 2,7 por ciento anual.

Obviamente, el esfuerzo de tecnificación crece en la medida que disminuye el efecto por incorporación de nuevas tierras, y cuando no existan más tierras por incorporar, entonces, todo el crecimiento dependerá exclusivamente de los aumentos de rendimiento de la

tierra, sea por mejoras tecnológicas o por cambios en cultivos o ambos.

Con el desarrollo económico y la elevación del nivel general de ingresos, el ritmo de crecimiento de la demanda de bienes de origen agropecuario tenderá a igualarse al ritmo de crecimiento de la población; así es que, superados los desequilibrios actuales es de esperar que en veinte o treinta años más, no habrá ninguna dificultad en lograr que los avances tecnológicos permitan suplir todo el crecimiento de la demanda agropecuaria con los recursos disponibles y con menos mano de obra que actualmente.

Como se ha mencionado, el problema está centrado en el corto y mediano plazos, cuando una contribución acelerada de la tierra al proceso productivo es una condición esencial para solucionarlo. La racionalidad de este modelo ha sido largamente comprobada mundialmente en el último siglo; sin embargo, en países como Chile en donde la actividad minera dirigida hacia la exportación ha sido el motor de la economía, enmarcada en una estructura de poder en el cual los intereses de los que trabajaran la tierra eran marginales, y la demanda de alimentos podía satisfacerse económicamente con ayuda de importaciones, este modelo no se ha cumplido. Así lo demuestran la simultánea subutilización de la tierra y de la mano de obra, y la importación creciente de alimentos.

Hay ciertas etapas en el proceso de desarrollo que no pueden saltarse. No es posible pasar en el corto plazo de una agricultura mal estructurada y relativamente estancada a una altamente eficiente y tecnificada, como la que sería necesaria para satisfacer el crecimiento violento de la demanda y eliminar el sacrificio que representan las importaciones, simplemente por cambios tecnológicos. Hay que seguir las etapas del modelo tradicional: primero, usar al máximo la capacidad de los recursos naturales y humanos para entonces intensificar en tecnología y capital, factores escasos. Si, lo que se puede es acelerar al máximo la primera etapa y traslapar gradualmente la segunda con la primera, o sea, anticiparla.

Ahora bien, esta primera etapa, de énfasis en el uso de recursos naturales y humanos ociosos depende esencialmente de un cambio simultáneo en la estructura espacial del mercado, representada por cambios en el crecimiento relativo de los centros urbanos en un sentido desconcentrador y mejoría de los flujos y reducción de los costos de transportes que resultarán de la reestructuración espacial como ya se ha mencionado. Así, el desarrollo agrícola y

urbano tienen un denominador común en la reestructuración espacial de la economía.

El diseño de una estrategia de desarrollo económico y social con énfasis en los aspectos espaciales tiene como uno de sus elementos básicos el diseño de un modelo espacial rural, basado en una distribución de la población rural conformada por la potencialidad de los recursos naturales. El punto de partida será la determinación del equilibrio hombre/tierra, que es un análisis comparativo entre el uso actual y potencial de la tierra expresado en términos de ocupación de mano de obra y productividad<sup>4</sup>.

A partir de este cuadro puede hacerse un análisis dinámico definiendo áreas potencialmente expulsoras de población rural (saturadas), en equilibrio y potencialmente absorbedoras, siendo estas últimas las que presentan una subutilización más marcada de los recursos naturales, mientras las primeras lo tienen con respecto a los recursos humanos. Con estos elementos puede armarse un modelo preliminar que involucre los cambios en la ocupación, productividad y producto que deberán ocurrir en cada área o región de programación de manera de alcanzar un crecimiento máximo de la productividad, compatible con la evolución deseable de la ocupación agrícola y del producto, buscando al mismo tiempo reducir las diferencias entre los niveles de productividad de las distintas regiones cambiando las relaciones hombre/tierra y la tecnología.

El plazo a considerarse en la versión preliminar del modelo debe ser el correspondiente a la primera etapa del modelo analizado anteriormente; esto es, la etapa en la cual se pone mayor énfasis en la absorción de los recursos ociosos: tierra y mano de obra y relativamente menor en los avances tecnológicos. Las pruebas del modelo y su compatibilización con el modelo global de la economía indicarán el plazo viable: 10, 20 ó 30 años.

La compatibilización del modelo espacial rural con el modelo global también regionalizado indicará, por los cambios en la ocupación y productividad del sector agropecuario, los cambios necesarios en los sectores no agrícolas (urbanos), tanto de apoyo económico como social a la actividad económica y a la población agrícola, como los derivados (servicios e industria) de la mayor producción y productividad en el agro. El estrechamiento acentuado

Este cuadro, comprendiendo las unidades geográficas de programación, tendrá el grado de desagregación que permitan las informaciones, el tiempo disponible y la capacidad operativa de la Oficina de Planificación. de las vinculaciones rural-urbanas a las cuales ya se hizo referencia, medido en función de los parámetros derivados del modelo espacial global, proporcionarán los elementos que permiten diseñar los lineamientos de la estrategia de reestructuración espacial.

En el diseño de la estrategia propiamente tal, que es una secuencia de proyectos, tendrán que ser considerados los demás recursos naturales, tales como agua, energía, recursos minerales, etc. y con referencia a los recursos agropecuarios y las vinculaciones urbanorurales habrá que trabajar con un mayor grado de desagregación. Sin embargo, los lineamientos macroeconómicos en una dinámica espacial de largo plazo formarán un sistema coherente, dentro del cual deberán situarse los subsistemas espaciales y sectoriales considerados sus aspectos temporales y las rigideces derivadas de la resistencia al cambio que puede presentar la estructura actual y el grado de flexibilidad en la movilización y la magnitud de los recursos básicos disponibles.

#### CONSIDERACIONES EN TORNO

#### A UNA POLITICA DE

## LOCALIZACION INDUSTRIAL

por Eduardo Moyano Berrios

#### Introducción

Históricamente, los desequilibrios espaciales en la localización de la actividad económica y de la población han sido una de las causas más significativas en la acentuación de las desigualdades económicas, sociales y políticas entre los hombres.

Además, estos desequilibrios han redundado en un evidente desaprovechamiento de las potencialidades de crecimiento y, más particularmente, en una grave subutilización del territorio y de los recursos naturales.

La variable espacio ha sido tradicionalmente desestimada en su significación y sólo en los últimos años se ha empezado a reconocer el importante papel que ella juega en el desarrollo.

En la concepción más amplia de la planificación regional, es a ella a quien compete el logro de un desarrollo que optimice la utilización del territorio y al mismo tiempo, garantice a la población la accesibilidad a los servicios de toda índole.

El sector industrial se caracteriza por su "flexibilidad locacional" y, por lo tanto, puede ser concebido como un apoyo importante al desarrollo regional. Para ello es necesario partir de un conocimiento adecuado de las características locacionales del sector que permita evaluar el grado de concentración existente y el costo de políticas alternativas.

También es necesario, por supuesto, conocer en qué medida se pretende conducir el desarrollo regional y qué tipos de efectos positivos pueden dejarse sentir en él como resultado de una política adecuada de localización industrial.

Planteado el tema en la forma descrita, sobrepasa con creces el alcance posible de estas notas. La intención que nos anima es sólo

la de llamar la atención a la urgencia de iniciar investigaciones en el área y más aún, de adoptar definiciones concretas de política.

# 1.0 La tendencia "espontánea" en la localización de industrias

Si se examina el grado de concentración espacial existente en la industria de la mayoría de los países en desarrollo y, más específicamente, si se analiza el caso de Chile, se llega a la conclusión de que existe una fuerte tendencia a la concentración en determinadas áreas o centros urbanos y, además, que esta concentración refuerza, en vez de contrarrestar, la elevada concentración del desarrollo general.

Las cifras del cuadro Nº 1 reflejan claramente la situación de Chile en esta materia.

Concentración de la actividad industrial en las tres ciudades principales (Santiago, Valparaíso, Concepción)

Cuadro Nº 1

Ciudad	steem and be a	Empleo industrial (porcentaje)		Valor agregado del sector industrial (porcentaje)		
	Año	Año	Año	Año		
to al salediqu	1957	1967	1957	1967		
Santiago	58,4	54,8	48,1	48,4		
Valparaíso	9,0	6,7	17,2	17,4		
Concepción	10,2	8,6	13,8	14,0		
Resto del país	22,4	29,9	20,9	20,2		
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0		

FUENTE: Convenio CIDU-ODEPLAN. "Región Central de Chile: perspectivas de desarrollo". Anexo 1. Versión preliminar. 1972.

Se observa una muy fuerte concentración del desarrollo industrial —de acuerdo a los indicadores de empleo y valor agregadoen la ciudad de Santiago. Valparaíso y Concepción presentan también una concentración significativa, aun cuando ella es notoriamente inferior a la de Santiago.

Es un error frecuentemente generalizado atribuir la concentración del desarrollo, y en particular del desarrollo industrial, a factores relacionados con las ventajas económicas que cada proyecto aislado obtiene de la localización en determinados lugares. Una visión de esta naturaleza remite el problema de la concentración a las llamadas "economías externas".

En realidad el problema es mucho más complejo, ya que inciden en él una serie de factores —de índole cultural, político y económico— que no quedan adecuadamente expresados en magnitudes puramente económicas.

Este aspecto es importante, ya que nos señala que, de no existir una política integral en materia de localización, y si sólo se pretende actuar por la vía de creación de economías extérnas<sup>1</sup>, el problema podrá ser atenuado pero, en ningún caso, podrán esperarse efectos espectaculares.

La concentración espacial del desarrollo industrial constituye, en gran medida, una expresión particular de un proceso de industrialización que se caracteriza por ser "concentrador" y "excluyente". Dicho proceso de industrialización se ha orientado hacia la satisfacción prioritaria de las demandas provenientes de los estratos de población con mayores ingresos, los cuales, a su vez, se encuentran altamente concentrados en torno a los centros urbanos principales.

En todo caso, no debe pensarse que un nuevo esquema de desarrollo industrial alterará en forma automática la tendencia a la concentración espacial de la industria. Es éste un problema extraordinariamente complejo, que requiere de la utilización decidida de toda una gama de instrumentos de política económica, y que, si se deja librado a su espontaneidad, cualquiera sea el sistema económico imperante, se seguirá acentuando y agravando.

2.0 Factores explicativos de la concentración industrial

Conviene preguntarse a qué se debe que una determinada región o centro urbano ejerza una fuerte atracción de actividades indus-

<sup>1</sup>Creación de parques industriales, subsidios, centros de capacitación de mano de obra y otras medidas de tipo similar.

<sup>2</sup>Véase Pedro Vusković, Distribución del ingreso y opciones de desarrollo. Cuadernos de la Realidad Nacional, Nº 5, septiembre, 1970. triales y otras, por el contrario, carezcan de ellas. La idea de analizar este tema es avanzar algo en la comprensión de la mecánica del problema que nos ocupa y dar base a las proposiciones consiguientes.

Una primera consideración que es conveniente tener en cuenta es que la concentración de las actividades industriales se produce, en la generalidad de los casos, por la suma de las decisiones individuales de los inversionistas y, por lo tanto, no hay ninguna razón para pensar que ellas deban coincidir con criterios de racionalidad social.

De hecho, las decisiones de inversión se toman en distintos períodos de tiempo y por diferentes centros de decisión aún en el caso de inversiones efectuadas por el Estado y nada garantiza que, en ausencia de una política clara, el conjunto de las inversiones tenga una racionalidad desde el punto de vista locacional.

Los factores locacionales varían no sólo con la evolución tecnológica sino, además, con el grado de industrialización y con la estructura productiva existente en cada país.

Entenderemos como factores de localización aquellos hechos, circunstancias o medidas que tienden a favorecer algunas ubicaciones particulares de proyectos industriales. La lista que puede confeccionarse es, por supuesto, interminable<sup>3</sup> y resulta necesario efectuar algún tipo de agrupación que permita extraer conclusiones.

Alejandro Gómez en un trabajo del Convenio CIDU-ODEPLAN<sup>4</sup> propone una clasificación que nos parece bastante adecuada. De acuerdo a dicha clasificación, los factores locacionales se agruparían en las siguientes cuatro categorías:

- i) Orientación hacia los mercados locales o regionales.
- ii) Orientación hacia los recursos naturales.
- iii) Orientación hacia las economías externas.
- iv) Orientación según inercia o tradición.

La orientación hacia el mercado es un hecho bastante frecuente para una cantidad importante de actividades industriales, y resulta

<sup>3</sup>Existe una extensa bibliografía sobre la materia. Inclusive un autor reconoce 700 factores diferentes.

Convenio CIDU-ODEPLAN, op. cit.

claramente comprensible, dada la ventaja económica que obtienen las empresas al eliminar o disminuir el costo de transporte de sus productos finales.

Las industrias orientadas al mercado se caracterizan por elaborar productos difícilmente transportables, sea por su peso o volumen o por su carácter perecible.

En Chile, dado que el proceso de industrialización se basó en la sustitución de importaciones, el mercado de productos industriales es, fundamentalmente, el mercado nacional y, por lo tanto, este factor locacional tiene bastante importancia. Si el proceso de industrialización hubiera sido orientado hacia el mercado externo, es claro que la situación podría haber sido distinta.

En el trabajo de Alejandro Gómez<sup>5</sup> se mencionan los siguientes grupos industriales, como aquellos en los que el mercado tiene mayor trascendencia locacional:

GT.UPO	NOMBRE
201	Matanza de ganado, preparación y conservación de carnes.
206	Manufacturas de productos de panadería.
213	Cervecería y fabricación de malta.
214	Fabricación de bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas.
242	Compostura de calzado.
252	Envases de madera.
331	Fabricación de productos de arcilla para la construcción.
362	Maquinaria para la agricultura, inclusive reparaciones.
382	Construcción y reparación de equipo ferroviario.
384	Reparación de vehículos, automóviles y bicicletas.

La orientación hacia los recursos naturales se produce en aquellas actividades que tienen alto costo de transporte de las materias primas o de la energía.

Es evidente que esta categoría de actividades industriales es altamente dependiente del transporte y de las tecnologías productivas. En la medida que éstas evolucionen es posible que muchas restricciones locacionales actualmente vigentes se vayan levantando.

En el trabajo anteriormente citado se mencionan las actividades siguientes como orientadas a los recursos naturales:

Convenio cidu-odeplan, op. cit.

GRUPO NOMBRE 200 Fabricación de productos lácteos. Envase y conservación de frutas y legumbres. 203 Envase y conservación de pescados y otros productos marinos. 204 Manufactura de productos molino. 205 Ingenios y refinerías de azúcar. 207 Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas. 211 Industrias vinícolas. 212 220 Industria del tabaco. Aserraderos, barracas y talleres para trabajar la madera. 251 271 Fábricas de pulpa de madera, papel y cartón. Refinerías de petróleo. 321 Fabricación de productos diversos del petróleo y del carbón. 329 Fabricación de vidrio y productos de vidrios. 332 333 Fabricación de loza, cerámica y alfarería.

342 Industria básica de metales no ferrosos. 381 Construcciones navales y reparación de barcosº.

Fabricación de cemento.

334

La orientación hacia las economías externas constituye la fuerza locacional más compleja, ya que en ellas influyen múltiples aspectos de índole variada. Las más características son aquellas vinculadas con las relaciones interindustriales; pero, también existen otras que se fundamentan en aspectos tales como la existencia de personal calificado, de centros de diseño, de centros de decisión político-administrativos, de consultorías especializadas y muchos otros.

Las economías externas derivadas de relaciones interindustriales se definen como aquellos beneficios adicionales que recibe una determinada planta por la presencia, en cierto lugar, de otra que la abastece de materias primas o que adquiere sus productos o subproductos.

Existe una infinidad de otros efectos derivados de la pura aglomeración industrial. Entre ellos, es importante el efecto ingreso que provoca la existencia de un establecimiento industrial sobre los salarios de los trabajadores y, por ende, sobre la demanda de bienes de otras empresas. Un efecto de este tipo se hizo sentir en la zona de Concepción por la presencia de la siderúrgica Huachipato.

En Chile se han detectado las industrias siguientes como orientadas a las economías externas<sup>7</sup>:

<sup>6</sup>Esta concentración en torno a los recursos naturales se explica, fundamentalmente, por la actividad pesquera y su vinculación a la reparación y construcción de barcos para esa actividad.

Convenio CIDU-ODEPLAN, op. cit.

GRUPO NOMBI

243	Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado.
280	Imprentas, editoriales e industrias conexas.
351	Envases metálicos.
352	Herramientas de mano y otros artículos de ferretería.
353	Productos metálicos estructurales para la construcción.
354	Muebles y accesorios metálicos.
359	Productos metálicos no clasificados en otra parte.
375	Aparatos o artefactos eléctricos.
379	Maquinarias, aparatos y accesorios eléctricos no clasificados en
	otra parte.
383	Construcción de vehículos automóviles.
391	Fabricación de instrumentos profesionales científicos de medida control.
900	
392	Fabricación de aparatos fotográficos e instrumentos de óptica.
393	Fabricación de relojes.
394	Fabricación de joyas y artículos conexos.
395	Fabricación de instrumentos de música y discos fonográficos.
399	Industria manufacturera no clasificada en otra parte.

Por último, las industrias orientadas por inercia corresponden a actividades que históricamente tuvieron algún motivo para radicarse en cierto lugar —economías externas, recursos naturales o mercado— que en la actualidad ya no sigue vigente.

En el caso chileno, los grupos industriales más significativos que integran esta categoría son los siguientes:

NOMBRE

208	Fabricación de cacao, chocolate y confituras.
231	Hilado, tejido y acabado de textiles.
232	Fabricación de tejidos de punto.
241	Fabricación de calzado, excepto calzado de goma.
260	Fabricación de muebles y accesorios.
272	Fabricación de artículos de pulpa de madera, papel y cartón.
291	Curtidurías y talleres de acabado.
300	Fabricación de productos de caucho.
318	Fabricación de productos químicos esenciales, pinturas, barnices y
	lacas y productos químicos diversos.
341	Industrias básicas de hierro y acero.
363	Maquinaria para trabajar metales.
364	Maquinarias y equipo de construcción.
369	Maquinaria, piezas y equipos no clasificados en otra parte.
371	Máquinas y aparatos industriales eléctricos.
374	Aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones y otros apara- tos electrónicos.

GRUPO

Conviene, finalmente, dejar en claro que los factores locacionales operan, en toda su fuerza, dentro de una economía de mercado, en la que los empresarios privados toman las decisiones de inversión, de acuerdo principalmente a criterios de rentabilidad. Con esto no se quiere señalar que, desde una perspectiva social, deban dejarse absolutamente de lado estos factores, sino que ellos deben ser respetados en la medida que respondan a una política sectorial o regional.

3.0 Necesidad de definir una política de localización industrial

No es necesario profundizar en el análisis del proceso de concentración del desarrollo global y, en particular, del desarrollo industrial, para llegar a concluir que, si él se deja librado a su espontaneidad, o se define una política débil, debiera esperarse un proceso creciente de concentración en torno, principalmente, a la ciudad de Santiago y, secundariamente, a Valparaíso y Concepción.

Es necesario dejar en claro que la concentración industrial no es necesariamente ni "per se" un fenómeno negativo. Lo es si ella impide el funcionamiento del sector o si se contradice con una determinada política de desarrollo regional.

En Chile el primer peligro —la aparición de deseconomía de aglomeración— al interior de la industria, no parece haberse presentado, siendo, en todo caso, un problema que debe ser estudiado con mayor profundidad. El segundo peligro —el efecto negativo sobre los planes de desarrollo regional— es un hecho bastante obvio, ya que nada aconseja que una ciudad como Santiago siga creciendo al ritmo actual y en detrimento de áreas de mayor potencialidad.

Es usual que se piense en la necesidad de una gran cantidad de estudios previos a la formulación de una política de localización de actividades industriales. En realidad, si bien se trata de un problema que es necesario analizar con mayor amplitud y que deben dirigirse esfuerzos en ese sentido, no es menos cierto que el retraso en la definición de una política actúa en contra de una ubicación más racional de las actividades industriales y constituye, de hecho, una política de concentración.

La mayoría de los proyectos tiene un efecto relativamente marginal sobre las condiciones económicas locales pero, el conjunto tiene una influencia decisiva. Por lo tanto, la ausencia de una política clara y coherente remitirá el problema a las llamadas "decisiones casuísticas", tan familiares en nuestro medio.

# 4.0 Elementos fundamentales de una política

Es necesario insistir en que una política de localización industrial debe obedecer, tanto a criterios de eficiencia sectorial, como a criterios de eficiencia regional. Por lo tanto, su formulación no puede hacerse al margen de las políticas de desarrollo industrial y regional, sino como resultado de la compatibilización de ambas.

Desde el punto de vista industrial, es claro que hay que incurrir en un costo adicional cuando se decide forzar la influencia de los factores locacionales y dirigir determinadas actividades hacia ciertas regiones. Por otra parte, si la política es coherente y se mantiene en un período suficientemente largo<sup>8</sup>, es posible superar estos problemas e, inclusive, generar efectos muy positivos que ayuden al proceso de industrialización.

Desde el punto de vista regional es conveniente tener presente que, en ningún caso podrá diseminarse el desarrollo industrial y, por lo tanto, es necesario definir con claridad qué centros y qué regiones pueden postular a un proceso de industrialización. Para ello se requiere de una estrategia de desarrollo regional nacional y, más específicamente, de una definición del papel y funciones que deben cumplir los principales centros urbanos del país.

Los nuevos proyectos industriales pueden ser clasificados en dos categorías fundamentales: aquellos que tienen flexibilidad locacional y los que carecen de ella.

Es evidente que la clasificación anterior no puede hacerse con prescindencia del costo que se está dispuesto a afrontar cuando se empieza a considerar como flexible un determinado proyecto. Hay, evidentemente, situaciones extremas, en las cuales la definición es clara, pero existe toda una zona intermedia en la cual no es evidente el grado de flexibilidad que pueda existir.

Una evaluación rigurosa de los mayores costos en los que debe incurrirse para ubicar proyectos en áreas con menores economías externas, debería tener en cuenta:

i) Beneficios regionales que se obtienen.

Las fluctuaciones exageradas son inconvenientes serios en cualquier política. En el caso de una política de localización industrial, ello es especialmente grave debido a que sus períodos de maduración son generalmente muy largos.

- ii) Efectos en el largo plazo. Ello es importante, debido a que muchas de las economías externas pueden ser creadas por los nuevos proyectos o por decisiones específicas de política.
- iii) Mayores costos de operación y de inversión necesarios para el proyecto.

No se sugiere hacer un análisis de este tipo para cada proyecto industrial, sino más bien, para los proyectos de gran magnitud y para proyectos que tipifiquen la situación a nivel de grupo específico<sup>9</sup>. De un estudio de esta naturaleza debiera resultar una clasificación de cada grupo industrial, en términos de si tiene o no flexibilidad locacional.

La mayor o menor flexibilidad locacional es, en definitiva, una resultante de la ponderación que se dé a los distintos factores locacionales. Ellos deben respetarse tanto si se adopta un criterio social, como si se adopta un criterio privado. La diferencia, sólo radica en que la ponderación relativa de cada factor cambia en uno y otro caso. Por ejemplo, si las decisiones se adoptan con un criterio privado y en base al interés de empresas privadas, un factor como la "presencia de empresarios" tenderá a ser muy relevante. Por el contrario, si las inversiones las realiza el Estado y las evalúa con un criterio social, la ausencia de "empresarios potenciales", en ciertos lugares, puede ser superada con la creación de equipos regionales de detección, evaluación y promoción de proyectos.

Los proyectos más rígidos debieran ser aquellos que se orientan claramente hacia los recursos naturales, y, aquellos para los cuales las economías externas de los principales centros poblados son de una magnitud tal que no es razonable dejar de tomar en cuenta.

Una vez realizado un trabajo de esta naturaleza debiera analizarse la situación de las industrias con flexibilidad locacional, desde los siguientes puntos de vista:

i) Necesidad de crear "polos" de desarrollo industrial que permitan, tanto el aprovechamiento de los efectos positivos para el desarrollo regional, como el de las economías externas que se vayan logrando<sup>10</sup>.

Sería necesario —aun cuando no está dentro del alcance de estas líneas—considerar el problema de la clasificación a utilizar para definir una política.

¹ºEl término "polo" de desarrollo industrial no tiene, en estas notas, el alcance que se le da en la teoría del desarrollo polarizado. Solamente indica concentración espacial de actividades industriales, pero con un sentido planificado y no como fruto de una concentración espontánea de todas las actividades.

- ii) Necesidad de crear ciertos "complejos industriales" que elaboren aquellos productos que se caracterizan por un elevado índice de encadenamiento.
- iii) Necesidad de no sobrepasar, con una perspectiva de tiempo, la oferta de infraestructura, mano de obra calificada y recursos naturales de cada región.
- iv) Necesidad de minimizar los costos de transporte de materias primas y productos.
- v) Necesidad de aprovechar economías de escala.
- vi) Necesidad de compatibilizar el desarrollo industrial en el de los restantes sectores de la economía, en cada región.

Una vez efectuado un trabajo de esta índole se tendría, con algún grado de precisión, una clasificación de las actividades industriales con las siguientes categorías más significativas:

- i) Industrias de localización rígida.
- ii) Industrias con un buen grado de dispersión a lo largo del país, y
- iii) Industrias altamente concentradas en algunos centros urbanos muy especializados.

No es conveniente pensar que todas las economías externas que se generan al concentrar nuevas actividades en centros poco industrializados, tienen validez general. Un criterio de este tipo llevaría a privilegiar la situación de sólo uno, o unos pocos centros, en cada macrozona. La verdad es que existen actividades para las cuales se crean importantes economías de aglomeración, sin que sea necesaria la presencia simultánea de varias otras industrias.

A vía de ejemplo, no es necesario que alguna ciudad del Norte Grande se especialice en todas las actividades industriales para aprovechar las economías de aglomeración. Es perfectamente posible asignar algunas actividades a ciudades, tales como Arica, Iquique y Antofagasta. Arica podría especializarse<sup>11</sup> en electrónica, automotriz, electrodomésticos, productos del mar, plásticos, productos del vidrio, mecánica de precisión y otras industrias. Antofagasta podría especializarse en maquinaria minera, astilleros, materiales de construcción, imprentas y editoriales, tejidos de punto, confecciones, calzado y otra actividades. Iquique podría especializarse en química inorgánica, pesca, tejidos de algodón, lana y otros productos.

Lo importante, en definitiva, es buscar la "vocación" de cada

<sup>11</sup>Los ejemplos que se dan son puramente tentativos y no representan una proposición de política.

región y hacer converger allí una serie de actividades complementarias, tales como la investigación, el control de calidad, la capacitación de mano de obra y la capacidad de ingeniería.

La definición de la "vocación industrial" de cada región no sólo es importante como medio para dar coherencia a una serie de medidas de apoyo e iniciativas de inversión; lo es también para definir un lineamiento que puede jugar un papel importante dentro de la estrategia de desarrollo regional.

En la elección de actividades por región es bueno tener en cuenta que los efectos regionales no se expresan tanto en la inversión como en el empleo que se genera. Las remuneraciones al capital tienden a concentrarse mucho más que las remuneraciones al trabajo.

Cualquiera política que se defina, debe abarcar tanto al sector público, como al privado. Hasta el presente, el sector público no ha mostrado una conducta muy diferente a la del sector privado en materia de localización de actividades industriales.

Si se actúa sólo en relación a los nuevos proyectos de inversión, los efectos de una política de ubicación industrial pueden ser de muy corto alcance. La nueva inversión, por inercia, tiende a efectuarse en torno a establecimientos industriales existentes, o bien consiste en proyectos nuevos altamente intensivos en capital. Tampoco es realista poner expectativas en el simple traslado de establecimientos existentes, ya que ello genera una serie de problemas difíciles de resolver.

Vale la pena, eso sí, estudiar una combinación de ampliaciones y racionalización de plantas. Ello es posible, principalmente, en aquellos casos en que opera un conjunto de empresas pertenecientes al área social.

A vía de ejemplo, puede señalarse el caso de la "línea blanca". En ella se hace necesaria una racionalización que permita una especialización de las distintas plantas en la producción de bienes más estandarizados y de consumo masivo. Así es posible que una solución lógica, antes que la ampliación de plantas existentes, sea la de aliviar a los establecimientos existentes y crear nuevos que se especialicen en alguna línea de producción muy específica (por ejemplo, refrigeradores, cocinas u otros bienes). Si ello fuera recomendable nada impediría que la nueva planta, por ejemplo, se estableciera en Concepción. Al respecto pueden buscarse una serie de casos similares los que, en conjunto, pueden tener un impacto muy significativo.

Existe un consenso bastante generalizado en torno a la imperiosa necesidad de definir una política de localización industrial. Llama, entonces, la atención el hecho de que no se adopten decisiones sobre la materia y se postergue permanentemente cualquier tipo de definición.

Quizás la causa más determinante de la ausencia de una política se encuentre en el hecho, ya señalado con anterioridad, de que se está en presencia de un problema que requiere precisiones previas en dos ámbitos bastante diferenciados: el desarrollo regional y el desarrollo industrial. Esta situación no sólo remite el problema a la carencia de estrategias sectoriales y regionales sino, lo que parece aún más importante, señala la necesidad de vincular aparatos institucionales diferentes.

Postulamos que no será posible adoptar definiciones en torno a una política de localización industrial, sin la creación de un equipo "ad hoc", compuesto por especialistas industriales y regionales, que efectúe proposiciones concretas a los más altos niveles de sanción.

Un segundo aspecto importante que se relaciona con la materialización de una política de localización industrial dice relación con el instrumental de política económica que debe ser utilizado.

Conviene decir algunas palabras en torno al tipo de instrumental disponible y, para ello, conviene clasificarlos de acuerdo a la forma como actúan en relación a los distintos agentes de la economía. Carlos Matus propone, al respecto, la clasificación siguiente<sup>12</sup> de los diferentes instrumentos:

- i) Instrumentos que influyen sobre las intenciones de conducta: Incluye políticas tales como: precios relativos, tipo de cambio, salarios relativos y otros.
- ii) Instrumentos que afectan la capacidad financiera para materializar una conducta: Incluye política tales como: crediticia, tributaria y otras.
- iii) Instrumentos que regulan la capacidad física: Se incluyen en esta categoría política tales como: de autorizaciones (y prohiciones) de instalación de actividades, de cuotas de importación, de cuotas de consumo (racionamiento) y otras.

<sup>12</sup>ILPES: "Métodos y análisis de política económica". Borrador preparado por el profesor Carlos Matus.

iv) Instrumentos que implican la sustitución de la conducta particular por la conducta del Estado.

Hasta el presente la política de localización se ha caracterizado por la utilización de instrumentos que actúan sobre las intenciones de los sujetos y sobre su capacidad financiera. En esta línea ha sido importante la utilización extensiva de franquicias de toda índole. El resultado es bastante pobre en términos de orientación del desarrollo y los empresarios privados, en su inmensa mayoría, prefirieron no beneficiarse con franquicias y seguir instalándose o ampliándose en aquellos centros urbanos, que presentan las mayores economías externas.

Es necesario agregar que uno de los instrumentos más selectivos ha sido el Decreto 2.198 del año 1966. Dicho Decreto, aunque en forma parcial, establecía beneficios arancelarios para la instalación de ciertas actividades en determinadas regiones. Las presiones centralistas obligaron a la dictación del Decreto 100, que se caracteriza por su "flexibilidad"; es decir, por su capacidad para sobrepasar las prioridades establecidas. En 1969 dos tercios de la maquinaria que gozó de franquicias fue favorecida mediante las normas de dicho Decreto<sup>13</sup>.

Todo indica que una política eficiente de localización industrial debe fundamentarse en los siguientes pilares esenciales:

- i) Definición clara del tipo de industrias que se desea radicar en cada región; es decir, explicitación de los objetivos de la política.
- ii) Utilización de una amplia gama instrumental de política económica que no sólo se refiere a las intenciones y capacidad financiera de los sujetos sino, inclusive, a su capacidad física.
- iii) Obtención de sanción en los más altos niveles que corresponda.
- iv) Difusión adecuada al nivel nacional y de cada región.
- v) Alcance al sector privado y estatal.

Es claro que el mayor efecto de una política de localización industrial debe provenir de los nuevos proyectos, aun cuando no debe descartarse el margen de acción proveniente de la relocalización, de acuerdo a lo señalado en páginas anteriores. También es claro

<sup>18</sup>Ver corfo: "Elementos para una política de franquicias en corfo". Publicación 64 a 1971.

que los grandes proyectos<sup>14</sup> y los muy pequeños<sup>15</sup> deben exceptuarse de una política general.

Por último, es necesario tener presente que el Acuerdo Andino puede tener un efecto importante sobre la localización de actividades industriales, en la medida que oriente a algunas de ellas a ubicarse en lugares más próximos al nuevo mercado que se abre.

## 6.0. Conclusiones principales

- La "tendencia espontánea" lleva a una concentración creciente del desarrollo industrial en torno a las principales ciudades del país.
- La industria se caracteriza por su "flexibilidad locacional" y, por lo tanto, puede ser utilizada como un instrumento eficiente para la planificación regional.
- Los factores de localización son muy variados y ellos tienen validez --con diferentes ponderaciones- en cualquier sistema económico.
- La simple suma de decisiones puntuales de inversión —sean ellas privadas o públicas— no tienen necesariamente que coincidir con una racionalidad locacional de conjunto. Ello obliga a definir una política sobre la materia.
- La concentración del desarrollo industrial no es "per se" un fenómeno negativo. Lo es si ella dificulta el funcionamiento del sector o si se contradice con una determinada política de desarrollo regional. De ello resulta que una política de localización industrial debe obedecer, simultáneamente, a criterios de eficiencia regional y sectorial.
- En Chile no parecen existir deseconomías de aglomeración al interior de la industria, pero, es posible constatar un efecto negativo de la elevada concentración industrial sobre el desarrollo regional.
- La definición de una política debe partir por clasificar las distintas actividades industriales de acuerdo a categorías como las siguientes:
  - Industrias de localización rígida.

<sup>14</sup>La localización de un "gran complejo industrial" debe ser evaluada y decidida, de acuerdo a estudios muy específicos.

<sup>15</sup>Los proyectos muy pequeños obedecen, generalmente, a demandas y condiciones locales y su ubicación no distorsiona, en la mayoría de los casos, la política de desarrollo regional.

- Industrias que admiten un buen grado de dispersión a lo largo de todo el país.
- Industrias que deben estar altamente concentradas alrededor de algunos centros.

Una clasificación de este tipo debe tener en cuenta las economías externas que es posible crear en ciertos centros urbanos y las que actualmente existen.

- No todos los centros urbanos pueden postular a la categoría de centros industriales y es bueno que ellos estén adecuadamente repartidos a lo largo del país.
- Cada centro industrial debe adquirir una cierta especialización de acuerdo a la "vocación" industrial regional y como una forma de ir generando economías externas; principalmente aquellas que son específicas a un cierto tipo de actividad.
- Las relocalizaciones de actividades industriales pueden ser interesantes como complemento de una política de localización de actividades nuevas. Ello es especialmente válido para aquellos sectores donde se lleva a efecto un programa de racionalización.
- ◆ La definición de una política de localización industrial se estrella contra el hecho de que ella debe insertarse en el marco del desarrollo regional y del desarrollo industrial. Ello obliga a vincular aparatos institucionales diferentes.
- Otro escollo importante para definir una política de localización industrial es la carencia de estrategias de desarrollo industrial y regional.
- ♣ La creación de un equipo "ad hoc" compuesto por especialistas en desarrollo regional e industrial y que formule recomendaciones concretas a un nivel de sanción suficientemente alto, puede ser un elemento valioso para definir una política.
- Los instrumentos de política económica de tipo indirecto y que actuaron fundamentalmente sobre la capacidad financiera de los agentes, se han mostrado ineficientes. Paralelamente constituyó un escollo serio la indefinición de objetivos y las oscilaciones de la política.

## CORPORACIONES DE

## DESARROLLO REGIONAL

por Esteban Soms G.

El deterioro persistente de las economías regionales y el paulatino incremento de los vínculos de dependencia respecto al centro, trajeron consigo la reacción de las regiones en orden a resolver sus necesidades internas más urgentes y lograr participar en alguna medida en las decisiones que las afectan directa o indirectamente. Durante el último decenio, la presión de las regiones tuvo como respuesta la creación de diversos mecanismos de excepción, leyes de fomento y organismos de desarrollo, con las más variadas particularidades y características.

Con ello se pretendía resolver, tanto el abastecimiento a la población y la construcción de equipamiento social, como la instalación de industrias y otras actividades productivas.

Innumerables disposiciones legales fueron promulgadas: la ley del hierro; la ley del fósforo, la ley de chichas y vinos, destinadas a financiar determinados programas regionales; los Decretos Nº 100 y Nº 2.198, que otorgan franquicias a ciertas industrias en cada región, para la importación de maquinarias; las leyes que crearon las zonas Francas Alimenticias e Industriales de Arica, Iquique, Tocopilla, Taltal, etc.; como igualmente las disposiciones legales que crean los institutos corfo-Norte (Inconor), corfo-Chiloé, corfo-Aisén y múltiples otras formas de financiamiento y promoción del desarrollo regional.

En la mayoría de los casos, los efectos renovadores esperados por las provincias no se produjeron o se distorsionaron. Pocas industrias se localizaron en las regiones, llegando algunas a transformarse en "enclaves", aislados de la realidad de su zona. Una gran cantidad de recursos fue orientado a edificaciones e infraestructura de gran envergadura soslayando la solución a problemas críticos de la mayoría de la población.

Una forma orgánica de programación que vino a sumarse al aparato nacional de asignación y manejo de recursos financieros a

nivel provincial y regional, fueron las denominadas genéricamente "corporaciones de desarrollo".

Estos organismos presentan las más variadas características tanto desde el punto de vista orgánico como funcional. Van desde los Comités Programadores, entes legales carentes de personalidad jurídica que les impide ser sujetos de derechos y obligaciones (v.gr. celebrar contratos y convenios, ser asignatario de recursos y administrador de ellos), con facultades meramente coordinadoras y programadoras, cuya eficiencia es bastante relativa dentro de un proceso dinámico de desarrollo como el que vive Chile; hasta la estructura de la Junta de Adelanto de Arica, pasando por las corporaciones propiamente tales.

Las características de este tipo de entidades, así como su disponibilidad de recursos, varían según factores subjetivos y objetivos, tales como las circunstancias políticas en que fueron creadas, las posibilidades reales de financiamiento de cada región; su estructura legal, la representatividad de sus consejos resolutivos, etc. Sin embargo, así como es fácil constatar rápidamente los vicios congénitos de la estructura de los comités programadores, también es fácil determinar, a grosso modo, las ventajas operativas y estructurales de las Corporaciones de Desarrollo Regional, sobre todo en lo que se refiere a la administración de los recursos financieros que se le asignan; a la capacidad de la gestión y control frente a las instituciones ejecutoras de obras, sean públicas o privadas; a la flexibilidad y eficiencia en la asignación de recursos para proyectos que generen una dinámica regional.

Por su estructura y característica, la corporación de desarrollo regional constituye un insuperable instrumento de participación popular, en la medida que pasa a ser un centro importante de decisión, control e implementación en un espacio territorial más o menos homogéneo, y donde concurren a la formulación de los planes perspectivos y operativos las diferentes organizaciones de base de la región.

El conjunto de organismos que actualmente busca desempeñar el papel mencionado no constituye un sistema integrado nacional, por cuanto no cubre la totalidad del país y dispone de recursos financieros y atribuciones legales muy desiguales.

A principios de 1972, los recursos programados de acuerdo a las leyes existentes, para cada uno de los organismos de desarrollo regional, fueron los siguientes:

Organismo responsable	$Monto$ (Miles de $E^{\varrho}$ )
Junta Adelanto (JAA)	515.026
Comité Prog. de Invers.	33.540
INCONOR	27.094
INCONOR	63.978
Corporación de Desarrollo	13,000
Corporación de Desarrollo	45.000
Comité de Desarrollo (copo)	30.000
Junta Industrial	45.000
Comité Prog. de Invers.	84.909
Comité Prog. de Invers.	69.000
Comité Prog. de Invers.	76.000
corfo-Chiloé	48.000
corro-Aisén	62.000
Corpor. de Magallanes	271.000
	Junta Adelanto (JAA) Comité Prog. de Invers. INCONOR INCONOR Corporación de Desarrollo Corporación de Desarrollo Comité de Desarrollo (CODO) Junta Industrial Comité Prog. de Invers. Comité Prog. de Invers. Comité Prog. de Invers. Comro-Chiloé CORFO-Aisén

Las cifras indicadas, muestran los fuertes desequilibrios existentes entre una y otra región en cuanto a disponibilidad de recursos financieros, y sobre todo la poca relación entre los montos asignados a algunas de ellas con el grado de desarrollo relativo de las provincias. Mayor arbitrariedad reviste aún el hecho de que algunas provincias sumamente postergadas (v.gr. Colchagua, Maule, Ñuble y Arauco) carecen de este tipo de organismos de desarrollo.

Los criterios de asignación de recursos han sido muy diferentes en cada caso, ya sea desviando la mayor parte de ellos a inversiones directamente productivas o por el contrario casi exclusivamente a equipamiento social e infraestructura. En 1970, la estructura de las inversiones fue la siguiente:

	Invest. recursos naturales	estudios	Equip. Soc. e Infraes.	Invers. directam. product.
The state of the s	%	%	%	%
Junta de Adelanto Arica	0,0	0,0	68,1	19,7
Comité P. Iquique-Pisagua	0,0	0,0	81,5	18,5
INCONOR	3,0	13,0	13,5	70,5
Corp. Des. de O'Higgins	0,0	1,1	51,6	47,3
corfo-Chiloé	0,0	0,0	48,9	51,1
corfo-Aisén	4,1	2,7	51,1	41,7
Corp. de Magallanes	1,5	5,3	58,9	23,5

FUENTE: M. T. Cofré: Corp. regionales de Desarrollo -Organismos de excepción.

En mucho casos el destino de los recursos asignados dista mucho de las reales necesidades de la comunidad, puesto que se canalizaron de acuerdo a los intereses de una pequeña minoría dominante.

No obstante que el gran cúmulo de leyes, decretos y organismos de desarrollo regional constituye actualmente un complicadísimo aparato de difícil manejo, la idea central de crear entidades regionales de programación y financiamiento permanece válida desde el momento en que permite, efectivamente, el desarrollo de las fuerzas productivas regionales.

Consciente del papel que este tipo de instituciones puede desempeñar en el desarrollo regional, el Gobierno Popular impulsó la creación de las corporaciones de desarrollo de Atacama-Coquimbo; de Valparaíso-Aconcagua; de Biobío-Malleco-Cautín; y los Comités Programadores de Valdivia-Osorno y Llanquihue, quedando actualmente escasísimas regiones sin este tipo de mecanismos (para la región de Maule se han presentado actualmente tres proyectos de ley al Congreso, con el objeto de crear una Corporación de este tipo).

Un rediseño de los actuales organismos regionales de desarrollo, la revisión de sus funciones, su integración al plan de la economía nacional y la delimitación de sus alcances y objetivos, pueden convertirlos en un extraordinario instrumento de dirección económica y de participación popular. Solamente a modo de ejemplo puede señalarse, que la elaboración de un plan concreto y su discusión con las organizaciones de base, significó en 1971-1972 un vuelco importante en las perspectivas de desarrollo de regiones como Valdivia, Osorno y Magallanes. Incluso, la reciente organización de la Junta Industrial de Biobío, Malleco y Cautín, ha hecho surgir cientos de nuevas ideas y proyectos en la propia región, movilizando a los más diversos sectores.

En ningún caso la programación regional sobre un monto reducido de recursos, que actualmente apenas sobrepasa al 10% de la inversión pública nacional (incluidos todos los organismos y leyes de fomento) afecta la planificación centralizada de la economía. Por el contrario, posibilita una mayor eficiencia en el manejo y destinación de los fondos públicos, una más correcta prioridad de los proyectos de acuerdo a las necesidades regionales, y, por sobre todo, permite realmente a los habitantes de cada provincia decidir sobre aspectos claves de su propio desarrollo.

La estructuración de un sistema nacional de corporaciones con una operatoria común, estrechamente vinculada a los lineamientos de la política económica global, supone crear los organismos del caso en las provincias que aún no los tienen (Colchagua, Región del Maule, Nuble, Arauco), ampliar las atribuciones legales de los Comités Programadores, y reestudiar el monto de recursos destinados a cada corporación y los criterios con que ellos se distribuyen.

of the part of making any highest to the part of the later and

# EL AREA SOCIAL:

# UN ANALISIS REGIONAL

Departamento de Evaluación de Planes Regionales — ODEPLAN

El inicio de los cambios estructurales, y la formación del área de propiedad social (A.P.S.), constituyen la base económica, política y social sobre la cual comienzan a forjarse las relaciones socialistas de producción. Esto lleva a la exigencia de planificar sus interrelaciones para la consecución de los objetivos tanto nacionales sectoriales, como regionales, asumiendo de esta manera, el liderazgo en la dirección del proceso.

En este sentido, es necesario analizar el significado que tiene la distribución territorial del área social de la economía, especialmente la influencia que debe ejercer para lograr un crecimiento proporcional de las fuerzas de trabajo ocupadas a lo largo del país.

Este análisis territorial no pretende plantear una descentralización autónoma de la acción de las empresas y sector reformado de cada región sino, muy por el contrario, pretende aclarar el manejo de variables que son fundamentales, tanto para el desarrollo mismo de cada región, como para lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento mismo de estas empresas, utilizando los instrumentos con que el gobierno cuenta y de acuerdo a su política económica.

Lo anterior, se basa en el hecho que el área de propiedad social, debe ser concebida como un sistema conjunto en su programación y redistribución de los excedentes que sea capaz de captar y generar.

La estructura actual del A.P.S. tiene una distribución muy desigual de acuerdo al patrón de desarrollo que se siguió, por lo que existen áreas de concentración industrial que muestran, a su vez, un grado superior del desarrollo de las fuerzas productivas, tendencia que es necesario ir eliminando en una perspectiva de mediano plazo para lograr una proporcionalidad en este desarrollo.

En consecuencia, la política y criterios de localización adquieren gran importancia en relación a la creación y fomento de nuevas

industrias, puesto que es, en definitiva, el proceso de industrialización de las regiones, el que en última instancia, asegurará su desarrollo y el establecimiento de relaciones superiores de producción a través de la división geográfica del trabajo.

Esta delimitación práctica debe tener, por lo tanto, como objeto de análisis la división real de trabajo en términos territoriales y sus interrelaciones, pues es esta división la que nos mide el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y refleja las contradicciones que se producen, por ejemplo, con el sector agrícola e industrial, o con la marginalidad de unas zonas respecto al desarrollo integral de la economía.

En el corto plazo, es necesario consolidar el área social, y en esto cada región cobra una importancia particular, ya sea por sus propias potencialidades, por la especialización necesaria de la producción que en ellas se da, especialmente en el sector agropecuario, y por la existencia de las distintas plantas ya incorporadas al área social. Estas empresas, de un modo u otro, mantienen relaciones de producción, de venta, de abastecimiento, en un ámbito geográfico bien determinado, donde es necesario planificar sus proporciones, medidas tanto en términos de las relaciones que se producen al interior de cada región como las que se tienen con el resto de las zonas del país e incluso con el exterior.

Consolidar el área social en un ámbito geográfico determinado significa, por lo tanto, asegurar en toda su magnitud los procesos de producción, inversión abastecimiento, distribución y comercialización que tienen una materialización y requerimientos distintos según sea el sector y la región de que se trate.

Por esto, es necesario conocer la estructura actual de la distribución del área social, las relaciones de mercado que se producen en cada planta, tanto para adquisición de materias primas como ventas de los productos más estratégicos, la programación de su distribución y, por lo tanto, una adecuada política de transportes.

Esto debe ir unido a la elaboración de indicadores que permiten medir en forma realista el significado de una determinada ditribución de las inversiones y reorientarla si ello es necesario.

Para tal efecto hay que tener en cuenta y medir la influencia que ejercen diversos factores en esta política tales como:

- a. Recursos Naturales; potencialidad de cada región que hay que desarrollar.
- b. Especialización productiva de cada región.
- c. Infraestructura con que cuenta cada región.

- d. Redes de transporte, energía eléctrica y combustible en general.
- e. Zonas de consumo de los productos estratégicos y, por lo tanto, la incidencia en los costos de transporte y distribución en general.

Todos estos factores deben tener en cuenta el objetivo último de la proporcionalidad en el crecimiento de las regiones y, como consecuencia de ella, la necesaria redistribución de la fuerza de trabajo, su división territorial y su significado en la productividad social del trabajo.

La distribución geográfica altamente concentrada de las empresas del área social hace aún más urgente esta tarea por cuanto existe una participación de cada región en el consumo de la producción generada por esta área de la economía, que tiene que ser debidamente ponderada.

Especial importancia tiene el análisis de los costos de transportes por unidad a los centros de consumo, detectar sus deficiencias y lograr una mayor agilidad de este servicio.

Esto se lograría, si se conociera por un lado, la real magnitud tanto de la dirección como del volumen de producción que se destina a las diferentes zonas de consumo del país y, por otro, si se tuviera un control efectivo de los sistemas de transportes.

Este análisis debe hacerse en forma integral vale decir, tomando en cuenta que la socialización de la producción ha significado una dependencia muy estrecha de las distintas actividades: una rama industrial en relación a las otras ramas, al sector agrícola, al sector vivienda, obras públicas, energía etc. Estos sectores tienen un programa de acción que requiere, a su vez, un consumo común de productos estratégicos que hay que asegurar para cada zona, geográficamente definida.

#### Niveles de decisión

Es en este contexto, que se deben plantear claramente los niveles de decisión que facilitan el proceso de producción y distribución social al interior de cada región económica, a fin de ir fijando proporciones realistas en cuanto a metas de producción, adquisición de materias primas, inversiones de reposición y de operación que no desvirtúan las programaciones centrales, una política financiera que se adecue a las reales necesidades de cada región de acuerdo a sus programas de desarrollo.

Las múltiples tareas dinámicas del proceso requieren de esta

planificación y, más aún, a nivel de cada región, permitiendo de esta manera asignar responsabilidades directas y fortalecer aún más la participación y el control de los trabajadores en la elaboración de los planes de producción. Así, se deben tener en cuenta los objetivos que se han planteado para la economía en su conjunto, para llegar a un análisis singular del papel que le corresponde a cada región en la consecución de estos objetivos, determinando así, la especialización regional; esta especialización en definitiva irá permitiendo una mayor división del trabajo y por lo tanto un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas en términos proporcionales, asegurando de esta manera un crecimiento de la productividad social de la economía y de cada región.

Estructura territorial actual del área social

#### Macrozona Norte

El área social está básicamente constituida por las empresas de la Gran Minería del cobre, salitre y hierro, que son los recursos naturales más importantes de la región, junto con las industrias pesqueras. Otras ramas que conforman esta área social son: eléctrico-electrónica, automotriz, metal-mecánica y textil.

Se encuentran en esta macrozona 10 empresas pesqueras (especialmente en la provincia de Tarapacá) tales como Guanaye, Iquique, Coloso, Tarapacá; 6 químicas entre las que se destacan la Soc. Chilena de Fertilizantes (sochif) y la Fábrica de Acido Sulfúrico (fasa); 5 automotrices: Citroen, Tecna Fabril, Cor Arica (todas en Arica); 2 del tipo eléctrico-electrónicos en Arica: irt y elecna: 2 textiles: Banvarte (Arica) y Lanera Austral (Coquimbo); 2 metal-mecánica, una de las cuales es Manufacturas de Cobre (MADECO) que se encuentra en Antofagasta.

La gran mayoría de estas empresas son 100% estatales. Por otra parte, en la ciudad de Arica se concentra un gran número de empresas (11 en total).

La incidencia nacional de las actividades mineras (Chuquicamata, Exótica, El Salvador, Algarrobo, Santa Fe, Romeral, Pedro de Valdivia, María Elena y Victoria) se mide por los excedentes que el Estado podrá captar y redistribuir en favor de todos los trabajadores. En este aspecto, la promoción del desarrollo regional se hará rompiendo la situación de enclave en que se encontraban, a través de la mayor elaboración de los recursos en la misma zona de producción lo que implica lograr un aumento en el valor agregado a nivel de cada provincia.

Tanto la minería como la pesca cuentan con un área social sólida lo cual favorecerá la especialización de cada región.

En el norte ambas ramas son importantes desde el punto de vista del aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, en cambio, las otras empresas son relevantes por la generación de empleo y el tipo de bienes que producen.

El área reformada de la agricultura tiene principal importancia, dentro de esta macrozona, en la provincia de Coquimbo (35,70% de la superficie agrícola de la provincia), siendo sólo una alternativa de trabajo en relación a las actividades mineras para el resto de la zona. Su importancia, a nivel nacional, (en cuanto a producción) es mínima.

En promedio, esta área reformada posee un 16,32% de las tierras cultivables de esa región.

#### Macrozona Central

El análisis del área social se hará separando Santiago del resto de las provincias que componen la macrozona ya que la actividad industrial se concentra principalmente en esta ciudad.

La preponderancia tanto del sector industrial como agrícola en esta región, le da al área social características que la diferencian del resto del país tanto en su forma como en el papel que le corresponde como elemento dinamizador del desarrollo regional.

La diversidad de empresas que se localizan en esta parte del país se debe, en gran parte, a la cercanía de los principales centros de consumo. Se cuenta con las siguientes ramas materiales de construcción: metal-mecánica, Automotriz, Agroindustria, Pesqueras, Textiles, Forestales y Muebles, Energía y Combustible y Minería.

Se puede destacar las Agroindustriales porque responden a la necesidad de lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos regionales mediante su industrialización. Cabe mencionar las siguientes: c.c.u., Industria Conservera Cisne de Los Andes, Vinos de Chile VINEX. Las empresas pesqueras tales como: Stelaris, Robinson Crusoe y Proman Ltda. (todas localizadas en Valparaíso) basan su producción en la industrialización de langostinos y camarones, parte de la cual es exportada.

El área reformada representa un 60% de los suelos cultivables de la macrozona (2.336.960 hás.). Sus características productivas, favorecidas por las condiciones del suelo y clima, permiten un uso intensivo de la tierra, con altos rendimientos. La producción generada en esta zona puede sustentar la actividad de complejos agroindustriales de grandes proporciones.

La población del área reformada es de 118.512 personas, de las cuales son activos 53.866 que corresponden a un 30,63% de los activos del sector agrícola de esta región.

Se destacan, dentro de la rama metal-mecánica, Astillero Las Habas, Manufactura de Metales Quilpué y Asmar en Valparaíso, las tres cien por ciento estatales; Establecimientos Metalúrgicos INDAC en O'Higgins (88,9% estatal).

Se pueden mencionar algunas otras empresas estratégicas como: Cemento Melón, Refinería Ventanas y la de Concón. La primera de ella alcanzó una producción de 639.260 toneladas (15.018.403 sacos) en 1970 y 700.400 toneladas (16.591.241 sacos) durante 1971.

## Santiago

Se concentra aquí la gran mayoría de las empresas del A.P.S. industrial, especialmente en las ramas metal-mecánica, textil, materiales de construcción y agroindustria.

Abarca aproximadamente 100 empresas con una ocupación de 45.000 trabajadores. Esta ocupación representa el 11,2% de la población activa del sector industrial de la provincia.

La magnitud de la producción generada por el área social, en esta provincia, lleva a la necesidad de programar una adecuada distribución de ella a lo largo del país. Además, la infraestructura con que cuenta y el mercado mismo condicionan desde un punto de vista técnico, las inversiones en nuevas industrias, cuyos efectos deben ser debidamente considerados.

En relación al sector agropecuario, se han expropiado 539.789 hás. que representan alrededor del 55% de la tierra agrícola de la provincia. El 47% de las cabezas de ganado vacuno se encuentran en el sector reformado. Viven en estas tierras 36.000 personas aproximadamente, de las cuales alrededor de 17.000 son activos y representan un 26% de la población agrícola activa total de la provincia.

En esta macrozona, se distinguen claramente 2 regiones:

A. La Región del Maule, que es típicamente agrícola con su producción destinada principalmente al consumo interno. El A. P. S. está básicamente constituida por el área reformada que comprende 627.564 hás. que corresponden a 25,5% de los suelos cultivables con una población de 52.047 personas. El 22,8% de los activos del sector agrícola laboran en el área reformada. El total de las áreas reformadas (asentamientos, comités campesinos, centros de reforma agraria, etc.) a junio de 1972 alcanzaba a 468. La existencia de ganado vacuno alcanza a 256.610 cabezas en la región, de las cuales 53.452 cabezas (21%) corresponden al sector reformado.

En el sector agropecuario, que es la principal actividad de esta zona, es posible establecer que el proceso en marcha ha tenido una expresión revolucionaria en la recuperación y cambio de tenencia de la tierra. Este hecho exige una preocupación fundamental en la organización y planificación de la producción y administración del sector reformado. En estos aspectos se han notado algunas deficiencias que es necesario superar, tanto para incorporar al campesino al manejo de este sector como para el aumento sustancial de la producción. Asimismo se están realizando los cambios en los organismos del agro, para hacerlos más operantes ante la nueva realidad que se está configurando en el campo.

La rama industrial del Area Social está compuesta básicamente por agroindustrias dentro de las cuales se destacan: IANSA, C.C.U., Prod. Fernández (Avícola) y Molineras de Arroz (E.N.D.S. Ex Arroztal). Existe también ligada estrechamente al sector Agrícola, la Industria Ransomes, que crea la base para la fabricación de implementos agrícolas. Las industrias forestales, recientemente creadas y la planta de celulosa (CELCO) serán la base de la creación de todo un complejo forestal que será de relevancia en el desarrollo regional en un futuro próximo. En general el A.P.S. industrial de esta región es de escaso desarrollo, lo que tiene relación directa con el insuficiente desarrollo industrial de la región.

B. La región del Biobio, esta zona se caracteriza por una alta concentración industrial del A.P.s. en Concepción, siendo mínima su existencia en las provincias de Ñuble, Arauco, Biobío y Malleco. Las principales ramas industriales que constituyen esta área son: La metal-mecánica, Materiales de Construcción, Químicas y Textiles.

El A.P.S. industrial en Concepción está formada por alrededor de

30 empresas, entre aquellas que son completamente estatales, mixtas y las que se encuentran requisadas o intervenidas. La gran mayoría de estas empresas tienen una gran importancia a nivel nacional. Entre las principales, se encuentran aquellas que conforman la base de un complejo sidero-metalúrgico de gran trascendencia, tales como CAP, ARNCO, EQUITERM Y COMPAC.

En la rama textil se encuentran cuatro empresas FIAP, TOMÉ, Bellavista Tomé-Oveja y Tejidos Caupolicán. Estas empresas han experimentado significativos aumentos en la producción, desde el momento que han pasado a control del estado.

Las industrias de materiales de construcción mayoritariamente del estado son: la Fábrica Nacional de Loza Penco (FANALOSA) y Refractario Lota Green, las que, junto a aquellas cuya incorporación al área social está contemplada, conformarán en la provincia un sólido sector estratégico para los planes de construcción que se plantea el gobierno popular.

Otras empresas que se destacan en la provincia son: Petroquímica de Chile, Carbonífera Lota Schwager y ENAP.

Trabajan en las empresas del A.P.S. alrededor de 26.000 personas, lo que representa aproximadamente un 30% de la población industrial de la provincia.

En el resto de las provincias de la región del Biobío el A.P.S. industrial es bastante pequeño, lo que tiene relación con el incipiente desarrollo industrial que han experimentado.

Las provincias de Nuble y Biobío cuentan fundamentalmente con las INSAS. En Arauco componen el área social las empresas forestales y las carboníferas de Colico Sur, Pilpilco y Victoria de Lebu. Las empresas forestales están constituidas por: Celulosa Arauco, Empresa Forestal Arauco, Agrícola Forestal Lebu y Pilpilco.

Malleco no cuenta con área social industrial.

En relación al sector Agropecuario, existen en la región 672.210 cabezas de vacuno, perteneciendo al sector reformado 183.279 cabezas, es decir casi un 30% de la existencia de ganado vacuno.

Sin embargo, la industrialización de los productos del Agro es escasa llevándose toda la solidez del A.P.S. la provincia de Concepción, salvo el caso de la IANSA, amplia industria que genera un gran número de empleos, que permiten un alto valor agregado a nivel regional. También existen dentro de esta área algunas industrias de frutas y cecinas. En general, en estas provincias se reforzará su A.P.S. con nuevos proyectos de inversión para romper su estrecho ligamiento con Concepción.

El sector agropecuario es el más importante en la provincia de Cautín y absorbe el 55% de la población. El 73% de la población rural está constituido por los mapuches.

El proceso de Reforma Agraria se ha intensificado en estos dos años de gobierno, contándose en la actualidad con el 20,8% del suelo agrícola.

Dentro de la producción agrícola, los cereales son los que tienen mayor importancia. Las metas planteadas para el plan agrícola 72/73 significaban aumentar en un 20% la superficie sembrada en relación a la temporada 71/72. El mayor esfuerzo se planteó al sector reformado, donde la meta era de un aumento mayor al 100%. Algunas estimaciones disponibles indican, que se cumplieron en un 62% las metas en trigo, y en un 80% las de raps.

La falta de una programación en la entrega de abonos, de acuerdo al plan de aumento de la producción agrícola, ha significado una caída de los rendimientos.

Lo más significativo del Area Social Industrial se encuentra en Valdivia y dentro de esta provincia la rama forestal y muebles es la más importante alcanzando la ocupación a 3.400 personas.

El área agrícola reformada total es de un 27,67% de las tierras cultivables de la macrozona.

Las características ganadera-forestal de la zona justifican esta conformación del A.P.S.

La consolidación del A.P.s. se hará basándose en estas condiciones, tendiendo a una integración vertical de la producción ganadera y forestal que permitirá la creación de actividades industriales derivadas.

Se destaca el complejo Panguipulli (100% estatal cuyas líneas de producción son: madera aserrada, terciada, puertas, ventanas, placas).

Para la región sur de esta macrozona se tomará como base la pesca, mediante la creación, en una primera instancia, de cultivos artificiales de mariscos para, posteriormente, industrializar esta producción con alternativas tanto de consumo interno como de exportación.

El desarrollo ganadero de esta región, basado en la crianza para abastecimiento del resto del país y en el faenamiento de sus propios productos en verdaderos complejos ganaderos-industriales, generará mayores posibilidades de empleo y se obtendrá para la región misma un aumento en el valor agregado de los productos que, si bien antes se producían ahí, se procesaban en otras partes del país.

En general, el A.P.S. de esta región es pequeña y poco desarrollada.

#### Macrozona Austral

Las empresas más importantes del A.P.S. industrial son: ENAP y Lanera Austral.

El desarrollo ovino de la zona, apoyado por las nuevas expropiaciones del agro, constituirá, junto con las inversiones de la CORMAG en industrias laneras, la base de un complejo textil en la zona, apoyado por los complejos del cuero y de la carne.

El desarrollo ganadero, típico de las condiciones climáticas de esta región, será la base de la futura A.P.s.

En la provincia de Magallanes, un 35,5% de las tierras cultivables conforman el área reformada, que cuenta con 1.366.619 cabezas de ganado ovino y 40.845 cabezas de ganado bovino. Estas existencias representan un 45,55% y un 35,2%, respectivamente, del total de la producción. La producción de lana del sector reformado alcanza a un 45% del total provincial mientras que la de carne ovina y carne bovina alcanzan a un 45 y 35%, respectivamente.

En el sector reformado trabajan 1.833 personas, lo que representa un 43,38% del total provincial en el sector agrícola.

Como puede observarse se ha consolidado un fuerte sector reformado en la provincia de Magallanes, lo cual permitiría aprovechar los recursos de la zona en mejor forma, ya que se plantea la mayor elaboración de los productos regionales con la actual puesta en marcha, por parte de CORMAG, de Frigorífico en Porvenir y el Picladero de Puerto Natales.

La principal empresa del área social está constituida por la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), de gran significado nacional, que permitirá crear condiciones de un creciente desarrollo regional, a partir de una mayor elaboración en la zona de estos recursos naturales.

# Algunas conclusiones.

1. Las empresas que componen el A.P.S. y mixta presentan características de concentración, en determinadas áreas geográficas, más acentuadas que la del total del área industrial. Esto se debe a la

naturaleza misma de las empresas que componen el área social puesto que son aquellas que cuentan con una mayor densidad de capital, con la tecnología más moderna, mayor escala de producción, etc.

Se distinguen claramente Santiago, Concepción y Valparaíso como las provincias en las cuales se concentra la actividad industrial.

Esta distribución territorial del A.P.S. es la consecuencia de la política tradicional de inversiones que se ha llevado a efecto en el país donde la localización de una empresa estaba determinada por las economías externas a las que tuvieran acceso y otros factores de tipo económico, sin hacerse una evaluación en términos sociales.

Al hacerse un análisis sectorial de la concentración se puede observar que la tendencia anterior se mantiene ya que las ramas textil, metal-mecánica y de materiales de construcción se localizan en su totalidad en las provincias ya mencionadas.

En el caso de la agroindustria, ésta se encuentra en casi todo el país, lo que no significa que haya una descentralización dentro de la rama, ya que las que requieren de un mayor proceso de industrialización (cecinas, conservas) se encuentran en Santiago.

Desde Arauco hasta Llanquihue se producen la madera y sus derivados, pero la fabricación de muebles se hace en la capital nacional.

Esta ubicación geográfica del A.P.s. condicionará el destino de las inversiones en el futuro.

2. La magnitud del A.P.S. puede medirse desde distintos puntos de vista.

Si pensamos en los criterios que se utilizaron para efectuar el traspaso de las empresas podemos deducir que ésta constituye la base fundamental de la producción nacional.

A igual conclusión se llega, al hacer una comparación del A.P.s. y mixta con el área privada. En algunos rubros tales como: textil, metal-mecánica, materiales de construcción y agroindustria, el Estado posee ya el control de la mayor parte de la producción total del país.

Mirada desde un punto de vista regional, la ocupación que genera es de gran importancia y nos permite tener un buen indicador de la magnitud del A.P.S., a nivel provincial.

Presentamos a continuación algunos porcentajes de la pobla-

ción activa que es captada por estas empresas, tomados con res pecto al total de la misma por región y rama de actividad económica.

Provincia	Población Activa Industria	Ocupación Industria Area Social	%
farapacá	14.200	5.500	38.7
Aconcagua y Valparaíso	62.000	9.000	14,5
Santiago	367.200	41.300	11,2
Nuble a Malleco	90.400	34.000	37,6
Valdivia y Osorno	8.700	5.100	58,6

Se han tomado sólo las provincias donde el A.P.S. industrial tiene mayor significación.

3. Por último, cabe destacar, que la conformación del A.P.S. en cada macrozona (en que se encuentra dividido el país) es concordante con la estrategia de desarrollo planteado para esas regiones, lo que permitirá a estas empresas ser el elemento dinamizador fundamental del proceso de producción. Igual conclusión puede aplicarse al área agrícola reformada.

por la Delegación Cubana

#### I. LOS ANTECEDENTES

Cuando hablamos de la experiencia de Cuba en el campo de la Planificación Física, nos interesa subrayar el marcado carácter de "praxis" que esta actividad ha mantenido constantemente en nuestro país, a lo largo de todo el proceso de transformación revolucionaria de las estructuras territoriales; empezando por su mismo surgimiento y desarrollo que se produjeron cuando y en la medida en que la Revolución lo fue exigiendo.

La cultura prerrevolucionaria no se había planteado, sino en términos formales, los problemas vitales del urbanismo y de la organización del territorio, condicionada como estaba por un medio político y económico en el cual todo intento de planificación podía concebirse solamente en el marco de las grandes operaciones de especulación del suelo y de corrupción administrativa.

Cuando en 1955 se creó la Junta Nacional de Planificación, ésta no dejó de suscitar las esperanzas de los profesionales más honestos, pero más aún el escepticismo y la crítica de los grupos estudiantiles más lúcidos y combativos que con toda claridad la consideraban condenada a la impotencia o a la mediación corrompida y corruptora por la lógica misma del sistema. En efecto lo único que pudo producir la JNP, fue un esquema de desarrollo de La Habana para una población de 4 millones de habitantes que incluía una operación de remodelación de La Habana Vieja en función administrativa y comercial, un estudio de urbanización en la zona este de la capital, en la cual estaban involucrados intereses financieros ligados estrechamente a la dictadura y algunos estudios tendientes a fomentar el turismo internacional en el marco de las operaciones de inversión norteamericanas que ya se estaban produciendo en este sector.

Cuando la Revolución barrió con el aparato represivo que sostenía las estructuras económicas y sociales de la burguesía y del im-

<sup>1</sup>Ponencia presentada al Encuentro de la Vivienda. Santiago, sep., 1972.

perialismo y en una sucesión rapidísima de medidas radicales devolvió al país su soberanía, su economía, una nueva dignidad y finalmente la posibilidad concreta de decidir por sí mismo, de sí mismo, se manifestaron con igual rapidez y en toda su crudeza, las contradicciones que habían mantenido estancada la economía, explotadas y humilladas las grandes mayorías, atrofiado el desarrollo cultural, alienada, mediatizada la mentalidad, la concepción del mundo de una burguesía que desde tiempo había dejado de ser nacional.

Al producirse, al calor de las leyes revolucionarias, las condiciones para una efectiva e indispensable labor de planificación, el país carecía de los cuadros técnicos, de las instituciones jurídicas, de la información básica, del conocimiento de las técnicas de planificación adecuadas y ni siquiera había podido desarrollar en sede teórica la base conceptual sobre la cual asentar las operaciones de proyecto.

Muchos de los cuadros técnicos formados por la burguesía, no supieron reaccionar frente al avance incesante de la marea revolucionaria, sino respondiendo al instinto de clase. El tristemente conocido drenaje de cerebros se convirtió en este caso en una auténtica operación de rapiña, mediante la cual el imperialismo, accionando todo tipo de resortes económicos, políticos, ideológicos, logró sustraer al país una sensible cuota de su capacidad técnica, de por sí reducida, y en el momento en que más la hubiera necesitado.

La Revolución abría un campo inmenso a la actividad creadora; la planificación era un ejemplo de la posibilidad de integrar varias disciplinas, nuevas técnicas, de dar al diseño una nueva dimensión. La abdicación a tales posibilidades fue una demostración más de la mezquindad, de los límites de la cultura en cuyo marco se habían pobremente desarrollado los profesionales de molde burgués. Quedaron los otros, los que en la Universidad y en la profesión siempre habían antepuesto la lucha revolucionaria a los intereses de la carrera.

Son éstos los que, ayudados por una masa voluntariosa, generosa y entusiasta de estudiantes, tienen que encarar en toda su extensión la nueva problemática que la Revolución origina. Y es natural que en tales circunstancias los recursos que se puedan dedicar a la planificación del territorio sean escasos.

Sin embargo, en el plano político, la Revolución no deja de tomar las medidas que, al transferir al Estado el control de la actividad inversionista, crean las condiciones para iniciar el proceso planificador.

En el marco de actuación de leyes como la Reforma Urbana y de Reforma Agraria, se establecen mecanismos de control como la Ley de Solares Yermos que tiende a bloquear cualquier tendencia a la especulación del suelo urbano, mientras se van estableciendo paulatinamente los procedimientos y las instancias que permiten, inicialmente, la adecuada coordinación de los organismos estatales en la localización de las inversiones.

El régimen de explotación colonial antes, y aún peor, el proceso de concentración capitalista y de penetración imperialista después, habían exasperado la contradicción ciudad-campo a los dramáticos niveles que son típicos de los países latinoamericanos en su común historia de dependencia colonial y neocolonial.

La Habana heredada por la Revolución concentraba el 21% de la población total del país, producto de un ritmo de crecimiento del 3% contra el 2,3% nacional, expresión de la ininterrumpida corriente migratoria que el desempleo, el hambre, el abandono originaba desde el campo.

La capital ostentaba los grandes hoteles de lujo, decenas de cabarets, nigth-club y salas de juego, los suntuosos servicios comerciales, casi la totalidad de los servicios hospitalarios (gran parte de los cuales en clínicas particulares y exclusivas), del equipamiento universitario, el tradicional hipertrofiado aparato burocrático y, por otra parte, el grueso de la actividad económica que servía para mantener ininterrumpido y creciente el proceso de extracción de plus valor originado por la producción agrícola, fuente casi exclusiva de la riqueza nacional.

Por esta ciudad-embudo pasaba, de ida y de regreso, el flujo de la economía nacional. En ella se realizaba el 70% de la producción industrial no-azucarera, fundamentalmente dirigida a satisfacer y estimular el consumo personal; el 80% de las importaciones se producían por su puerto; el mercado y la especulación de bienes raíces, la megalomanía del aparato burocrático, los alardes de las clases adineradas, concentraban aquí el grueso de la actividad constructiva.

Se repite aquí el mismo, monótono proceso propio de las economías neo-coloniales: el campo, estancado, encauza hacia las ciudades nuevas masas de consumidores que estarán dispuestos a cualquier forma de envilecimiento para subsistir. El proletariado y el lumpen van haciéndose en las cuarterías de La Habana Vieja, mientras a

orillas de los barrios residenciales de Miramar, del Country Club se expande la ciudad sin rostro, carente de todos los servicios, de áreas verdes, de instalaciones culturales, la ciudad de los tugurios o de los repartos donde la pequeña burguesía cree ver realizada la seguridad del microcosmos familiar. En realidad la llamada "civilización urbana" con sus deslumbrantes servicios, no es sino la máscara de un único sistema que al igual y con la misma saña explota sea la periferia urbana que los bateyes campesinos.

#### II. LA PRIMERA ETAPA

Con la Revolución venía el programa del Moncada, el programa de los desheredados y de sus problemas: la tierra, la industrialización, la vivienda, el desempleo, la educación, la salud del pueble; en la misma medida en que el programa se iba realizando, el cuerpo social iba adquiriendo más y más cohesión, al librarse de los grupos que lo habían embriagado por siglos; se iba adueñando, entre otras cosas, de su territorio.

Hay que tener presente que en esta primerísima fase de la acción revolucionaria, las medidas tienden a devolver al país sus fuentes de riquezas largamente saqueadas, a golpear los intereses de las clases explotadoras, a iniciar ese proceso de redistribución de bienes y servicios a toda la colectividad, que la Revolución se había planteado desde los días del Moncada.

La excepcional unidad de las fuerzas revolucionarias, en la que se satisfacían e integraban reivindicaciones nacionales, patrióticas con ancestrales reivindicaciones clasistas, es lo que explica cómo pudo recuperarse tan rápidamente un territorio deformado por tantas contradicciones. La solidaridad de clase, alimentada por una constante labor de educación política, pudo acabar con todo el vestigio de supuestos intereses de grupos o de minorías, para englobar en una sola acción libertadora a todo el pueblo.

De hecho, se produce así un proceso de integración de las estructuras territoriales al quedar éstas al servicio de las masas en su globalidad.

Las ciudades se abrieron al campo, las periferias hicieron suyos los centros; los barrios residenciales de la burguesía se convirtieron en alojamientos para miles de estudiantes que carecían de instalaciones educacionales en el interior del país, los cuarteles, los bancos, los grandes edificios de apartamentos se transforman en escuelas, internados, centros culturales, las clínicas particulares se abren al acceso de todos, las playas privadas, los clubes exclusivos son inva-

didos por miles de nuevos usuarios; mientras empiezan a caer las tradicionales barreras de la división del trabajo alienado: 100.000 estudiantes urbanos llevan la alfabetización al campo, los soldados del ejército rebelde, se incorporan a las actividades productivas en la agricultura y en la construcción, mientras los campesinos acceden a la técnica, a la cultura, miles de obreros industriales, de estudiantes, los sustituyen en el agotador esfuerzo del corte de caña.

Este proceso de reocupación del territorio y de sus instalaciones no se desarrolla según un programa establecido a priori; es un entrecruzarse de iniciativas, de decisiones que van tejiendo un apretado diseño de nuevas relaciones humanas productivas de nuevas conquistas y a veces de errores, del entusiasmo y de la imaginación. Es prácticamente imposible seguir de cerca un proceso tan complejo y dinámico: los mecanismos de control son creados casuísticamente y se apoyan en algunos criterios básicos que limiten al mínimo el uso indebido de terrenos e instalaciones.

Mientras tanto el estado revolucionario dedica una parte importante de sus inversiones a aliviar en lo posible las carencias heredadas del capitalismo; se construyen hospitales en los más apartados rincones de la Sierra, se lleva a efecto un masivo programa de escuelas rurales; se levantan nuevos pueblos para los campesinos de las granjas, mientras empieza el esfuerzo económico tendiente a diversificar la producción agrícola y a iniciar un programa de industrialización.

Es sobre esta actividad inversionista que pudo concentrarse la atención del exiguo grupo de planificación física que queda constituido como Departamento del Ministerio de Obras Públicas en 1960.

Al estar orgánicamente insertado en este Ministerio que iba controlando cada vez más la actividad constructiva en todo el país, el Departamento pudo establecer una estrecha relación con los diferentes organismos inversionistas y estudiar con ellos los programas, sobre todo en términos de localización; principalmente, en una primera fase, los que se referían a las nuevas capacidades industriales. Simultáneamente empezaba una labor sistemática de investigación que debía conducir a un inventario total de las tierras, estatales y privadas, de su uso, de las instalaciones en ellas existentes, utilizando a este fin el personal y los materiales del antiguo Catastro que habían sido transferidos al Departamento.

La profundización en el estudio de las relaciones técnico-económicas de la producción agropecuaria se constituyó paulatinamente en el eje central de la actividad de Planificación Física, en la me-

dida en que se fue definiendo con mayor precisión la estrategia económica de la Revolución.

#### III. EL DESARROLLO PLANIFICADO

Después de un primer esfuerzo de industrialización, cuyos límites estaban en la carencia de un medio tecnológico y económico suficientemente desarrollado, un análisis más profundo de las características de los recursos naturales y humanos del país, vistas en el marco del nuevo sistema de relaciones económicas y políticas con los países socialistas, identificó pronto en la producción agropecuaria la base sobre la cual asentar el proceso de desarrollo.

El recurso natural fundamental de Cuba es, sin duda alguna, la tierra. Sobre una extensión total de 110.000 km²; casi 60% está constituido de tierras cultivables, de topografía llana o poco ondulada, con suelos muy fértiles, con un régimen de asoleamiento entre los más altos del mundo. El proceso de concentración capitalista que se produjo sobre todo después de las guerras de Independencia, cuando el capital norteamericano fue sustituyéndose a la dominación económica colonial, fue caracterizado por masivas compras de tierras y la creación de complejos agroindustriales que rompían la antigua relación basada en la propiedad separada de ingenios y cañas. Hecho al amparo de la Guardia Rural, el proceso geófago creó una masa de aparceros, arrendatarios y precaristas, y casi medio millón de asalariados agrícolas, algunos asentados en los latifundios en los miserables bateyes, otros contratados estacionalmente, víctimas permanentes del chantaje del "tiempo muerto".

Es refiriéndose a esta situación histórica que se lleva a efecto las dos Leyes de Reforma Agraria, la primera que limita la propiedad privada a 400 hectáreas, y la segunda que la reduce a 67. La decisión previsoria de la Revolución es no dividir el latifundio: a los precaristas, arrendatarios, aparceros es asegurada su parcela familiar y se crean así más de 100.000 nuevos propietarios; los latifundios ganaderos y arroceros se convierten en Granjas del Pueblo, las plantaciones cañeras se administran por cooperativas de obreros agrícolas, aunque de hecho funcionan como Granjas.

Sobre esta realidad se concentran los trabajos de Planificación Física; es en el Sector Agropecuario donde el Estado va a realizar el grueso de las inversiones, es allí donde hay que dar el mayor número de respuestas a las tareas de localización de instalaciones productivas y de servicio. Hay que ubicar y dimensionar asentamientos poblacionales, talleres de maquinaria, plantas de transfor-

mación, centros de acopio, tiendas rurales, trazar caminos, líneas eléctricas, abarcar con la acción planificadora todo el territorio de forma integral.

La primera tarea es identificar la estructura territorial de la producción, la conformación espacial de las unidades de producción agropecuaria estatales y la localización de la producción privada.

El Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA), para mantener el control del proceso de realización de la Reforma Agraria, había subdividido el país en 28 Zonas de Desarrollo Agrario (ZDA), en el marco de las cuales las unidades de producción se habían conformado de forma arbitraria asociando entre sí las distintas parcelas nacionalizadas. Como, por otra parte, se mantenían separadas las estructuras administrativas que dirigían la producción cañera y la no cañera, en el territorio se había constituido un mosaico de lotes agrícolas en contradicción con las exigencias operativas y más aún con la posibilidad de optimización del uso del suelo, de las instalaciones, de los equipos y de la fuerza de trabajo. Quedó evidenciado que el ambicioso programa de modernización de la agricultura, que implicaba la realización de un volumen tan grande de inversiones, exigía necesariamente la reorganización espacial de las unidades de producción.

Por otra parte, el análisis de la distribución territorial de las estructuras productivas y de servicio, puso en evidencia otro hecho: la decisión tomada por el INRA de dividir el país en 28 ZDA, había coincidido con decisiones análogas de todos los organismos del Estado que tenían que cumplir con la tarea de operar y administrar las capacidades que la Revolución transfería al sector estatal. Y cada organismo había efectuado la división de acuerdo a sus particulares necesidades sectoriales.

La antigua división político-administrativa, inadecuada totalmente a las nuevas funciones del Estado, había estallado.

La consecuencia más negativa de esta situación, era la imposibilidad de coordinar a un nivel inferior al provincial, la actividad operativa y planificadora de los distintos organismos. Esto se demostraba particularmente grave, en el momento en que la actividad económica se concentraba en un sector como el agropecuario que justamente se caracteriza por su gran dispersión espacial y que requiere por lo tanto, niveles de dirección muy cercanos a la base productiva.

Fue necesario complementar el estudio para la reorganización

de las tierras estatales, con una propuesta de división político-administrativa, que partiendo de las exigencias de la producción agropecuaria, delimitara unidades territoriales adecuadas a las necesidades de todos los organismos, tal que permitiera una mayor descentralización de las tareas de coordinación y una mayor integración de las funciones de dirección y orientación política.

El trabajo, largo y minucioso, se llevó a efecto bajo la dirección del Partido y en estrecha coordinación con el INRA, que creó a tal efecto una Comisión especial a nivel de viceministerio.

La amplitud y complejidad de los problemas imponen el desarrollo de la actividad de planificación física que se organiza ahora en un Instituto, adscrito al Ministerio de la Construcción, pero con amplia autonomía de acción. Por el alto grado de detalle que las tareas de localización de las inversiones agropecuarias demandan, la actividad se articula a la base, cubriendo todo el territorio con una red de oficinas regionales, donde se reúne, organiza, elabora la información básica y se establecen estrechas relaciones de trabajo con los organismos técnico-administrativos pertinentes. para asegurar que las labores de proyecto mantengan un contacto permanente con las realidades del proceso de desarrollo. Se va así armando una compleja y apretada malla de relaciones políticas y técnicas con todos los sectores y a todos los niveles que, más que a centralizar las tareas de planificación física, tiende a introducir en todo el aparato planificador nacional, el uso generalizado y orgánico de sus principios y parámetros.

Es una lenta pero eficaz labor de aprendizaje recíproco a través del trabajo colectivo en un permanente análisis concreto de la situación concreta, en busca de soluciones que aseguren la operatividad inmediata sin comprometer las perspectivas de desarrollo.

Por debajo del nivel de la seis Provincias ya existentes, aparece un nuevo eslabón territorial, la Región. Los criterios que estuvieron a la base de la nueva división, fueron fundamentalmente los de utilizar al máximo las estructuras físicas que se habían venido produciendo en el territorio. Utilizando empíricamente consideraciones de orden gravitacional, las regiones se delimitaron como áreas tributarias de los centros urbanos más importantes, a través de la red vial existente o ya programada.

En la práctica la estrategia de enmarcar el desarrollo agropecuario en un proceso de racionalización del uso de las estructuras existentes, se demostró inoperante. La posibilidad de que la agricultura se convirtiera en el sector de base de la economía, implicaba una radical transformación de todo su sistema técnico-productivo y por ende de su organización espacial.

#### IV. LA NUEVA AGRICULTURA

La necesidad de aumentar la productividad del trabajo agrícola, mediante la introducción de tecnologías avanzadas, como el uso masivo de fertilizantes, herbicidas, pesticidas, de maquinaria pesada, el desarrollo de los sistemas de riego, la creación de grandes planes pecuarios, funcionalmente integrales para asegurar el mejoramiento de la masa ganadera mediante un trabajo generalizado y sistemático de cruzamiento, la necesidad de priorizar el uso de los mejores suelos para cultivos muy exigentes como los cítricos, las viandas, el tabaco, se veía obstaculizada por la dispersión y la falta de continuidad geográfica de las tierras agrícolas.

Entre los grandes paños de los lotes estatales, se encuentran, fragmentadas en miles de pequeñas parcelas, las tierras del sector privado, creado en gran parte por la Reforma Agraria. En estas parcelas, la producción se realiza con un elevado grado de diversificación, que descuida la utilización óptima de los suelos, las posibilidades de incrementar su productividad, las necesidades sociales de la producción. Por otra parte, la incorporación de los miembros más jóvenes de las familias campesinas a los estudios o a otros sectores de actividad, limita la capacidad de explotar enteramente la parcela familiar, quedando ésta subutilizada.

Hay que encontrar otras formas de asociación más órganicas, de la producción privada a la economía estatal. El problema naturalmente ha de resolverse en sede política.

Una vez más se pone de manifiesto el enorme patrimonio no sólo ideológico, sino también económico, que representa la integración política de las masas.

Son éstos los años en que Che Guevara, precisa sus ideas sobre la formación de una nueva moral, de un hombre nuevo en Cuba. Son los años en que se plantea que la construcción del socialismo y del comunismo son una sola tarea, que la creación de la base material no puede separarse de la formación de una nueva escala de valores humanos.

Crear riquezas con la conciencia, no conciencia con la riqueza, es la consigna.

Es con este espíritu que se golpean una vez más las estructuras y las mentalidades burocráticas, que se reducen las trabas sectoria-

les al eliminarse las relaciones mercantiles entre organismos estatales, que se acentúa el carácter unitario de la nueva sociedad y de la nueva economía.

La ofensiva revolucionaria barre con los últimos vestigios de propiedad privada en la industria y en los servicios, donde se estaba creando un sector económicamente privilegiado, foco permanente de corrupción ideológica.

La solidaridad de los grupos sociales se manifiesta de mil maneras: los obreros industriales se vuelcan al campo para incorporarse a las tareas agrícolas, las carencias más agudas de fuerza de trabajo en la provincia despoblada de Camagüey son cubiertas por una Columna de 50.000 jóvenes, los estudiantes medios participan sistemáticamente en las labores productivas y esta forma de asociar estudio y trabajo se plantea como un método permanente de formación de las nuevas generaciones, sobre el cual organizar todo el aparato educacional. Las Universidades serán vinculadas a la producción y a la investigación; todos los estudiantes tendrán que trabajar una parte del día y contemporáneamente se estimula la incorporación de trabajadores a los estudios superiores: todos obreros — todos estudiantes.

Las aulas universitarias se relacionarán físicamente a los centros de producción: la "universalización de la universidad" disgrega el claustro universitario para incrustarlo orgánicamente en la estructura económica y social del país. Uno de los primeros grupos estudiantiles que se separa del recinto universitario para completar su formación y su preparación profesional en un centro de trabajo, es el de la Especialidad de Planificación Física en la Escuela de Arquitectura.

Todo esto tiene una manifestación inmediata en los métodos de dirección política y económica. Mientras la gestión administrativa se dinamiza, las tareas de planificación física se sitúan en una perspectiva de más largo alcance.

El problema de las relaciones entre sector privado y estatal en la agricultura es encarado en términos de solidaridad obrero-campesina; la integración será el resultado de un largo proceso económico y social; mientras tanto la asociación será efectuada sobre bases técnicas: el campesino dedicará a su autoabastecimiento una porción de la parcela, el resto será cultivado de acuerdo con las indicaciones de los proyectos que se vayan elaborando: el Estado proporcionará toda la ayuda necesaria y adquirirá la totalidad de la producción. Si y cuando el campesino decida ceder su tierra o

simplemente abandonar su bohío, será alojado en uno de los nuevos asentamientos que el Estado construye en el marco de los proyectos y podrá incorporarse al trabajo como obrero agrícola. Situado en esta perspectiva de constante evolución, el diseño del territorio asume dimensiones totalmente nuevas e inéditas.

Partiendo de una evaluación global de los recursos naturales, y de las estructuras productivas existentes, de los factores condicionantes en el orden tecnológico, de las redes infraestructurales existentes o programadas, se establece una primera zonificación del territorio en función productiva. En el marco de estos territorios especializados, se diseña la organización espacial de la producción y de la vida social. Se diseña toda una infraestructura técnica, propia de cada cultivo -red vial, eléctrica, comunicaciones, sistemas de riego y drenaje, centros de transbordación, talleres de maquinarias. almacenes, industrias de transformación- se precisan las medidas de protección y rehabilitación de los suelos, las áreas a reforestar; se integran como áreas recreativas los bosques, los espejos de agua, las lomas, se localizan los nuevos asentamientos en las mejores ubicaciones ecológicas y paisajistas, se programan los servicios y los enlaces con la red vial principal que faciliten la accesibilidad a la totalidad del territorio y a los bienes culturales en él distribuidos. Sobre todo se concibe el nuevo asentamiento como parte integrante de la unidad de producción, como el lugar donde la vida cotidiar. se organiza alrededor del trabajo creativo, de la producción social.

### V. EL TERRITORIO DEL MAÑANA

Si los territorios especializados implican por una parte la utilización óptima de los recursos naturales, tienden por otra parte a una integración vertical de la producción: serán, por lo tanto, complejos agroindustriales de creciente nivel tecnológico, asociados a actividades de investigación científica y docentes.

Para enlazar el conjunto de los territorios especializados y conectar el sistema urbano que a él se relaciona, se diseña una nueva estructura vial primaria, constituida de autopistas y carreteras de tránsito rápido que vayan sustituyendo paulatinamente la vieja malla y en particular el eje fundamental del país, la Carretera Central, terminada en 1930, con un diseño absolutamente inadecuado a las exigencias del transporte automotor contemporáneo. Complementará este programa vía, la rehabilitación de la red ferroviaria que había sido progresivamente marginada frente al desarrollo de la motorización.

Tercer elemento del fortalecimiento del sistema de transporte, vital por demás en un país de economía tan vinculada al comercio exterior, es el desarrollo del sistema portuario. Esto presentaba un grave atraso tecnológico, debido a las características geográficas del tráfico marítimo prerrevolucionario: las exportaciones fundamentales el azúcar, dirigidas al vecino mercado norteamericano, se hacían por unos cuarenta pequeños puertos receptores de barcos de poco calado y directamente vinculados a los centrales. Las importaciones, como vimos, se producían principalmente, por el puerto de La Habana. Ahora el uso de grandes barcos para el transporte a larga distancia, impone la ampliación y tecnificación de todo un sistema portuario que vincule el comercio internacional con la regionalización de la economía.

De ahí la priorización dada en el campo de los proyectos urbanos a ciudades como Nuevitas, Cienfuegos, Santiago, que de su carácter portuario derivan también una marcada vocación industrial, para la transformación de materias primas importadas por cabotaje de otras regiones del país. El sistema portuario-industrial, será complementado con las instalaciones de la industria pesquera, basada en la producción de las flotas que ya están pescando en todos los mares.

El desarrollo de un importante sector de industria pesada quedará vinculado a la explotación de los grandes yacimientos de lateritas en el Norte de Oriente, base para la producción de níquel ahora, y acero posteriormente y para cuya realización se están confeccionando los proyectos regionales y urbanos correspondientes.

De todos modos lo más importante del desarrollo industrial, durante la fase inmediata, estará relacionado, en sentido amplio, con el desarrollo de la producción agropecuaria, sea para su transformación, sea para la fabricación de sus medios de producción. Será ésta una industria localizada sobre todo el territorio nacional en la forma de los complejos agroindustriales: industria láctea y de la carne, industria conservera; en las regiones centrales, la industria del bagazo y del papel y la sucroquímica.

La industria de la construcción, basada ya decididamente en la tecnología del prefabricado, quedará consecuentemente regionalizada y lo mismo se plantea para una parte considerable de la metalmecánica.

En los centros mayores, donde existe una mayor reserva de fuerza de trabajo, sobre todo en el sector femenino, tenderán a localizarse ciertas industrias ligeras y de la alimentación.

Enmarcada en esta estrategia del desarrollo, la transformación del espacio agrícola, modificará radicalmente el sistema urbano en sus funciones y en sus relaciones con el campo. Los planes directores se elaboran en esta perspectiva.

El punto de partida fundamental es que el control del suelo urbano ha sido transferido drásticamente al Estado y progresivamente se van conformando los instrumentos jurídicos que aseguren la adopción de soluciones integradas, por encima de, a veces, persistentes intereses sectoriales.

En una situación general que contemplaba el grueso de las inversiones en la agricultura, los estudios urbanos se concretaron inicialmente a racionalizar el uso del patrimonio urbano, ajustando y modificando los resultados del proceso de apropiación espontánea que se habían producido en la primera fase. Cumplidas las tareas priorizadas relativas a los programas de localización industrial más urgentes, la labor de planificación urbana se ha ido generalizando, abarcando todo el sistema urbano, desde La Habana hasta el último de los centrales. Se trataba, sobre todo, de asegurar la localización de actividades productivas, de definir los ejes fundamentales de la red vial y de las otras redes técnicas, de realizar los balances habitacionales y de servicios, relacionándolos a normas generales que vayan reduciendo los desequilibrios existentes, mientras se confeccionan los proyectos que engloban en el proceso de crecimiento las fases de reorganización espacial de las actividades urbanas.

Los efectos últimos de la praxis revolucionaria, al movilizar las masas en la solución de sus problemas más críticos, han enriquecido y acelerado ulteriormente el proceso de planificación. La creación del Movimiento de Microbrigadas y la participación de los Comités de Defensa de la Revolución en tareas constructivas, ha inducido la necesidad de definir y detallar con toda precisión las zonas de remodelación y las líneas de crecimiento inmediato de prácticamente todos los núcleos urbanos, revisando en función proletaria los criterios urbanísticos implícitos en la relación vivienda-trabajo y en las normas de equipamiento de servicios. Sobre todo ha evidenciado que la ciudad no puede visualizarse por encima de toda consideración economicista, funcional o morfológica; una ciudad tiene que ser vista como una individualidad viva que participa como tal en el proceso de transformación de toda la sociedad.

A modo de conclusión, creemos que nuestra experiencia fundamental ha sido la de haber podido integrar nuestra labor con el esfuerzo constante que día a día, lleva todo nuestro pueblo a buscar las soluciones más adecuadas a sus problemas, en el convencimiento de que el análisis científico de cada situación debe ofrecer los elementos de juicio para encarar una problemática territorial en continua transformación, una problemática en que se manifiestan las contradiciones heredadas del capitalismo y que tienen que ser resueltas en una nueva perspectiva en la cual los hechos urbanísticos no son ni externos, ni son consecuencia, sino que se insertan orgánicamente en e<sup>1</sup> proceso social.

## EXPERIENCIA EN LA

## PLANIFICACION TERRITORIAL

EN POLONIA\*

por Martin Dominguez Vial

## 1. ESTRUCTURA DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL EN POLONIA

El proceso de desarrollo en Polonia, está controlado por medio de la integración de la planificación económica y territorial.

El desarrollo planificado del país está orientado, prioritariamente, a satisfacer las necesidades básicas sociales en consonancia con la distribución de las fuerzas de producción, la distribución de la población y las condiciones del espacio natural.

La interacción entre la planificación económica y la territorial se subordina a la premisa de la optimización en relación con la localización de las inversiones.

El crecimiento del país y su urbanización están insertos en el marco de la planificación económica, y de acuerdo a los principios fundamentales del sistema socioeconómico polaco.

En Polonia la planificación territorial está dividida, por niveles, como sigue:

- Planificación nacional.
- Planificación regional.
- Planificación local, Planes Generales de áreas urbanas y rurales y los Seccionales de los respectivos fragmentos de cada centro poblado.

Desde el punto de vista del tiempo límite, la planificación territorial se adapta a la económica y cubre:

- Planes de etapas de 5 años, para un período semejante de los planes económicos. En el presente, ello significa 1971-1975.
- Planes perspectivos para un período de 20 años, hasta 1990 (mediano plazo).

\*En este artículo sólo se tratarán los niveles nacional y regional, omitiéndose el local que está en preparación.  Planes directivos, trazando las tendencias de desarrollo para un período de 30 ó 40 años (imagen abierta a largo plazo).
 Los planes de etapas y perspectivas deben ser aprobados por los

Consejos Populares.

- 2. El Plan Nacional
- 2.1. Las funciones y el contenido del Plan

# 2.1.1. Principios

En las condiciones actuales de Polonia, todo el espacio a disposición de la sociedad está ya de cierta manera explotado. Así pues, el objeto del plan no puede ser la "Explotación", sino la introducción de modificaciones en la administración existente, la elevación de su nivel de intensidad. En segundo término, el calificativo "explotación" (denominación admitida por tradición, con antelación a 1970) puede implicar la reducción de la actividad del plan a solo ciertos tipos de actividad, consistentes en realizar nuevas obras de bienes duraderos; esta reducción dejaría fuera de la actividad del plan acciones que tienen influencia sobre el nivel socioeconómico de las respectivas zonas del país. En tercer lugar, el término "explotación" sugiere la idea de cierto estado final, cuyo logro cierra la duración del proceso; la función del plan podría ser limitada, en este caso, a definir precisamente este estado final y quedaría al margen de los problemas de la dinámica del sistema de la economía espacial, de su formación durante el proceso y de la disposición de los medios de realización en el tiempo.

La denominación plan, por otra parte, lo vincula inexorablemente con ciertas categorías de la urbanización y la arquitectura. Cada forma de ocupación del terreno elimina otra y define por largo tiempo la manera de utilizar esa parte de tierra en los lugares en que se concentran especialmente las actividades de inversión. Tiene lugar la ocupación del terreno por distintas obras de patrimonio duradero que funcionarán conjuntamente durante un tiempo definido; esto nos sugiere una analogía con la creación de obras individuales en las cuales cada elemento es una parte de un todo, como, por ejemplo, lo era antes en una ciudad. Actualmente la ciudad no es una obra estática, no lo es menos aún una región, no puede ser considerada estática la explotación espacial de toda la superficie del país.

Estas concepciones fueron creadas en el período en el cual existía en Polonia el dualismo de la planificación de la economía nacional y de su división en planificación económica y planificación territorial.

De acuerdo a lo anteriormente dicho se hace necesario establecer las funciones principales de la planificación de la economía polaca en base al análisis del grado de suficiencia de las instituciones del sistema de planificación en Polonia.

El sistema de planificación de la economía nacional en Polonia, al igual que en otros países socialistas, fue confeccionado desde el punto de vista de asegurar la posibilidad que el Estado formule el proceso del crecimiento socioeconómico del país y de la realización de estructuras genéricas de la economía, consideradas racionales en tiempo determinado. Esto se expresará en el aumento de las instituciones "planísticas" en el sistema de secciones y ramos, que facilitará el paso de la descomposición genérica de agregados que expresan los fines y medios del plan, a las tareas señaladas para los Ministerios, uniones y establecimientos.

El sistema de planificación en Polonia no solucionó, en cambio, el problema de la descomposición espacial de los agregados generales y, en consecuencia, no disponía de un conjunto de instrumentos para una consciente y apropiada formulación del desarrollo socio-económico del país, en el sistema de regiones y de menores unidades territoriales. Las formas de introducción de las concepciones regionales se limitaron, en principio, a sumar las tareas comprendidas en el plan de cada provincia después de establecidas.

Los llamados perfiles regionales no sirvieron para influir activamente sobre el desarrollo espacial sino, ante todo, para informar sobre la ubicación en las respectivas regiones, de diversos elementos de la actividad económica y para analizar estas tareas.

En el total de instituciones que forman parte del sistema de planificación de la economía nacional de Polonia, aún se nota la insuficiencia de formas e instrumentos para establecer y elaborar las proporciones regionales, consideradas como deseables en el desarrollo económico del país, desde el punto de vista nacional. La planificación regional realizada en las provincias, no tiene respaldo en las decisiones que definen la manera de cuantificar la desagregación espacial de las tareas del plan nacional. En el sistema de planificación falta una plataforma que permita hacer un balance y la coordinación de los planes regionales de acuerdo con los planes elaborados en el sistema de secciones y ramas y de organización.

2.1.2. El carácter activo del plan nacional y la necesidad de cuantificar sus propósitos

Se puede recordar, siguiendo la idea de Oscar Lange, que si la planificación consistiera solamente en la coordinación, el desarrollo se efectuaría a decir verdad, espontáneamente.

Esto exige que al plan de administración espacial del país se le dé el carácter de un documento que establezca, entre otras cosas, el grado de libertad y la función de elección de las unidades económicas, desde el punto de vista de mantener en sus decisiones las proporciones espaciales del crecimiento económico del país planeado de antemano.

En la primera mitad de los años cincuenta se aceptaba, generalmente, el principio de un desarrollo uniforme y era interpretado de manera bastante literal extendiendo el postulado de la uniformidad también a la distribución de las ramas de la industria, más sensible a las diferentes condiciones regionales.

Este principio era contradictorio, en muchos casos, con las exigencias del cálculo económico y con la maximización de la efectividad de las inversiones.

Luego, en el período siguiente, el principio de la distribución uniforme fue sometido a una crítica general. Sin embargo, sigue siendo reconocida la importancia de las premisas sociales y económicas que imponen la tendencia a eliminar las diferencias demasiado profundas en el nivel económico de las regiones. En consecuencia, surgió la necesidad de reducir las desproporciones en el nivel de las condiciones de vida de la población de las regiones y de garantizar a través de la distribución económica, posibilidades iguales a todos los habitantes.

Las opiniones sobre lo que se debe considerar como diferencias demasiado profundas —forma en la cual el nivel de vida de la población en las respectivas regiones, debe acercarse al nivel promedio del país y también sobre el tiempo en el cual este acercamiento debe ser obtenido— pueden ser diametralmente diferentes. Sigue siendo una cuestión abierta la posición del poder central económico.

Si el desarrollo de la economía nacional en el espacio ha de ser dirigido conscientemente, es necesario pasar de las formulaciones descriptivas, que tienen muchos significados y pueden interpretarse de diversas maneras, a las denominaciones cuantificadas, aun si ellas no pueden ser muy precisas (al menos al principio). Desde el punto de vista de la totalidad del sistema de la planificación económica

nacional, el plan nacional es el documento en el cual esta cuantificación puede tener lugar.

El plan debe establecer ciertas definiciones en cuanto a los objetivos, los medios de realización y la manera de su utilización en las circunstancias dadas. En el caso polaco el objetivo perseguido es la dislocación de la población y de la economía en el territorio del país. Se considera como dato el estado de dislocación en el momento inicial; debe ser definido el estado deseado y posible de lograr en el momento final del período del Plan.

Tendiendo a la cuantificación de las decisiones sobre el objetivo definido para el Plan, se debe eliminar la tendencia de trazar la perspectiva futura de manera detallada. Parece ser lo más apropiado, en este caso, el aprovechamiento de los valores agregados para simular el estado venidero.

La forma cuantificada de expresar el objeto del desarrollo socioeconómico, a escala nacional reside, por lo común, en el establecimiento del valor de la renta nacional y del fondo de consumo calculado por habitante.

El volumen del fondo de consumo es entendido en Polonia, como modo de expresión del nivel de las condiciones de vida y satisfacción de las necesidades de la población. El valor de la renta nacional incluye, además, la definición de los valores de la acumulación prevista para el futuro que garantiza la continuidad del proceso de aumento y la posibilidad de satisfacer las demandas futuras, fuera de los límites del Plan.

Desde el punto de vista regional, parece de suma importancia, el establecer el estado futuro de las respectivas partes del país en el aspecto de las condiciones de vida de sus habitantes. El agregado social y nacional al que nos referíamos, es el valor del fondo de consumo, previsto para todo el país.

## Bibliografía

Julius Wilski. Problemas de la planificación espacial en Polonia. Polonia en la exposición internacional de la vivienda, CHILE 72.

Bolesaw Winiarski. Modelo del Plan Nacional. Academia de Ciencias Polaca. Comité de Planificación y desarrollo regional. Varsovia 70.

BOLESAW WINIARSKI. El Lugar y el papel de la Planificación. Varsovia 70.

 El sistema de la Planificación de la Economía Nacional presentada en la conferencia de Kazimierz. Sobre el programa y su papel en los planes locales. Kazimierz 66.

Ministerio de la Construcción y de la Industria de Materiales. Apuntes a Ciclóstico, págs. 56-76. Varsovia.

Bolesaw Winiarski. Las Bases de programación económica del Desarrollo de las regiones. Comité de Explotación espacial del país. Academia de Ciencias Polaca. Tomo XII, págs. 51-53. Varsovia 66.

OSCAR LANGE. El papel de la planificación en la Economía Socialista.

Ediciones económicas y sociales, 1930-1960. PWN, pág. 141. Varsovia 61.

#### 2. PLANIFICACION REGIONAL

Las finalidades de la Política Regional, el objetivo y las tareas de la Planificación Regional

Polonia pertenece a uno de los pocos países donde los objetivos y las tareas de la planificación regional, su alcance y las formas institucionales y organizativas fueron determinadas por un acto legal de la más alta instancia, es decir, por una Ley promulgada por la Dieta de la República Popular de Polonia en 1961.

En el artículo 1º de dicha Ley, se definen los objetivos de la planificación regional, como "la garantía de un desarrollo correcto de las respectivas regiones del país, teniendo en cuenta sus vínculos recíprocos y los intereses de toda la nación, así como también el establecimiento de adecuadas relaciones espaciales entre las empresas industriales y de servicios en estas regiones y la creación de las condiciones propicias para el desarrollo de la producción, para la satisfacción general de las necesidades de la población y para la protección de las riquezas y valores naturales del país".

La política regional es considerada como parte integral de la política económica, pero destacando los problemas específicos y detallados que forman el contenido, objeto y las tareas de la política regional.

Los problemas generales del desarrollo económico como la formación de su ritmo y estructura, y la obtención del nivel óptimo del aumento económico y de su carácter, son examinados e interesan a la política económica desde el punto de vista macroeconómico. Sin embargo, la definición de los objetivos y las tareas de la política económica no pueden basarse exclusivamente en las premisas y los principios del desarrollo económico del país. Pues, de un lado, existe la necesidad de introducir importantes factores externos, como la cooperación internacional y el comercio exterior, así como la influencia de otros vínculos externos sobre la formación, corriente y perspectivas de las orientaciones de la política económica; de otro lado, junto a los factores externos, es imprescindible tener en cuenta la influencia de varias premisas internas, que surgen como consecuencia de la regionalización económica del país. Muchos problemas

regionales específicos relacionados con determinadas áreas del país, al igual que muchos problemas de carácter interregional ejercen una importante influencia sobre la búsqueda de soluciones óptimas y de orientaciones de desarrollo más correctas en el marco de la política económica.

El contenido de la política regional no se limita únicamente a los problemas del desarrollo económico, sino que también incluye esenciales problemas del desarrollo social, como la estructura social de una determinada sociedad, el nivel y distribución de la infraestructura social (nivel de educación y conocimientos, capacidad de cooperación organizada, disciplina al trabajo, eficiencia de la mano de obra, calidad de producción, etc.), y por último, cabe mencionar la escala de valores derivada del sistema político existente y de su ideología y la conciencia frente al fenómeno de cambio político.

También en el desarrollo social se hace sentir la necesidad de referirse constantemente, en escala nacional, a la diversa y muy complicada disciplina de los fenómenos del desarrollo social y de analizarlos luego desde el punto de vista regional. Además, hay que reconocer que los problemas del desarrollo social deben encontrar un reflejo especialmente amplio en el contenido y carácter de la política regional.

Otro de los problemas generales que exigieron una determinación preliminar, en Polonia, es la planificación regional, o bien, la planificación del desarrollo regional. Se hizo imprescindible la definición exacta del lugar de la planificación regional en el sistema general de planificación del desarrollo económico y social. Es imposible crear correctamente los fundamentos de la planificación regional, sin referirse de manera exacta y constante al sistema general de planificación, y en especial a los vínculos existentes entre las tres categorías de planes trazados en las condiciones de los países socialistas: el plan nacional, los planes regionales y los planes locales.

Evidentemente, el contenido y los problemas del plan nacional se concentran, ante todo, en torno a los problemas fundamentales y globales del desarrollo económico y social, desde el punto de vista de toda la economía nacional. El plan nacional constituye al mismo tiempo el punto de partida para lo que se ha de establecer de manera básica en los planes regionales. Sin embargo, estos últimos contienen temas mucho más detallados en la esfera del desarrollo económico y social y además permiten reflejar fenómenos específicos, como también tareas, necesidades y medios de realización existentes

en cada región. Finalmente, los planes regionales son, al mismo tiempo, el punto de partida para muchos planes locales; es decir, para planes de orden físico espacial que van configurando el desarrollo de un sistema de centros poblados incluyendo en ellos los planes de desarrollo de aldeas y poblados campesinos. El contenido de los planes locales también está mucho más desarrollado desde el punto de vista de la solución de los problemas locales concretos vinculados con la necesidad de cada centro urbano.

No se debe reducir el papel de los planes regionales ni identificarlos con los esbozos regionales del plan nacional. Más bien, se debe subrayar cierta independencia e individualidad de cada uno de los planes que han sido incluidos en las tres categorías mencionadas anteriormente. Sobre todo, se debe admitir el enfoque extremo en virtud del cual el plan nacional sería un conjunto de planes regionales trazados óptimamente.

Los actuales métodos, según los cuales son elaborados los planes nacional y regionales y las experiencias prácticas adquiridas posteriormente, tienden a adecuar correctamente tanto el proceso mismo de la formulación del plan nacional en relación a las necesidades regionales, como la formulación de los respectivos planes regionales en base a los principios fundamentales de desarrollo concebidos en el plan nacional. Esta interacción de los planes de las respectivas categorías durante su elaboración y realización, exige una constante perfección del proceso de la coordinación óptima del desarrollo económico y social desde el punto de vista nacional y regional, en base al plan nacional y a los planes regionales, debidamente acordados y concretados.

Además de los problemas mencionados anteriormente sobre el desarrollo económico y social, la relación de la política nacional y regional del desarrollo y del proceso mismo de planificación, se debe considerar también el problema, cada vez más actual, del aprovechamiento óptimo del espacio físico, del ambiente geográfico y de asegurar una eficiente protección de la naturaleza. Hay que agregar, que en las condiciones de la economía socialista se van integrando plenamente los principios y temas de la planificación económica, de la planificación social y de la planificación físico-espacial. El elemento del espacio es, en cierto grado, uno de los puntos de partida dominantes en la confección de los planes regionales.

A la luz de lo dicho anteriormente, se puede admitir que la política regional en Polonia, refiriéndose al conjunto de la política económica, social y físico-espacial, acentúa especialmente:

- 1. La necesidad de definir la función, el papel y el lugar de cada región en la economía nacional;
- El precisar los rumbos, muy a menudo de una especialización extraordinaria, del desarrollo de cada región, y su consecuente trama espacial;
- 3. La formulación, en los programas, de los principios de activación de las regiones menos desarrolladas y la disminución de las desproporciones interregionales existentes en el país;
- 4. La acción de concretar las conexiones interregionales; las dependencias recíprocas de desarrollo existentes entre las regiones lindantes o las que formen ciertos conjuntos (en el caso polaco, por ejemplo, zonas litorales o montañesas turísticas, y en la colaboración común y perspectiva entre las regiones que se complementan armónicamente o bien, la cooperación estrecha en las regiones de similar especialización).

Del mismo modo, se puede llegar a la conclusión de que la planificación regional encierra, ante todo, conclusiones referentes a factores concretos del desarrollo interno de una región en base a la elaboración técnica y los métodos de construcción del mismo Plan Regional, a la determinación de tareas detalladas y de los medios y métodos de su realización. La realización del plan regional se deriva de la tendencia sustancial de obtener óptimos efectos a base de los medios centrales otorgados y al aprovechamiento de los medios locales constantemente multiplicados, en favo rde la aceleración del desarrollo.

De manera similar cabe subrayar la estrecha relación que existe entre la política regional y el plan regional. El sujeto de la política regional es el Estado, que fija en el marco nacional las disposiciones generales en cuanto al papel, función y lugar de las respectivas regiones en toda la economía nacional. Este conjunto general de problemas de la política regional es luego desarrollada detalladamente en las respectivas regiones donde el papel de sujeto es desempeñado, en nombre del Estado, por las autoridades y los órganos regionales.

Definiciones análogas son imprescindibles al analizar el plan regional y sus sujetos, en lo que se refiere a los asuntos generales a escala nacional, en lo que se refiere a asuntos concretos y detallados a escala regional en cada caso, o bien, en unión con otras regiones.

Como conclusión se puede hacer la siguiente caracterización de los problemas básicos de la política regional:

- El primer grupo de problemas abarca los procesos nacionales de desarrollo económico y las consecuencias y conclusiones que de ellos se derivan para cada región. Estos procesos nacionales se componen, en primer lugar, de los principios generales concernientes al proceso de industrialización en todo el país, luego de los principios relacionados con la restructuración y modernización del sistema agrario y de las conclusiones imprescindibles para la formación de un sistema uniforme de eficiente comunicación y, finalmente, de las directivas concernientes a la formación de una red nacional de un sistema de asentamientos urbanos.
- El segundo grupo de problemas de la política regional se compone de la formación de los procesos del desarrollo social, también desde el punto de vista físico-espacial, en base a:
- a. La tendencia nacional de extensión del sistema de instrucción, en especial de la enseñanza básica, media y superior;
- Las previsiones concernientes a la formación y el correcto desarrollo de los principales centros científicos y de todo tipo de centros de investigación;
- c. Las directivas específicas en relación con la popularización de la cultura y de hacerla accesible a todas las capas sociales;
- d. Las decisiones que se refieren al desarrollo y a la perfección del servicio médico nacional y de todo tipo de instalaciones imprescindibles para mejorar la salubridad y también la organización de formas y posibilidades de descanso, recreación y desarrollo de la cultura física.
- Finalmente, el tercer grupo básico de la política regional está constituido por las previsiones concernientes a la formación general del desarrollo de las respectivas regiones y de sus grupos y conjuntos, y, en consecuencia, de todo el sistema físico-espacial. De este modo, se trata por un lado, de individualizar las directivas de desarrollo de cada región y por otro lado de enfocar de manera adecuada, el complejo problema del funcionaniento del sistema físico-espacial, de sus respectivas partes separadas como conjuntos regionales, de la influencia sobre el desarrollo en cuanto a la especialización de las regiones, de su cooperación, y de asegurar una más rápida activación de las regiones menos desarrolladas, desde el punto de vista de la disminución de las desproporciones existentes entre ellas.

A modo de ejemplo, existían en 1965 las siguientes diferenciaciones de los valores fundamentales de los índices económicos en el sistema regional, relacionando la voivodía\* con el índice más elevado y con el índice más bajo.

# 1. Producción pura bruta por habitante

Ciudad de Cracovia	42.161 zlotys
Voivodía de Varsovia	11.388 zlotys
Voivodía de Katowice	27.248 zlotys
(uniendo las ciudades principales	
con las voivodías)	
Voivodía de Bialystok	11.686 zlotys

## 2. Ingreso financiero promedio por habitante

Ciudad de Varsovia	24.836 zlotys
Voivodía de Kielce	8.662 zlotys

## 3. Consumo bruto de los bienes materiales por habitante

Ciudad de Varsovia	22.146 zlotys
Voivodía de Varsovia	8.598 zlotys
Voivodía de Katowice	13.208 zlotys
(uniendo las ciudades principales	
con las voivodías)	
Voivodía de Bialystok	9.026 zlotys

# 4. Valor bruto de los medios duraderos en las empresas socializadas por habitante

Ciudad de Wrocxaw	103.900 zlotys
Voivodía de Varsovia	18.100 zlotys

# 5. El patrimonio de la infraestructura no productiva por habitante, en el año 1961

Voivodía de Kielce	27.200 zlotys
Voivodía de Zielona Gora	84.300 zlotys

También existe el fenómeno de las grandes desproporciones en el aprovechamiento y el crecimiento de los recursos de la mano de obra en las respectivas regiones.

<sup>\*</sup> La región está constituida por una unidad económica - administrativa, la Voivodía; ciertas ciudades poseen el rango Voivodía.

Si se acepta como base la relación en porcentaje, en los años 1966-1970, del aumento de los recursos de la mano de obra neta (en la alternativa sin migración), en relación al incremento del empleo fuera de la agricultura, que resulta del desarrollo, ampliación, y aprovechamiento de los bienes duraderos localizados en las respectivas regiones, los valores extremos de este índice en las regiones son las siguientes:

		%
La ciudad de Cracovia	"Miller of the world	26,1
La ciudad de Varsovia		41,5
La Volvodía de Lublin		221,3
La Volvodía de Rzeszów		164,0
El valor nacional		100,0

Los índices económicos fundamentales dados para el estado actual del desarrollo de la economía, por ejemplo, demuestran una considerable diferenciación de las condiciones y posibilidades del incremento económico de las regiones, confirmando lo expresado en la primera parte de este capítulo. Un problema complicado es la racionalización del aprovechamiento de los recursos de la mano de obra junto a la necesidad de indispensables movimientos de migración de las regiones donde hay un exceso de mano de obra a las regiones donde ella es insuficiente. La escala de las migraciones racionales, justificadas económicamente, debe ser definida en el marco de la elaboración de los planes regionales y del plan nacional.

Retomando la caracterización de los problemas básicos de la política regional se hace necesario definir, de modo más concreto, los fines de la política regional.

En primer lugar se trata siempre de un conjunto de tareas establecidas, ya se refiera a la política regional o al plan mismo de la región dada y se tiende a precisar con exactitud el objetivo principal, aquel al cual deben ser sometidos los objetivos auxiliares o las tareas detalladas a realizar.

Cabe también subrayar aquí, el significado esencial que tiene el factor tiempo. El conjunto de objetivos auxiliares conjuntamente con el objetivo principal puede ser definido de diferente forma según que el período sea breve o bien puede ser completamente transformado al definir el conjunto de objetivos a obtener en un período más largo. Esta flexibilidad de objetivos para cortos, medianos y largos plazos exige una apropiada adaptación del tipo y mag-

nitud de los medios que sirven para alcanzar un conjunto dado de objetivos.

Este grado de elasticidad imprescindible en la definición de los objetivos y de sus relaciones recíprocas, tanto en la formulación del plan regional mismo, como en el marco de los objetivos a lograr, debería constituir uno de los principios primordiales del plan regional.

Independientemente del hecho de la formulación del conjunto de objetivos junto con el objetivo principal es muy importante distinguir el problema del objetivo final.

En el sistema socialista se considera como objetivo final de la política económica y social, obviamente de la política regional, la instauración de las condiciones óptimas de desarrollo de cada individuo y de toda la sociedad.

Considerando la diferenciación, a veces esencial, de estas condiciones desde el punto de vista regional, junto con atenuar las desproporciones de desarrollo existentes entre las respectivas regiones y tendiendo a nivelar gradualmente las variaciones en el nivel de las condiciones de vida en todo el país.

La política regional en Polonia, basada en los planes regionales tiende a asegurar el desarrollo general de las respectivas regiones, teniendo en cuenta las premisas de su especialización, el desarrollo de cierto perfil y las detalladas funciones de la región. Este desarrollo viene a ser al mismo tiempo, la base de formación de condiciones cada vez más favorables que permiten satisfacer mejor las necesidades de cada individuo y de toda la sociedad y crear óptimas condiciones de desarrollo social y económico.

En la práctica, en general, se va pasando gradualmente de un rápido aumento cuantitativo a un desarrollo de carácter cualitativo.

Esto va ligado, al mismo tiempo, con las transformaciones estructurales permanentes, y sobre todo con los cambios sociales y económicos deseados que aseguren una constante modernización de la estructura económica nacional. Los principios de la planificación regional, en el largo plazo, tienen como objetivo asegurar la estabilidad, la continuidad y la orientación del desarrollo de cada región y con ello, la designación de nuevas funciones y del lugar de la región dentro del sistema de toda la economía nacional. La política regional y la planificación regional consisten en las decisiones concernientes a la realización misma del proceso de desarrollo, basado en los planes concretos regionales.

En relación con el desarrollo económico se aplica el principio de una economía racional. Basándose en criterios de orden económico se lleva a cabo la elección económica de las tareas a realizar por medio de un complicado cálculo de contabilidad. El principio de una economía racional tiende a la maximización u optimización de los efectos planteados de acuerdo a los medios que se poseen. Con referencia al desarrollo social y a la formación de las condiciones más favorables, se distingue el principio de la racionalidad social, basado en criterios de carácter social. Estos permiten la correcta elección, y al mismo tiempo favorecen la maximización de los efectos sociales, por medio de determinados medios destinados a realizar dichos objetivos.

También existe la posibilidad de la integración económico-social de las premisas de desarrollo y de asegurar su realización por medio de los criterios socioeconómicos integrados y los principios de la racionalidad de la economía.

Así se forman los objetivos básicos de la política regional, relacionados con el sujeto y las tareas de la planificación regional en Polonia, pero indudablemente sometidos al constante perfeccionamiento de los métodos de dicha política regional como también de los métodos de la planificación regional y de su realización efectiva.

## Bibliografía

KAZIMIERZ SECOMSKI. Las finalidades de la Política Regional y el Objetivo y las Tareas de la Planificación Regional.

MIROSLAWA OPALLO. Las Finalidades de la Política Regional y el Objeto de la Planificación Regional.

STANILAW M. ZAWADŽKI. Los fines de la Política Regional y el Objetivo de la Planificación Regional. Academia de Ciencias Polaca. Comité de Planificación y Desarrollo Regional. Varsovia 70.

KAZIMIERZ SECOMSKI. Algunos problemas de la Teoría de la Dislocación. Trabajo Colectivo: Problemas teóricos de la dislocación de las fuerzas productivas. Págs. 28-30, PWE. Varsovia 65.

J. KRUCZALA. Problemas teóricos de la planificación regional. Estudio del PCUS. Tomo XXVII, págs. 50-51, PWE. Varsovia 68.

Janusz A. Ziélkowski. Problemas metodológicos en la sociología del desarrollo regional. Seminario sobre aspectos sociales del desarrollo regional nu Comisión Económica para América latina. ILPES, Oficina de Cooperación Técnica. Santiago de Chile, noviembre 69.

# POLONIA, BREVE RESEÑA

1. SITUACION GEOGRAFICA

La República Popular de Polonia se encuentra situada en el centro del continente Europeo.

Superficie 312.700 Km².

Población 32.600.000

Densidad de Población 104 persona spor km².

Porcentaje de población urbana 52%

Porcentaje de población que se mantiene de la agricultura 30%

El territorio polaco, por su tamaño, ocupa el séptimo lugar en Europa, después de la Unión Soviética, Francia, España, Suecia, Finlandia y Noruega; en relación con Chile es equivalente, aproximadamente a las superficies de las provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo (301.293,5 km².). Sus puntos más alejados están distantes del norte al sur: 649 km y de este a oeste: 689 km.; similar a las distancias entre Santiago y Vallenar: 665 km. y Santiago y Temuco: 690 km.

La longitud total de las fronteras de Polonia es de 3.538 km. (1.244 km. con la Unión Soviética, 1.310 km. con Checoslovaquia y 400 km. con la República Democrática Alemana), su litoral tiene 524 km.

El fácil acceso al mar y el ensanchamiento de los puertos, crean para la economía polaca amplias posibilidades de contacto con el mundo. Los mayores puertos marítimos son Gdansk, Gdynia y Szczecin.

A través de Polonia pasan importantes vías de comunicación entre el este y el oeste de Europa, así como entre el Mar Báltico y los países situados al sur de Polonia.

Es un país en gran parte llano (más de un 91% de su superficie presenta la forma de meseta). La variedad de su paisaje son los numerosos lagos y ríos. El número de lagos mayores de 1 há. es de 9.300, los que se concentran en el norte y de preferencia en el noreste en la región de Mazuria; los mayores son el Smiardwy (110 km².), Mamry (102 km².) y Lebsko (75 km².). El Vístula es el río más largo del país (1.090 km. siguiéndole el Odra (848 km.) que forma la frontera entre Polonia y la República Democrática Alemana.

Polonia es igualmente un país relativamente rico en bosques; éstos ocupan el 24 por ciento de la superficie total del país. La frontera sur es definida por dos cadenas de montañas: los Carpatos y los Sudetes. La mayor cumbre es el pico de Rysy en el macizo de los Tatra, a 2.499 m. sobre el nivel del mar.

El clima de Polonia fluctúa entre el clima oceánico de Europa Occidental y el clima continental de la meseta rusa. El tiempo cambia bruscamente en el curso del año, delimitando fuertemente las diversas estaciones, como también de un año al otro. La temperatura media anual es de 6 - 8,8°C, y la media anual de precipitaciones de 600-800 mm.

La reducida altitud sobre el nivel del mar (la media es de 173 m.), así

como la uniforme distribución de las precipitaciones durante el año, crean favorables condiciones climáticas para la economía agraria. La calidad del suelo es variado, predominando los suelos de calidad media.

La mayor riqueza natural de Polonia es la hulla, explotada en la Alta y Baja Silecia. En los últimos años, como resultado de las prospecciones geológicas llevadas a efecto intensivamente, se efectuaron importantes descubrimientos, entre otros, ricos yacimientos de mineral de cobre, principalmente en la zona de Legnica y Glogów (Región de Rzeszów); así como grandes yacimientos de azufre, en las cercanías de Tarnebrzeg (Región de Rzeszów). Fueron descubiertos también ricos yacimientos de lignito en los alrededores de Konin (Región de Poznán) y de carbón de gas cognificable en las inmediaciones de Wodzisław y Rybnik (Región de Katowice).

Polonia posee, además, grandes yacimientos de salgema, sales potásicas y ricos recursos de rocas para obras de construcción, así como gas natural, minerales de zinc y, en pequeñas cantidades, minerales de hierro y petróleo.

La capital de Polonia es Varsovia, ciudad que cuenta actualmente con 1.308.000 habitantes, o sea tantos como contaba la ciudad en Septiembre de 1939 (En enero de 1945, apenas si habitaban 16.200 personas). El país está dividido en 17 voivodías (provincias) y las 5 siguientes ciudades con derechos de voivodía: Varsovia, Cracovia, Lódz, Poznán y Wroclaw.

El número de ciudades con más de 100.000 habitantes es de 24; las mayores son por orden las siguientes:

Varsovia	1.308.000	habitantes
Lódz	762.000	**
Cracovia	583.000	
Wroclaw	523.000	
Poznán	469.000	" "
Gdanzk	364.000	
Szczecin	337.000	"
Katowice	303.000	"

#### 2. CARACTERISTICAS DE LA POBLACION

#### 2.1. Demografia

Con respecto al número de su población, Polonia ocupa el 7º lugar en Europa y el 19º en el mundo. La densidad de población por km². es mayor que la media en Europa.

Desde 1945 se produjo un aumento de población de casi 9 millones. El aumento natural en Polonia fue muy grande en los primeros años después de la guerra, últimamente sufrió cierta disminución y se configura en los límites de 8,2 - 8,5 por cada 1.000 habitantes; no obstante continúa siendo mayor que en los países de Europa Occidental.

La duración media de la vida del hombre es de 66,8 años, y la de la mujer de 72.8 años.

A los 33 millones de habitantes de Polonia corresponden:

- 2,5 millones de niños hasta 4 años.
- 8,2 millones de jóvenes de 5 a 17 años.
- 18,3 millones de personas en edad de trabajar; las mujeres de 18 a 59 años y los hombres de 18 a 64 años.
  - 3.6 millones de personas jubiladas.

Desde el año 1950, Polonia era un país, en el que una parte predominante de la población vivía de la agricultura. A partir de entonces comenzó a insinuarse cierta inclinación en favor de otras actividades profesionales; actualmente éstas absorben el 70 por ciento del total de los habitantes.

El número de personas empleadas en la economía socializada, aparte de la agricultura, es de casi 9 millones de personas, de ella:

En la industria	4,1	millones	46%	de	personas	empleadas
En la construcción	1	"	11%	"	. "	" "
En las comunicaciones	0,9	"	10%	22	. "	,,
En el comercio	0,9	0	10%	33	31.	"
En la enseñanza y en las instituciones						
científicas y culturales	0,7	-"	8%	**	"	"
En el servicio de sanidad en las						
instituciones de asistencia social y en						
la cultura física. más de	0,5	22	5%	"	. "	

#### 2.2. Instrucción

Aproximadamente 8 millones de polacos (una cuarta parte del total de la población) asiste a las escuelas de primera y segunda enseñanza, a los centros de educación superior y otras formas diversas de estudio. La enseñanza en todos los niveles es gratuita.

Actualmente cerca de 600.000 personas poseen en Polonia instrucción superior, 3 millones instrucción media y 1,8 millones instrucción básica profesional.

### 2.3. Nivel de vida

El consumo general en las familias obreras y campesinas en comporación con el año 1938, creció en más de 3 veces y en 3 veces aumentó también el consumo de los productos alimenticios básicos\*. El consumo medio diario por habitante es de 3.350 calorías.

Consumo de artículos alimenticios básicos por habitante

Carne en kg.	52	Huevos en unidades	180
Grasas en kg.	17,2	Azúcar en kg	38
Leche y derivados en litros	390	Pescado en kg	6

<sup>\*</sup>desde 1938

La producción de artículos duraderos para el hogar se vio postergada por la política económica orientada al ensanchamiento de la base nacional de materias primas, sin embargo el rétraso inicial está siendo superado progresivamente.

Asimismo, a pesar del intensivo incremento de la construcción de viviendas, no han sido aún satisfechas todas las necesidades a este respecto. El número de personas por habitación alcanza a un promedio de 1,4 aproximadamente y es mayor que en países como Francia, Suecia o la República Democrática Alemana. Ello se desprende de la inmensa destrucción de viviendas durante la guerra (una tercera parte de las construcciones), el dinámico desarrollo demográfico y las migraciones rural-urbanas.

El Estado garantiza en Polonia la protección de la salud del ciudadano; 25,5 millones de personas, es decir, más del 73% de los habitantes del país, disfruta de la asistencia médica gratuita; los niños gozan de esta garantía hasta cumplir un año; los jubilados disfrutan de los medicamentos gratuitos, mientras que el pago de los mismos es de un 30% para el resto de los asegurados.

El número de médicos en Polonia llega a cerca de 50.000, o sea 15 médicos por cada 10.000 habitantes. Por ejemplo en Francia, Gran Bretaña y Suecia este número es de 12. El número de camas en los hospitales y otros establecimientos terapéuticos y profilácticos, calculados por cada 10.000 habitantes, es de casi un 75%.

En el territorio del país funcionan cerca de 5.500 establecimientos médicos de protección de la salud, y 2.500 centros sanitarios, así como 442 postas del servicio de socorro.

Cerca de 2 millones de niños y jóvenes disfrutan cada año de las colonias y campamentos de verano e invierno, y casi 2,4 millones de personas adultas de vacaciones a bajo precio en localidades de turismo y reposo.

Todas las personas empleadas tienen derecho a vacaciones pagadas. El criterio de éstas para los obreros y trabajadores intelectuales es igual, correspondiendo 26 días laborales después de 10 años de trabajo (el período de estudio se cuenta para el derecho a vacaciones).

#### 2.4. La Economia

#### 2.1.1. La Industria

Polonia pertenece al grupo de países que figuran con una media anual de renta nacional por habitante de 750 a 1.000 dólares (antes de la 11 Guerra Mundial 200 dólares). En los últimos 25 años el Estado destinó más del 40 por ciento del total de fondos de reconstrucción a la industria; ello permitió obtener en 1970 un aumento en más de 15 veces de la producción industrial, en comparación con el año 1938.

Durante los últimos 10 años, el ritmo de crecimiento de la producción industrial en relación a otros países europeos aparecía como sigue:

		Media anual en los años 1961-1970 en %	
A THE R. P. LEWIS CO., LANSING, MICH.	Inglaterra	2,7	
	Francia	5,7	
	República Federal Alemana	5,7	
	Checoslovaquia	5,9	
	República Democrática Alemana	6,1	
	Hungria	6,8	
	Italia	7,0	
	Polonia	8,5	
	Japón	14,0	

#### \*1961-1970

Dos productos industriales básicos, como el acero y la energía eléctrica pueden ejemplarizar esta situación:

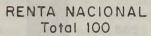
- Antes de la guerra Polonia producía (calculado por habitante) 3,6 veces menos acero que Francia y 1,3 veces menos que Italia. Hoy la producción es sólo el 22% menor que de Francia y 12% que la de Italia.
- Antes de la guerra Polonia producía (calculado por habitante) 4,4 veces menos energía eléctrica que Francia y 3 veces menos que Italia. Hoy sólo produce 29% menos que Francia y 11% menos que Italia. Por lo que respecta al volumen de la producción de artículos industriales básicos, Polonia figuraba en 1970 entre los 15 primeros países del mundo; ello lo ilustran los siguientes datos.

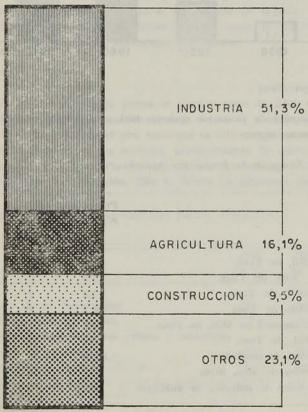
Detalle P	roducción E	n Europa l	En el Mundo
	en 1970	1969	1969
Energía eléctrica en miles de Mill. kwh.	64,5	7	11
Materias primas energéticas en Mill, de Tons	. 159,0	4	12
Hulla en Mill. de Tons.	140,0	3	5
Acero bruto en Mill. de Tons.	11,8	7	10
Minerales de Zinc y Plomo en Mill, de Ton	s. 3,6	2	8
Acido Sulfúrico (100%) en Mill. de Tons.	1,9	8	12
Cemento en Mill. de Tons.	12,2	7	9
Buques botados en miles de TPM	519,0	12	13
Hilado de algodón en miles de toneladas	211,0	4	9
Hilado de lana en Mill, de Tons.	84,0	6	8
Plásticos en Miles de Tons	269,0	10	13
Celulosa en miles de toneladas	468,0	8	14
Azúcar burto en Mill. de toneladas	14,0	4	12
Fertilizantes Nitrogenados (ingrediente puro			
en miles de toneladas	1,0	7	10

No sólo existía un aumento en la producción, también se produjeron cambios esenciales en la estructura de la producción industrial. Como resultado de la ampliación especialmente intensiva de ramas de la industria, como la energética, las industrias mecánicas y químicas, la participación de dichas ramas en toda la producción industrial creció del 13,6 en 1950 al 44% en 1970.

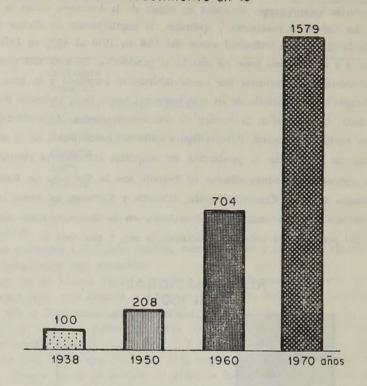
Gracias a ello Polonia puso en marcha la producción de toda una gama de electrodomésticas; la industria fue considerablemente ampliada y se hizo especial hincapié en el desarrollo de las más modernas ramas de la industria mecánica es decir: la electrónica, la técnica de telecomunicaciones, la producción de aparatos medición y control. Polonia figura entre los pocos países en el mundo que pusieron en marcha la producción de máquinas calculadoras electrónicas.

Las regiones más industrializadas de Polonia son la Voivodía de Katowice, las ciudades de Lódz, Cracovia, Poznán, Wroadw y Varsovia, así como la voivodía de Wroclaw. En estas regiones, trabajan en la industria como término medio 200 personas por cada 100 habitantes, o sea, 1 por cada 5.





# PRODUCCION INDUSTRIAL Crecimiento en %



2.4.2. La Agricultura

En la producción de productos agrícolas básicos la posición de Polonia en el mundo es como sigue:

Volumen y Rango de la Producción Agrícola Polaca

The second secon	Producción Polaca 1970	Contract of the contract of th	
Trigo en Mill, de Tons.	4,6	8	16
Centeno en Mill, de Tons.	5,5	2	2
Avena en Mill, de Tons.	3,2	2	4
Patata en Mill. de Tons.	50,2	2	2
Remolacha azucarera en Mill. de Tons.	12,7	3	4
Colza en Mill, de Tons.	0,6	1	4
Carne en miles de toneladas	2.193,0	5	8
Leche en miles de Mill. litros	14,5	4	5
Huevos en miles de millones de unidades	6,9	7	10

Las cosechas básicas de productos del suelo alcanzan en Polonia un nivel medio y fueron en 1970, por ejemplo: las de trigo de 23 qq/há., centeno 16 qq/há, y las de remolacha azucarera de 312 qq/há.

El desarrollo de la industria de fertilizantes artificiales ha influido sobre el considerable aumento de fertilización del suelo (5 kg/há. antes de la guerra a más de 120 kg/há. actualmente). Se produjo un considerable progreso en la mecanización de los trabajos agrícolas. Se desarrolló la cría de animales domésticos; el número de cabezas de ganado bovino es de 11 millones de cabezas (190 lugar en el mundo); el de ganado porcino de 13,4 millones de cabezas (79 lugar en el mundo).

En las explotaciones individuales el principio del desarrollo planificado se realiza a través de las diversas formas de acción del Estado sobre la producción agrícola: por ejemplo, el Estado fija los precios de los acopios de los productos agrícolas, suministra a los agricultores medios de producción, contrata el ganado de carne y algunos productos vegetales.

El desarrollo de la mecanización de la agricultura se lleva a efecto principalmente a través de los círculos agrícolas; éstos constituyen una forma de asociaciones, creadas principalmente con el fin de que los agricultores puedan adquirir colectivamente tractores y maquinaria agrícola, así como su utilización en común; a ellos pertenece la mayoría de las explotaciones individuales.

En Polonia existen, además, grandes explotaciones agrícolas del Estado y las cooperativas de producción, ellos ocupan el 16 por ciento de la superficie agrícola. Las explotaciones del Estado se especializan en la cría del ganado, en el cultivo de trigo y de plantas industriales, así como de semilla y patatas de siembra, calificadas para la agricultura individual.

#### 2.4.3. El Comercio Exterior

El valor total de la exportación polaca se eleva a cerca de 3.500 millones de dólares (1970). La importación suele rebasar un tanto a la exportación comúnmente. El saldo negativo del giro comercial es suficientemente nivelado por los considerables ingresos de los servicios, principalmente de tránsito.

En el período de postguerra se produjeron cambios sumamente importantes en la estructura de la exportación. Ello lo ilustra los siguientes datos:

Estructura porcentual de las exportaciones polacas (1950-1970).

principal de la companya de la compa	1950 en %	
Total de la Exportación	100,0	100,0
- maquinaria y equipos	7,8	38,5
- combustibles, materias primas y materiales		
para la producción	56,0	32.7
- productos agroalimenticios	24,0	13,2
- artículos de consumo de origen industrial	12,2	15,6

En 1938 la participación de la maquinaria en la exportación era de 1,4%; hoy es de cerca del 40%, y entre los exportadores mundiales ocupa el 15º lugar.

He aquí algunos ejemplos de la exportación de maquinaria en 1970:

- Buques por un total de 190 millones de dólares (pesqueros, buques-factoría, cargueros 55.000 TPM, etc.).
- Plantas industriales completas por cerca de 150 millones de dólares (instalaciones para minas de carbón, fábricas de azúcar, grandes talleres de carpintería, frigoríficos, centrales eléctricas, fábricas de cemento, hormigones ligeros planchas de fibras, ácido sulfúrico, etc.).
- Material móvil ferroviario por 75 millones de dólares;
- Máquinas-herramientas por cerca de 47 millones de dólares;

Polonia sigue siendo un exportador de materias primas y combustibles como a continuación se señala:

- Hulla 28,8 millones de toneladas (2º exportador en el mundo);
- Productos siderúrgicos 1.464.000 toneladas;
- Azufre 1.772.000 toneladas; (3º exportador en el mundo);
- Zinc y chapa de zinc 10.100 toneladas (6º exportador en el mundo).

A los más importantes productos agroalimenticios de la exportación polaca pertenecen:

- La carne y productos de carne (157.000) incluidos, entre otros, el tocino entreverado, jamón en lata, conservas de carne;
- azúcar aproximadamente 300.000 toneladas anuales;
- huevos, unos 400 millones de unidades anuales;
- mantequilla, 12.600 toneladas.

El último grupo de las exportaciones son los artículos de consumo de origen industrial, como los tejidos, (135 millones de metros) la ropa y también los conocidos artículos de cuero y piel, (en 1970 Polonia exportó 13,9 millones de pares de calzado), los productos farmacéuticos (cerca de 70 millones de dólares en el año 1970).

En 1970 Polonia importó maquinaria por la suma de 1.300 millones de dólares; como asimismo, materias primas por valor de 1.700 millones de dólares (de ello 9,4 millones de petróleo y productos de petróleo).

Las materias primas más importantes importadas son:

- mineral de hierro 11,8 millones de toneladas, además de minerales de manganeso, cromo, y también óxido de aluminio;
- materias primas textiles: algodón 150.000 toneladas, y lanas 17.600 toneladas;
- caucho natural 55.000 toneladas.

La importación de productos agrícolas comprende los cereales, con cerca de 2.400.000 toneladas en 1970, cítricos unas 100.000 toneladas además de café, té, pasas y especias.

Polonia mantiene relaciones comerciales con casi todos los países del mundo. Su mayor asociado es la Unión Soviética, a quien corresponde el 37% del giro comercial de Polonia, siguiéndole la República Democrática Alemana con el 10% y Checoslovaquia con el 8%, Inglaterra el 5 por ciento y después por orden, la República Federal Alemana, Hungría, Italia, Estados Unidos, Rumania, Francia, etc.

- POLONIA HECHOS Y CIFRAS

  Ediciones Inter Press, Varsovia 1971.
- PETIT ANNUARIE STATISQUE DE LA POLOGNE Office Central de Statistique Varsovié VIII Anee 1970
- DINAMICA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL DE POLONIA WIESLAW ISKRA Fdiciones Inter Press, Varsovia 1970

# ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ESPACIAL DE CHILE A LARGO PLAZO

# Preparada por odeplan para discusión

#### INTRODUCCION

En los últimos años ha habido una preocupación creciente por los aspectos espaciales del desarrollo. Es el resultado de observar que los problemas derivados de los desequilibrios en el desarrollo regional, medidos en términos económicos y sociales, se hacen cada vez más agudos y que estos fenómenos constituyen una de las contradicciones más notorias del sistema de libre empresa, especialmente en aquellos países que se desenvuelven bajo el capitalismo dependiente.

En general, cada vez más, se tiene claridad que la temática regional no puede ser abordada de manera aislada y con instrumentos tradicionales, sino que por el contrario, su enfrentamiento sólo es viable en el marco de un proceso de cambios estructurales en el conjunto de la sociedad, que modifiquen de raíz las causas que han configurado el reflejo espacial del subdesarrollo.

En virtud de lo dicho y referidos al inicio de la experiencia revolucionaria chilena, resulta de absoluta claridad que cuando el Gobierno Popular se preocupa de este problema, lo hace con plena conciencia de que es un aspecto inherente a la estructura económicosocial heredada y que, consecuentemente, la expresión espacial de la economía y de la sociedad debe empezar a ser reemplazada simultáneamente con la transformación del sistema en su globalidad. Al mismo tiempo, valora la importancia que los aspectos territoriales tienen, bajo un nuevo enfoque, en el proceso de cambios y en la construcción de la "Nueva Economía".

A partir de los antecedentes manejados se estima importante afirmar los siguientes planteamientos:

-La estructura espacial de Chile se caracteriza por profundos desequilibrios, en términos sociales y económicos.

-Una de las características básicas la constituye el fenómeno de

la concentración, especialmente en la Zona Central y más directamente en un número reducido de centros urbano-industriales entre los que destaca por su magnitud, Santiago.

—Las actividades económicas presentan diferencias de productividad entre las distintas provincias del país, especialmente en la industria, determinando la coexistencia de industrias modernas de alta tecnología en los centros desarrollados y más dinámicos, y primitivas con muy baja tecnología en centros y regiones deprimidas.

—La concentración de la población y de la actividad económica ha implicado un gran desaprovechamiento del potencial de recursos agropecuarios del país.

—La concentración, además de su caracterización cuantitativa, en términos cualitativos implica en el sector industrial concentración de las industrias de mayor dinamismo y tamaño.

—Todas las características entregadas tienen una tendencia a aumentar en cuanto a la brecha de desequilibrios regionales y al creimiento desmesurado de Santiago.

—La concentración de Santiago no ha sido afectada por un incipiente crecimiento de la Zona Norte y Sur, que lo han hecho a costa del desarrollo de Centros de importancia media-alta ya que han ido perdiendo lentamente importancia relativa.

—La concentración industrial y poblacional particularmente en Santiago, tienden a dejar cada vez más marginales a provincias con alto potencial agropecuario e incipiente desarrollo industrial y urbano.

—La Zona Metropolitana tiende a absorber la mayor parte de la capacidad generadora de capital del sistema y una fracción importante de ese capital se utiliza para sustituir recursos naturales y humanos que en otras partes del país quedan subutilizados.

En base a estos planteamientos, la tesis fundamental es que en la etapa de transición y de acuerdo al contenido del programa básico de la Unidad Popular, es necesario iniciar un fuerte y deliberado proceso de desconcentración del desarrollo en términos geográficos, que ponga en vigencia el potencial de recursos humanos y naturales ociosos de la economía chilena, apoyando y posibilitando el crecimiento del conjunto.

Esto implica además, que junto con apoyar el cumplimiento de las metas sectoriales y globales de la economía, se empiezan a sentar las bases para crear nuevas condiciones para la localización de

actividades económicas significativas en regiones hoy día deprimidas y con potencial de recursos, y permitir así, a mediano plazo, una modificación sustancial de la actual estructura espacial de la economía. Se reconoce, sin embargo, que la inercia del proceso concentrador tiene un peso significativo, por lo cual las regiones dinámicas de hoy seguirán siéndolo en el futuro.

Esta tesis demanda circunscribirse imperativamente en el contexto de la estrategia global económica definida por el Gobierno Popular en su marco sexenal, pero también definir los lineamientos perspectivos de una nueva estructura espacial que encauce la posibilidad y necesidad del proceso desconcentrador que fluye de esta estrategia global.

Implica, por último, descentralizar el proceso de urbanización, acelerando el desarrollo de subsistemas urbanos alternativos a los metropolitanos, y centros menores y medianos que posibiliten una efectiva dinamización del espacio rural chileno y permitan la desconcentración del desarrollo industrial futuro.

Al no adoptarse políticas deliberadas de desconcentración espacial del desarrollo, el proceso de migración hacia los polos sólo se amortiguará o cesará cuando la marginalidad urbana sea peor que la rural. Al contrario, generándose en las áreas actualmente periféricas un nuevo dinamismo y complementariedad con los actuales centros dominantes, aumentarán los flujos de bienes en ambos sentidos, lo que tenderá a reducir los costos de transportes; las distintas áreas podrán especializarse en la producción de algunos bienes o servicios para los cuales presenten ventajas comparativas, tanto para el mercado nacional como internacional, y con eso se logrará una mayor eficiencia en el uso de los recursos del país, acelerando su desarrollo económico y garantizando la participación de toda la población en el proceso. Los flujos migratorios cambiarán cualitativa y cuantitativamente, buscándose realizar la plena utilización de los recursos humanos.

Todo lo planteado intenta recalcar que el proceso de desconcentración es tarea de un sistema de planificación regional, con clara y explícita dirección central, dada la significativa gama de problemas y de instrumentos que se deben manejar y el carácter deliberado que tiene, por cuanto ya se ha dicho que no sólo por el hecho de estar rompiendo los pilares básicos del modelo capitalista dependiente, se producirá automáticamente un cambio en la estructura espacial vigente.

## 1. La estructura espacial de la economía

Los planteamientos que se entregan a continuación, constituyen una visión del proceso de desarrollo desde el punto de vista territorial y en esos términos se configura la tesis sustentada.

## 1.1. La estructura espacial de la economía y el patrón de desarrollo

La organización geográfica de las actividades socioeconómicas constituye, cualquiera que sea el sistema imperante, una estructura dentro de la cual las regiones desempeñan funciones que responden a los intereses de ese sistema.

La estructura espacial de la economía está constituida por una determinada distribución geográfica y una determinada interrelación funcional entre los recursos naturales y la población a través del capital social creado en el territorio nacional. Estos tres elementos se localizan e interrelacionan formando subsistemas productivos que en conjunto configuran un único sistema espacial nacional.

La configuración nacional actual de esta estructura es el resultado del desarrollo histórico capitalista dependiente, y los problemas regionales que hoy se observan son el producto de las contradicciones que el mismo generó.

Resumidamente puede decirse que no estuvo nunca dentro de la preocupación del modelo capitalista dependiente la necesidad de estructurar el espacio geográfico nacional de un modo global y conveniente para el país. Por el contrario, el uso del espacio se definió fundamentalmente tomando en cuenta criterios de libre empresa que aseguraran la rentabilidad más alta a los inversionistas privados que contaron con el apoyo estatal desde el punto de vista de una dotación de infraestructura económica básica, institucional y financiera.

### 1.2. Las deformaciones espaciales

La resultante espacial del proceso descrito se expresa en la existencia de grandes desequilibrios regionales, en términos sociales y económicos, en la falta de oportunidades de todo orden para la población de vastas zonas del país y en la existencia de recursos productivos desaprovechados. Todos los indicadores conocidos ponen en evidencia esta realidad y el diagnóstico entregado así lo demuestra, enfa-

tizando el fenómeno de la concentración y el carácter acumulativo que éste tiene en términos históricos y en cuanto a su tendencia.

Estas deformaciones espaciales tienden a agravarse, por cuanto en el modelo histórico son ocasionadas por la propia dinámica de los centros desarrollados que, para su desenvolvimiento, generan hacia ellos un proceso de transferencias permanente de recursos humanos y financieros que debilitan aún más a la periferia constituida por regiones estancadas o deprimidas.

# 1.3. Los intentos de política regional

La experiencia histórica ha demostrado que los intentos de solucionar el problema regional dentro del contexto del mismo sistema económico social que la generó, no han tenido éxito. En general, se trata de acciones paliativas destinadas a aminorar las presiones sociales en ciertas áreas sin dar una salida definitiva al problema, por no atacarlo en sus raíces.

En el pasado, la política regional es susceptible de ser clasificada en dos categorías: la primera, de acciones aisladas destinadas a incentivar el desarrollo de algunas áreas restringidas, y la segunda, como esfuerzos de cobertura nacional sustentados en la división provincial del país o en una definición de regiones de desarrollo. En ambos casos, fue evidente la falta de un marco global de desarrollo regional que orientara la acción específica dentro de marcos explícitos que entregaran el papel o función de la región en el contexto nacional. Pero más importante aún, la carencia de un sistema de planificación, ajeno a los postulados del modelo histórico, que solucionara el problema de la conexión entre conocimiento-decisión-gestión a nivel territorial.

# 1.4. Un nuevo enfoque

Al adoptar el país un nuevo esquema de desarrollo, resulta que bajo éste las deformaciones espaciales adquieren un nuevo cariz, ya que la estructura concentradora y excluyente no responde a los nuevos objetivos de la sociedad chilena.

A la luz de este análisis, el comportamiento y la presión que ejerce la población de las regiones hoy día por obtener solución a sus problemas, sólo avala la necesidad histórica de su inclusión en las tareas del desarrollo y en el esfuerzo de lograr su distribución más equilibrada en términos geográficos.

Todo lo dicho pone en evidencia la importancia de un enfoque

e instrumentos diferentes para abordar el problema regional. Se trata de plantear una estrategia espacial que no sólo debe ser compatible con la estrategia global de desarrollo, sino que constituir uno de los componentes importantes de ella, de tal manera que la utilización racional de los recursos regionales apoye el logro de los objetivos nacionales y los enriquezca permanentemente.

Interesa recalcar con cierto énfasis este planteamiento por cuanto una de las ideas centrales que postula esta tesis, dice relación con la necesidad de actuar deliberadamente sobre el espacio geográfico nacional, de modo de conseguir una funcionalidad global de él, en términos del acontecer económico y social localizado, de tal manera que surja como una variable más del proceso de planificación del desarrollo, con ribetes de importancia similar a la temática global y sectorial, con las cuales el nivel regional debe interrelacionarse debidamente, sin ser una variable dependiente de ellas.

La necesidad de una estructura espacial distinta a la histórica obliga a normalizar el futuro desarrollo regional en un esquema planificado, dirigido a materializar una imagen objetiva espacial acorde con los requerimientos de la "nueva economía", y los objetivos sociales del proceso de transición, en el convencimiento de que sino hay una intención deliberada y sistemática para actuar en ese sentido, no bastarán los cambios estructurales a nivel global para cambiar las tendencias históricas del sistema espacial heredado.

Según esto, el proceso de reestructuración espacial se resume básicamente en la posibilidad de guiar la evolución del sistema territorial hacia una estructura deseada. Esta posibilidad descansa en el control social de la localización de actividades productivas y en el manejo por parte del Estado, de los instrumentos básicos que posibilitan y norman el proceso económico, y está condicionada por la presencia objetiva de factores locacionales de carácter económico, relacionados con el hecho de que el espacio económico que ya se encuentra estructurado de una cierta manera dada, hace prevalecer, por inercia, en una primera fase de desarrollo, factores concentradores propios de la funcionalidad actual del sistema espacial. El contraste entre la imagen-objetivo con la estructura espacial actual permite plantear un proceso de reestructuración del espacio que se aproxima en fases sucesivas al sistema territorial buscado.

# 1.5. Las características de la nueva estructura espacial

La nueva estructura espacial de la economía debe expresarse en un

sistema nacional de regiones en el que las relaciones espaciales estén caracterizadas por la complementariedad que se deriva del cumplimiento de funciones productivas especializadas en el marco de lineamientos globales de desarrollo que deben contener explícitamente la valoración destacada que merecen los problemas regionales. En este sentido, representa romper la actual funcionalidad del espacio geográfico del país, en que predominan las relaciones de dominación que ejerce la región metropolitana sobre el resto del territorio y enriquecer el análisis económico con las variables territoriales de tal modo que no sea el propio modelo global el que contribuya a mantener y agravar la estructura espacial deformada.

La funcionalidad geoeconómica del país, debe apoyarse en las diferencias internas que en él existen y que permiten fijar, en base a ellas, papeles y vocaciones productivas especializadas entre las distintas zonas y regiones que lo configuran. Evidentemente, las especializaciones productivas perfilan una fisonomía territorial cuyo ordenamiento cubre el total del país y determina su estructura funcional.

Los planteamientos de desarrollo regional tienden entonces a lograr una definición de la estructura espacial de la "nueva economía" que, sustentada en el potencial de recursos del país y valorando debidamente los obstáculos para cambiar la funcionalidad actual del sistema territorial, permita maximizar el aporte al crecimiento económico nacional, garantizando especialmente a los grupos sociales marginados, su incorporación a breve plazo, a los beneficios de dicho desarrollo.

Los planteamientos expuestos involucran un proceso de descentralización de la urbanización que, sustentado en una regionalización racional de los sectores productivos permita una dinamización del espacio rural del país, y por otra parte, sustentar y percibir los beneficios de la localización de un sistema de centros industriales que configuran una estructura territorial maximizadora del potencial de desarrollo nacional.

La nueva estructura espacial debe materializar entonces, un sistema de regiones en que cada una de ellas cumple un papel y una función productiva especializada en un esquema de complementariedad e interrelaciones, donde los énfasis de desarrollo relativo están en concordancia con la funcionalidad de todo el sistema. Sólo una estructura de este tipo hace factible incorporar racionalmente a las diversas realidades regionales en el marco de lineamientos estratégicos espaciales de nivel nacional.

El objetivo de alcanzar un espacio reestructurado en el que estén implícitos el conjunto de objetivos sociales y políticos en una perspectiva de largo plazo, involucra, dada la actual tendencia concentradora y excluyente, realizar un esfuerzo de desconcentración espacial del desarrollo futuro, que sea coherente tanto con el alcance de dichos objetivos como con la asignación de recursos que el patrón de desarrollo global de la economía permita.

## 2.1. Por qué el proceso de desconcentración

Los desequilibrios existentes atentan contra una utilización plena y eficiente de los recursos productivos tanto humanos como naturales y de infraestructura. Por otra parte, la distribución espacial de la población obliga a incurrir en costos innecesarios y evitables en la dotación de infraestructura y equipamiento social, desde otro punto de vista, esto significa disponer de una tasa de inversión "directamente productiva", menor que la posible. Estos dos hechos afectan negativamente el proceso de acumulación y, en definitiva, la construcción de la "nueva economía".

Pero no se trata sólo de un problema de producción, acumulación y aprovechamiento de los recursos ociosos, hay además un serio problema de justicia social ya que la estructura vigente atenta gravemente contra la igualdad de oportunidades de la población frente al trabajo, ingreso, educación, salud, vivienda, cultura, participación política, etc. Este conjunto de problemas es claramente percibido por los sectores populares de las provincias de Chile que presionan a través de diversos mecanismos para obtener soluciones adecuadas.

# 2.2. Los alcances de la desconcentración espacial

El problema de la desconcentración y, por ende, de la concentración ha suscitado numerosas discusiones teóricas que, por supuesto, no se pretende revivir aquí. Sin embargo, para evitar interpretaciones erróneas, se emitirán algunos juicios sobre este tópico.

La desconcentración está entendida en términos de proceso, donde la fase referida al sexenio es el inicio y donde la inercia del proceso concentrador del desarrollo histórico juega un papel significativo. En estos términos no cabe el simplismo de entender esta tesîs de desarrollo regional como un esfuerzo irracional de desconcentrar todas las actividades económicas "per se". Es evidente que las regiones dinámicas hasta hoy día seguirán siéndolo y desenvolviendo sus actividades básicamente industriales. Pero también es evidente que debe iniciarse un esfuerzo serio y sistemático de desarrollo acelerado de las regiones deprimidas con potencial de recursos, en base a los propios requerimientos de la estrategia global de la economía que demanda el aprovechamiento intensivo de las capacidades ociosas, particularmente de recursos humanos y naturales.

En este sentido, la "eficiencia" de la desconcentración debe ser medida en términos de objetivos integrales de desarrollo nacional que demandan una nueva estructura espacial de la economía y que buscan materializar una imagen-objetivo esencialmente distinta a la que nos conduce al modelo histórico. Los análisis comparativos entre desconcentración y concentración deben hacerse entonces en función de un mismo objetivo, que en este caso es de reestructuración espacial en el marco del proceso y en un esquema de amplia participación de la población, y una mejor productividad a través de la máxima utilización de los recursos.

En este sentido, la tesis de desconcentración referida al mediano plazo y enmarcada en la estrategia económica global del Gobierno Popular, se orienta a cambiar sustancialmente la tendencia concentradora, sentando las bases para que otras regiones de Chile tengan también la posibilidad de un desarrollo acelerado, creando las condiciones para un modelo de estructuración espacial más racional, con otras alternativas para la localización de actividades en el marco de un proceso futuro de industralización intensivo.

### 2.3. La expresión espacial de la desconcentración

El proceso de desconcentración del desarrollo futuro no implica necesariamente, en esta etapa que corresponde a una transición al socialismo, enfatizar la localización de actividades en las áreas de "menor concentración", ni tampoco implica que se debe propender a una elevación tal de la participación de las áreas deprimidas de modo que se logre una equiconcentración a nivel nacional. Es posible plantear un proceso de desconcentración de las áreas congestionadas, a través de la definición de un sistema de centros productivos, considerando tanto el tamaño como la función asignada a cada centro, de manera de lograr una incorporación acelerada de recursos

desaprovechados que permita alcanzar la plena participación de la población en el proceso de desarrollo.

Dado que el planteamiento está formulado desde el punto de vista nacional, las áreas de desconcentración a ese nivel deberán ser definidas bajo la óptica de una nueva funcionalidad de toda la estructura territorial, con una situación geográfica que, junto con destacar y materializar el potencial de recursos que las sustente, permitan maximizar los efectos multiplicadores del esfuerzo que allí se concentre, en beneficio de todo el país. De acuerdo a lo dicho, concretan la tónica que adquiere el desarrollo territorial un conjunto de centros desconcentradores de importancia nacional, modulados discriminadamente en función de sus diferencias internas de potencialidad económica y constituyendo receptáculos del esfuerzo desconcentrador que a nivel del país postulará la estrategia. En conjunto, deben constituir la ordenación más compleja y diversificada de la trama urbana nacional, pivoteando sobre cada uno de ellos el resto de los centros urbanos, entrelazados en subsistemas de integración zonales, regionales v de área.

# 3. Bases económicas para el proceso de desconcentración en la etapa de transición

Se intentará demostrar que, si bien es verdadero que los resultados más importantes de la reestructuración del espacio económico nacional sólo serán plenamente alcanzados en el largo plazo, el proceso mismo de reestructuración puede proporcionar un aporte significativo a la aceleración del crecimiento económico global por un uso más racional de los recursos reales, en el corto y mediano plazos.

# 3.1. Las economías de escala y el uso de los recursos disponibles

Uno de los argumentos que con mayor frecuencia se utiliza para defender la necesidad de concentrar el desarrollo, es el de las economías de escala. Sería un absurdo pensar que las economías de escala pueden extenderse indiscriminadamente a toda la actividad económica. Existen actividades que por su naturaleza no tienen economías de escala, otras pueden incluso presentar deseconomías de escala. De todas maneras, aunque estas economías existen, siempre estarán limitadas por la magnitud y el crecimiento del mercado.

Obviamente, en aquellas actividades dirigidas a la producción de bienes para un mercado mundial competitivo, existen consideraciones de costos que obligan a usar las tecnologías más avanzadas, que en muchos casos presentan una escala mínima económica.

La situación es distinta en las industrias dirigidas hacia los mercados internos, como es el caso de la industria de construcciones y en general el de las industrias que entregan bienes de consumo esencial.

# 3.2. El proceso de desconcentración y la intensidad de capital

Se puede definir la evolución de la demanda global de construcciones habitacionales, de servicios públicos y privados e infraestructura urbana, de bienes de consumo y servicios esenciales para el país en su conjunto, en función del crecimiento de la población, de la necesidad de cubrir los déficit existentes, de las sustituciones necesarias por obsolescencia, etc., la satisfacción de esta demanda tendrá un costo social distinto si fuera concentrada en los centros metropolitanos actuales o si hubiere un grado de desconcentración, con un peso creciente de los centros urbanos de tamaño intermedio y de los menores, de apoyo a las áreas de explotación agropecuaria y forestal, mientras la economía no haya alcanzado el pleno empleo de sus recursos productivos.

La desconcentración asociada a una planificación más racional de la industria de construcciones integrada, de la industria de bienes de consumo esenciales, incluyendo la agricultura y los servicios básicos, permitiría reducir la intensidad de capital de la economía en su conjunto, sin sacrificar la eficiencia medida en términos sociales; muy por el contrario, la incorporación acentuada de recursos ociosos en este proceso, tendrá efectos multiplicadores de importancia decisiva para el proceso de desarrollo económico y social.

La tesis se resumiría en un sacrificio de la "eficiencia" microeconómica en algunas actividades en favor del empleo mayor de recursos humanos ociosos y, por lo tanto, de una mejor distribución del ingreso, con lo que se ahorraría recursos que permitirían una mayor concentración de la inversión medida en términos reales en aquellas actividades y lugares que más contribuyen al logro de objetivos económicos y territoriales en el marco de una nueva funcionalidad espacial.

Particularmente, interesan las actividades productivas que se localicen en las zonas y centros con una función desconcentradora a nivel nacional que deben tener una dinámica de crecimiento compatible con el papel de ayudar a configurar una nueva estructura espacial de la economía.

Estando estas actividades fundamentalmente en el área de propiedad social, parte de los excedentes generados podrán asignarse a compensar con los instrumentos manejables por la política económica, las distorsiones de precios y/o salarios que la política planteada podría provocar en los sectores de más baja productividad, si las fuerzas del mercado fueran dominantes. La consecuencia final será un mayor crecimiento de la economía y una mayor participación de la población en este crecimiento, o sea, un desarrollo económico y social acelerado.

Donde más claramente se pueden visualizar los planteamientos expuestos es en el sector construcción, agricultura y agroindustria, por ser los que tienen mayores implicancias con relación a la estrategia espacial, en el corto plazo, tanto por sus aspectos económicos como sociales.

### 3.3. La concentración y el costo social de la infraestructura

En los centros urbanos de dimensiones metropolitanas, con elevada tasa de crecimiento demográfico, por inmigración, los requerimientos de infraestructura crecen tanto en extensión como en intensidad, o sea, volumen de construcciones por unidad de superficie de territorio. Esto tiene por consecuencia, especialmente en un país con una elevada frecuencia de sismos, el uso predominante de materiales estructurales, tales como el fierro y el cemento, provenientes de industrias intensivas en capital. Por otra parte, dado el alto valor de las estructuras, el tiempo de construcción tiene un costo social elevado, lo que obliga a su vez a utilizar tecnologías más avanzadas y, por lo tanto, también intensivas en capital. Las materias primas tales como piedra, grava, arena, etc., dado el volumen requerido, necesitan tanto en la extracción como en el transporte, empleo de tecnologías intensivas en capital. La situación es diferente en los centros urbanos de menor dimensión, en donde la menor escala permite el uso de tecnologías más intensivas en mano de obra y el uso general de materiales producidos localmente también con tecnologías más tradicionales.

Así, en una etapa del desarrollo en el cual el capital es un recurso escaso y la mano de obra relativamente abundante, el costo social de proveer la población de la infraestructura social que requiere es más bajo en un proceso de urbanización desconcentrada que

en la concentrada. Las aparentes economías de escala, cuando son medidas en términos sociales, pueden resultar en deseconomías reales, especialmente cuando los recursos empleados son escasos y tienen uso alternativo más eficiente o productivo en otros sectores de la economía.

Al producirse la misma cantidad de construcciones, con una menor cantidad de capital fijo y mayor de mano de obra no capacitada, se estará aumentando tanto la productividad real como la social del capital (recurso escaso). El costo social de esta mano de obra no capacitada, al ser empleada en su área de origen o en áreas en que se promueve deliberadamente un énfasis en el desarrollo puede ser inclusive negativo, si se considera que con eso se estarán reduciendo los costos sociales que representa la mano de obra desocupada en la metrópoli.

3.4. La concentración de la demanda agropecuaria, y la eficiencia en el uso de los recursos

Con relación al sector agorpecuario, se observa un efecto negativo resultante de la concentración espacial de la demanda y del peso relativo del transporte, en gran parte debido este último factor, a la geografía del país y a la insuficiencia de flujos compensatorios entre las distintas regiones. El transporte es un sistema complejo, en el cual pueden lograrse economías de escala muy importantes, sin embargo, mientras este sistema funcione de una manera ineficiente o insuficiente, el área de abastecimiento de los centros urbanos de gran magnitud y elevada tasa de crecimiento demográfico, queda limitada. La insuficiencia del sistema de transportes y de todo el sistema conexo de comercialización, elaboración y almacenaje de la producción, impide que una demanda que crece a tasas elevadas, pero que está espacialmente concentrada, transmita sus efectos más allá del área de influencia inmediata del centro. La consecuencia es que se repite en la agricultura algo parecido con lo que pasa en la industria de construcciones.

El área que sufre el impacto directo de la demanda, tiende a modernizarse, o sea capitalizarse rápidamente, absorbiendo el máximo de la demanda, cuya brecha tiene que suplirse vía importaciones, ya que las demás áreas, por las condiciones expuestas, no son capaces de responder adecuadamente al crecimiento de la demanda geográficamente concentrada. Genérase así un efecto de causación circular: las áreas de fuera de la zona de influencia directa del "polo" tienden a marginarse en forma creciente por falta de condiciones adecuadas de transporte y comercialización, y éstas no existen porque no hay una cantidad suficiente de bienes para comercializar y transportar en forma eficiente. En otras palabras, la escala es insuficiente.

Resumiendo, la Zona Metropolitana tiende a absorber la mayor parte de la capacidad generadora de capital del sistema y una fracción importante de este capital es utilizada para sustituir recursos humanos y naturales que en otras partes del país quedan subutilizados en virtud del proceso de concentración espacial.

Especial relevancia cabe al sector agropecuario en las primeras etapas de la Estrategia, dado su peso en la sustitución de importaciones. Este sector tendría que absorber un gran volumen de inversiones en el corto plazo, sin embargo, la productividad social marginal del capital en el sector será considerablemente mayor que la obtenida en la expansión de los sectores exportadores tradicionales, contribuyendo así a reducir la intensidad de capital, con un elevado efecto multiplicador sobre el resto de la economía, aumentando la eficiencia del sistema económico.

## 3.5. El dualismo tecnológico multisectorial y territorial

Con este modelo global, la economí ade transición estaría dividida en dos grandes áreas: en la primera, el objetivo será de aumentar la producción y la productividad por la incorporación acelerada de recursos ociosos, especialmente humanos y naturales, y su factibilidad dependerá de una política de desarrollo en la cual la variable espacial tiene un peso determinante, como se ha visto anteriormente al analizar las relaciones entre la descentralización de la urbanización y el desarrollo agrícola e industrial; en la segunda, intensiva en capital, se buscará, por una parte, la maximización de los excedentes económicos generados con la productividad creciente del capital y de la mano de obra, y las economías de escala que caracterizan los proyectos dinámicos del área de propiedad social y mixta para asegurar una aplicación más racional desde el punto de vista social: y por otra, apoyar el esfuerzo de inversión selectiva en los centros desconcentradores de nivel nacional, garantizando por esta vía, la dinámica de crecimiento que deben tener.

Parte importante de los excedentes generados en el área social

podrán transferirse a las áreas de menor productividad, ayudándolas a crecer sin sacrificar su propio crecimiento. Esta transferencia, entre otras, puede consistir en la generación de economías externas por estos proyectos, las que serán una de las condicionantes de la nueva política de localización industrial. En otras palabras, existiría en la etapa de transición un dualismo tecnológico multisectorial y territorial que permitirá alcanzar el pleno empleo de la mano de obra, contribuyendo así a una distribución más igualitaria del ingreso y por la incorporación de recursos ociosos, a maximizar el crecimiento del producto.

Este proceso tendrá que encauzarse dentro de políticas de crédito, inversiones, consumo, precios y transferencias internas de recursos, consecuentes con los objetivos últimos del desarrollo cuya materialización estará enmarcada por una nueva estructura espacial de la economía.

# 3.6. La incorporación de recursos ociosos y el proceso de acumulación

Como se ha analizado, la concentración de la población y de la economía en uno o pocos puntos del territorio conduce a la absorción acelerada de recursos escasos en los referidos puntos en desmedro de las demás áreas y núcleos poblacionales del territorio, con marginación creciente de recursos humanos y naturales.

Si se analiza el proceso de formación de capital, no en términos financieros, sino en términos de recursos reales, se deduce que el proceso de desconcentración espacial de la economía es la única vía posible de incorporar al proceso económico estos recursos humanos y naturales, convirtiéndolos en capital.

En el corto y mediano plazos, la formación adicional de capital deberá compensar ampliamente posibles pérdidas de economías de escala en determinadas actividades económicas, y en el largo plazo, evitará la necesidad de gastos adicionales en obras de acondicionamiento territorial, ya que las causas de estas políticas, como son los problemas de congestión, polución ambiental, etc., serán evitados en lo posible, al diseñar un cambio en la estructura espacial de la economía que, respaldada en el corto plazo por la incorporación de los recursos ociosos distribuidos en distintas partes del territorio, responde en el largo plazo a los requerimientos de organización espacial de la sociedad.

## 4.1. El papel de la estrategia de Desarrollo Espacial

La función regional de la dirección económica central se materializa y ejerce a través de un instrumento que expresa un conjunto coherente de políticas regionales y que constituye la estrategia de desarrollo espacial para el país en su totalidad.

Por constituir la estrategia de desarrollo espacial el instrumento que explicita la función regional de la dirección económica centralizada, le cabe cumplir los siguientes papeles principales:

- 1. Contribuir a la traducción regional de los objetivos globales del desarrollo económico y social, y al mismo tiempo, contribuir a enriquecerlos y a facilitar su mejor cumplimiento.
- 2. Definir los papeles que han de jugar las distintas regiones, armonizando los intereses locales y regionales con las respectivas potencialidades para que contribuyan mejor al logro de los objetivos nacionales.
- 3. Conformar un marco de referencia concreto para la acción de los organismos descentralizados de decisión regional, que deben constituir parte integrante del sistema de dirección central.
- 4. Entregar al trabajo de coyuntura o de corto plazo un sentido perspectivo que enmarquen los planes operativos anuales y contribuya a su comprensión por parte de la población.
- 5. Dar las dimensiones reales del desarrollo regional y permitir calibrar el uso de los recursos financieros y humanos en función de los objetivos globales del desarrollo.
- 6. Relacionar directamente a los sectores productivos con el potencial de recursos que ofrecen las distintas regiones del país, adecuando para ello el diseño y uso de la infraestructura física.
- 7. Abrir nuevas áreas de investigación, perfilando el énfasis de su contenido en términos espaciales y facilitando el contacto con los institutos de investigación, bajo una óptica de coordinación central.
- 8. Entregar pautas para una adecuación del aparato institucional regional de ODEPLAN y del Estado en general, que aseguren una mayor racionalidad y eficiencia a la dirección central.
- 9. Entregar a la población regional una imagen integral que constituya una referencia para insertar en ella las tareas que hoy día debe enfrentar. En este sentido, es un instrumento político-técnico canalizador del potencial de participación constructiva que actualmente ofrecen las provincias.

# 4.2. Las relaciones de la planificación regional con la nacional

De acuerdo a lo planteado, el desarrollo regional debe ser entendido en el marco del desarrollo nacional, como parte de él y, por ende, plenamente integrado y compatibilizado, y no como un subproducto de lineamientos globales o sectoriales.

En el proceso de transición es la planificación nacional la que determina los énfasis de valoración o prioridad que tendrá cada uno de los campos cubiertos por ella, según sean las urgencias o importancias relativas que ellos tengan en las distintas fases o etapas del proceso, de acuerdo a las peculiaridades de la realidad chilena.

En otras palabras, sólo podrá alcanzarse un desarrollo regional más equilibrado, en la medida que esta acción no afecte, sino que, por el contrario, apoye los objetivos contingentes de la estrategia que orienta el Gobierno Popular. A este respecto, cabe enfatizar que uno de los objetivos más importantes es el que dice relación con el desarrollo de las economías provinciales y la ruptura de la tendencia creciente en los desequilibrios regionales medidos en términos sociales y económicos.

De este modo, las políticas que orientan la localización de actividades en el espacio geográfico nacional, deben constituir un instrumento para el logro de los objetivos de la nueva economía y sociedad.

La estrategia de desarrollo espacial tendrá entonces, un contenido específico en cada etapa del proceso revolucionario chileno, siendo condicionada por las características concretas que las define y que se expresan en la distinta valoración que adquieren en ellas los objetivos nacionales.

La estrecha correspondencia entre el proceso de desarrollo global y el proceso de desarrollo regional se refleja a nivel regional, en los papeles que irán cumpliendo las distintas provincias en la consecución de los objetivos predominantes a nivel nacional.

### 4.3. El problema de los plazos

Al entender el desarrollo nacional y regional y la construcción de la nueva sociedad en términos del proceso, surge a la discusión el problema de los plazos, presente cuando se analiza hoy la importancia del desarrollo de las provincias en el marco del acelerado proceso revolucionario, en que los cambios estructurales en el conjunto de la sociedad chilena y su propia dinámica generen situa-

ciones y problemas cuyo enfrentamiento y soluciones demandan la atención prioritaria del Gobierno.

Es evidente que las modificaciones de la estructura espacial actual, requerimiento objetivo para la construcción de la "nueva economía", son un proceso cuyos resultados son necesariamente de largo plazo. En estos términos, cuando se hace un análisis superficial, pareciera un problema ajeno a la preocupación principal del momento.

Se rechaza, en lo regional, plantear como alternativas excluyentes los planteamientos de corto y largo plazos, y se postula, por el contrario, lo temporal como unidad, con énfasis distintos en los cortes de corto, mediano y largo plazos, según sean el nivel y alcance de las decisiones que se tomen hoy día. Son las decisiones que se adoptan en el presente las que, de acuerdo al nivel y alcance que tengan para el desarrollo regional, obligan a calificar la necesidad o no de marcos de referencia perspectivos y su grado de afinamiento.

Obviamente, el problema principal es el momento histórico que se vive y hacia él se dirigen los esfuerzos, pero, así como no se puede concebir la gestión regional del Gobierno sin una perspectiva sexenal que encuadre la gestión de coyuntura y los planes operativos anuales, tampoco se puede actuar sin una perspectiva de más largo aliento que oriente las inversiones de hoy, que afectarán decisivamente el comportamiento mediato del desarrollo de las provincias y del país.

Dada la repercusión en el mediano y largo plazos, en lo que atañe a la estructura espacial de la economía, que tendrán las decisiones de inversión que se tomen en proyectos de impacto interregional o nacional, es imprescindible que se bosqueje una imagen-objetivo de largo plazo, que entregue la dirección general del proceso de desarrollo en términos regionales. Además, sólo teniendo ciertas metas de algún nivel de igualación económica o social entre las distintas provincias, se puede valorar los esfuerzos diferenciales que hoy día habrán de realizarse en cada una de ellas, para romper la tendencia histórica y avanzar en la dirección deseada.

Por lo dicho, la imagen-objetivo debe construirse en base al comportamiento espacial de las variables demográficas, económicas y físicas fundamentales, conformando un marco de referencia o hipótesis de trabajo.

Para que el proceso de planificación regional opere con eficiencia en lo que se refiere a la eliminación de deformaciones espacia-

les, no sólo hay que conocer estas deformaciones, sino que definir la imagen en la cual, por supuesto, ellas desaparecen o su efecto es minimizado, y a la vez medir el esfuerzo a realizar y en alguna medida el costo social que esto involucra.

Una imagen-objetivo consistente con la realidad previsible y deseada, es un instrumento que ayudará a reducir considerablemente los riesgos implícitos en las decisiones de acciones que influirán en el futuro del país.

Particularmente en lo que atañe a las provincias, la actual estructura espacial de la economía chilena es el reflejo de una acumulación histórica de fenómenos que aparecen como "deformantes" bajo la óptica de los objetivos de la nueva sociedad, pues tienden a conducirla en una dirección de desequilibrios regionales crecientes, y las acciones o inversiones que hoy se localicen deberán constituir una acumulación futura de fenómenos racionalmente previstos que tiendan a configurar una estructura espacial compatible con una realidad social más equilibrada, que debe esfozarse en una imagen-objetivo.

II PARTE

LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA PROPUESTA

1. Estructura espacial propuesta a nivel nacional.

### 1.1. Consideraciones generales

Las deformaciones que se han detectado en la estructura espacial actual del país, los planteamientos estratégicos que deben guiar la construcción de una nueva estructura espacial, y los conceptos entregados en la tesis central de desarrollo regional, son los antecedentes que se utilizan para postular un uso realista del espacio geográfico del país en una visión perspectiva a largo plazo.

Desde el punto de vista del análisis espacial para fines de planificación, interesa particularmente las modalidades de ocupación del territorio e intensidad del poblamiento, que está por lo demás relacionado con las regiones naturales. Bajo esta óptica, el país puede ser dividido en tres grandes zonas bien diferenciadas:

a) Una zona norte: que abarca las provincias de Tarapacá, Antofagasta y Atacama, caracterizada por una escasa densidad de población a nivel provincial, por una concentración en áreas restringidas, eminentemente urbana, conformando asentamientos humanos de tipo puntual, y un sistema de áreas y centros de funcionalidad exclusivamente transversal. El carácter desértico de la zona es determinante en este patrón de asentamiento.

b) Una zona central: que comprende desde las provincias de Coquimbo, a Llanquihue y Chiloé inclusive, con las mejores condiciones de habitabilidad promedio, con las mayores densidades de población a nivel provincial, con alta dispersión poblacional, donde además de los centros urbanos de importancia nacional la población se sitúa en localidades rurales y centros pequeños. En ella, el poblamiento se presenta como un "continuum" con densidades variables de la población rural y en diferentes rangos de un sistema urbano que culmina en la capital nacional.

Determinante en este patrón de asentimiento es la distribución geográfica del potencial de recursos agropecuarios-forestales de la zona.

c) Una zona austral: que abarca las provincias de Aisén y Magallanes, escasamente poblada, con densidades de población provincial muy bajas, fuertemente concentrada en pocas áreas y centros y de difícil comunicación entre sí. Determinante en el patrón de asentamiento son las dificultades de comunicación, las limitadas condiciones de habitabilidad y el carácter extensivo de las actividades económicas básicas.

Las tres zonas descritas entregan una base distinta para la planificación del desarrollo regional y consecuentemente, el enfoque para cada una de ellas debe ser también diferente.

La característica principal de la Zona Central, es la continuidad de la dotación de recursos a su largo, lo que permite que la población y la actividad económica se distribuyan en un "continuum" espacial, cuya densidad, sin embargo, es variable, de acuerdo al potencial diferenciado de sus riquezas fundamentales.

La heterogeneidad de los recursos naturales a lo largo de este "continuum" permite un cierto grado de especialización productiva en las distintas áreas o regiones que lo componen en el marco de un sistema económico-espacial complementario. Esta especialización y complementariedad es necesaria para que el sistema en su conjunto logre una mayor productividad en sus factores productivos. Por la proximidad entre las distintas áreas especializadas, se da una gama de actividades diversificadas dentro de ámbitos espacia-

les económicamente alcanzables por toda la población, condición ésta, necesaria al desarrollo integrado.

El "continuum" geoeconómico con estas características, conlleva un mayor flujo interno de bienes, con la consecuente reducción de los costos de transporte y la mayor accesibilidad de la población a los servicios que necesariamente tienen que concentrarse en determinados sitios.

En contraposición, la discontinuidad de los recursos en las zonas norte y sur, obliga a un grado de especialización mucho mayor de la actividad económica, concentrada en áreas aisladas por factores naturales, lo que condiciona una estructura productiva y ocupacional totalmente distinta y con un mayor grado de dependencia del resto del país y/o del exterior.

Por los factores descritos el análisis del fenómeno de la concentración y de los desequilibrios regionales se hará tomando como base las tres zonas descritas.

Una primera apreciación sustenta la ubicación estratégica de la Zona Norte del país con respecto a los países signatarios del Pacto Andino y con respecto al área subcontinental cuyo desarrollo interior es previsible dentro de los próximos decenios. La Zona Austral tiene posibilidades de intercomunicación e intercambios con la Costa Atlántica de nuestro continente y de Africa, por su ubicación con respecto al Continente Antártico, el papel significativo que debe jugar el Estrecho de Magallanes como paso natural entre los dos océanos para barcos de gran tonelaje, y la ruta transpolar sur hacia Australia y Oceanía. De gran significación resulta la extensión de 4.825 km. de costa oceánica del país que da las posibilidades de intercomunicación por vía marítima y la utilización de los productos del mar para el consumo de la población, con las derivaciones industriales que se desprenden (astilleros, faenas de pesca, conservería).

La necesaria aceleración del desarrollo que Chile requiere para salir del estado de subdesarrollo y dependencia actual, se ve muy ligada a la industrialización de la economía, utilizando para esto las condiciones geográficas particulares de las regiones del territorio. Analizando las características geoeconómicas resaltan las diferencias internas que existen y que permiten fijar especializaciones complementarias dentro de las distintas zonas y regiones. Respondiendo a la oferta y diversificación natural de recursos y ventajas que caracteriza a cada zona y región se puede fomentar el crecimiento económico del espacio nacional diferenciado, de cuyo ordenamiento re-

sulta la estructura funcional. Sólo así es factible incorporar realista y racionalmente las diversas potencialidades de nuestros recursos a la estrategia de desarrollo.

### 1.2. Lineamientos espaciales de la estrategia

# 1.2.1. Caracterización del "Corredor de Desarrollo" en el marco nacional

La tesis central de desconcentración plantea los conceptos de integración longitudinal y áreas de integración, de acuerdo a la forma alargada natural de Chile que implica un intercambio y relación espacial lineal de sur a norte. Las áreas de integración significan incorporar a cada una de las unidades espaciales, con miras a obtener el máximo beneficio social de los recursos existentes en ellas. Así queda definida una doble función de esta Integración: el país es unido en su totalidad y cada zona o región se integra a una sola realidad territorial.

En el diagnóstico y análisis de las tres zonas identificadas resaltan características particulares a cada una de ellas, que condicionan el crecimiento del área, siendo necesario una reestructuración correctiva del espacio geoeconómico nacional, centralizado principalmente en la Zona II.

La estrategia plantea en el espacio geográfico comprendido entre el Valle del Río Elqui por el norte y el Seno de Reloncaví por el sur, la estructuración de un "Corredor Central de Desarrollo", que deberá actuar como activador del desarrollo económico y social, al que se vincularán en primer término las regiones y áreas que lo integran directamente, como también las zonas i y in que por tener problemas y características particulares, son objeto de lineamientos estratégicos especiales.

Se concibe el "Corredor de Desarrollo" como un medio de lograr una utilización integral de los recursos y potencialidades del territorio, implementándose ésta mediante el funcionamiento de un sistema integrado de centros urbanos y de tráfico. Este último se apoya en la existencia de un sistema central de transporte estructurado a partir del flujo de relaciones entre áreas distantes entre sí que cuentan con una actividad de intercambio mínimo.

Este Corredor se consolida como tal al transformarse el eje central de transporte en un sistema integral que incorpora y fortalece las conexiones transversales de áreas adyacentes, todo lo cual se transfiere a una malla urbana jerarquizada. Con este esquema se fortalecen otros centros industriales y de servicios de un tamaño suficiente, para reemplazar a nivel de sus respectivas regiones, funciones actualmente centralizadas en su casi totalidad en la capital, y de esta manera se supera el papel dominante y excluyente de Santiago.

A partir de las crecientes interdependencias industriales el Corredor tenderá a ser una zona integrada económicamente, basada en un sistema de centros urbanos más equilibrados territorialmente, algunos de los cuales deberán alcanzar tamaños superiores a los 200 mil habitantes. Este mayor equilibrio espacial representa una oferta de empleos diversificados en las regiones, lo que tenderá a alterar los flujos migratorios que gravitan sobre Santiago. Asimismo significa un mayor acceso de las poblaciones regionales a los servicios urbanos de cierto nivel hasta ahora inexistente.

En este sentido, es necesario que al más corto plazo se dinamice la actividad económica en determinadas áreas desconcentradoras con el objetivo de hacer reales las expectativas de incorporación de la población al proceso de desarrollo en las áreas predeterminadas.

Para las zonas I y III se plantea desarrollar sistemas espaciales transversales relacionados entre sí y vinculados con el "Corredor Central" en términos productivos.

# 1.2.2. Areas y centros desconcentradores a nivel nacional

La implementación del "Corredor de Desarrollo" implica un esfuerzo de desconcentración de la actividad económica y de la población, principalmente en la zona II, a la vez que un esfuerzo de integración económica mayor entre las áreas y centros que se sitúan en ella. Esto significa que el mayor contingente de población nacional seguirá ubicándose en esta zona, que con las ventajas de su situación y estructura geográfica y la amplia gama de recursos naturales existentes, dimensiona un potencial de desarrollo y diversificación económica cuya implementación debe concentrarse principalmente en el sector industrial y agropecuario.

Los centros poblados localizados en esta zona deberán cumplir funciones productivas de elaboración y aprovechamiento de los recursos naturales y de racionalización de la actividad en torno a los recursos existentes. Asimismo, deberán recibir los flujos migracio-

nales actuales hacia los centros metropolitanos, como también constituirse en absorbedores de los incrementos poblacionales propios de las áreas y regiones de la zona.

Para las zonas I y III, en cambio, el esfuerzo estratégico iría dirigido al refuerzo de determinados centros industrializadores de los recursos naturales de su entorno y a mejorar su función como centros de servicio. Entre éstos, algunos tendrán preeminencia en relación a los demás dentro de la misma zona, como Arica, Antofagasta y Punta Arenas, ciudades que por su ubicación geográfica, importancia regional y nacional deben ser reforzadas como centros urbanos e industriales mayores.

En la zona II deberá lograrse un fuerte crecimiento poblacional en tres centros o áreas desconcentradoras de primera prioridad, La Serena-Coquimbo, Intercomuna de Concepción y el eje Valdivia-Osorno-Puerto Montt. Estos centros serán industrializados y contarán con servicios de todo orden para que alcancen una dinámica económica tal que determine la consolidación del Corredor en su parte central y en sus prolongaciones Norte y Sur, en torno a las áreas desconcentradoras de primera prioridad. La Serena-Coquimbo y el eje Valdivia-Osorno-Puerto Montt permitirán irrumpir en el flujo intermetropolitano actual, haciendo posible el cumplimiento y la integración real en el Corredor de Desarrollo.

En el segundo nivel de jerarquía se postula un crecimiento significativo para Talca y Temuco, basado en su emplazamiento geográfico intermedio entre los grandes centros prioritarios, y central con respecto a otros centros vecinos en el área. De esta manera contribuirán a fortalecer la continuidad del "Corredor" cumpliendo con el papel de centros superiores de servicio.

Santiago y Valparaíso deberán disminuir su crecimiento a un número levemente superior al crecimiento vegetativo, para permitir la descentralización dentro del Corredor. Rancagua pasaría a ser centro clave en la descentralización de actividades que requieren alta accesibilidad a las áreas metropolitanas en el área inmediata al complejo urbano industrial del centro del país.

1.3. El sistema nacional de transporte, elemento sustentador de la estructura espacial

El sistema caminero y ferroviario longitudinal del "Corredor

de Desarrollo" deberá reforzarse para aumentar la accesibilidad entre los centros urbanos y áreas que lo conforman favoreciendo una mayor integración de dicho espacio como asimismo el sistema aéreo y portuario.

Se plantea la construcción de una carretera central de doble calzada que interconecte las principales áreas metropolitanas de la Zona II. La vía férrea de trocha ancha deberá llegar a La Serena complementándose la electrificación y modernización a lo largo del Corredor. Este cordón central de transporte se complementa con sistemas de transporte intrazonal para abrir nuevas áreas de recursos\*.

Entre éstos destacan: unión vial directa entre La Serena-Coquimbo y el complejo Portuario Central (Quintero, Valparaíso, San Antonio); unión directa entre este complejo Portuario Central y Rancagua, unión vial entre este Complejo Portuario Central y Talca por la costa, unión vial directa entre Talca y Concepción por Cauquenes, unión vial costera entre Concepción y Temuco por Cañete; unión vial entre Temuco y Puerto Montt por el margen oriental de los lagos.

Se plantea también para las tres zonas identificadas en la Estrategia el mejoramiento de las rutas internacionales que aseguren la accesibilidad de los principales centros urbanos nacionales en el futuro. Entre éstos se consideran las rutas Arica-La Paz, Antofagasta-Salta, La Serena-San Juan, Valparaíso-Mendoza, Talca-Malargue, Concepción-Lonquimay-Neuquén, Valdivia-Huahún-San Martín de Los Andes, Osorno-Bariloche, Coyhaique-Comodoro Rivadavia, Punt aArenas-Río Gallegos-Comodoro Rivadavia\*\*.

El sistema portuario deberá asentarse mediante la consolidación de los puertos mayores, vinculados a los principales centros urbanos postulados, principalmente a los de crecimiento económico acelerado o sea los puertos de Arica, Coquimbo, Complejo Quintero-Valparaíso-San Antonio, Talcahuano-San Vicente, Puerto Montt y Punta Arenas.

El sistema de aeropuertos internacionales y nacionales-regionales que sirvan a las aglomeraciones propuestas deberá ser forzado asignándose carácter internacional a los de Arica, Antofagasta, La Serena, Santiago, Concepción, Puerto Montt, Balmaceda y Punta Arenas, y carácter nacional regional a los de Talca y Temuco.

<sup>\*</sup>Estos lineamientos han sido argumentados por el Grupo Central de Estrategia y el Departamento de Planes de Desarrollo del MOPT.

<sup>\*\*</sup>Arica-La Paz con Bolivia y el resto de las rutas enumeradas son todas con Argentina.

## 2.1. Estrategia espacial del Sector Agropecuario

Una de las características fundamentales del sector agropecuario chileno es la necesidad de un incremento acelerado de la producción, de manera de cubrir la brecha de oferta que obliga al país a importar alimentos, sacrificando parte de sus ingresos externos.

El rápido incremento de la demanda de bienes de consumo esenciales, consecuencia de las políticas de redistribución del ingreso, ha acentuado el desequilibrio ya existente desde hace mucho tiempo entre oferta doméstica y demanda de productos agropecuarios.

Se ha puesto como objetivo la satisfacción total de la demanda con producción interna, en el año 1985.

Para sustituir las importaciones sustituibles hasta 1985, o sea, para alcanzar en este plazo el equilibrio del balance externo de productos agropecuarios, puede estimarse que el crecimiento de la producción interna tendrá que realizarse en la siguiente forma: en el decenio 1970-80, debería ser del orden del 8% como promedio, y en el quinquenio 1980 a 1985, de 5%; en el supuesto de que las importaciones en ese entonces estuvieran mayormente sustituidas, la oferta interna bajaría su tasa a 4%, y en algunos años más, al 3% o menos, satisfaciendo totalmente la demanda.

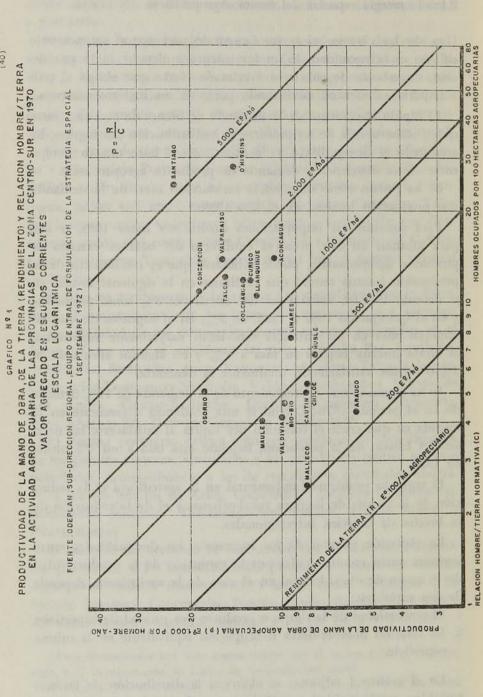
Se ha supuesto que el crecimiento de la demanda de 14% detectado en el período 1970-71, tendría una tendencia decreciente en la medida en que crece el consumo per capita al satisfacerse las necesidades básicas de la población, bajando esta tasa a un 4% anual en 1980.

El segundo problema fundamental en la agricultura es la reducción de la brecha de ingresos rural-urbana, y el de la reducción de la brecha de ingresos interregionales.

La elevación general de los ingresos y las desigualdades entre regiones, están condicionadas por la evolución de la productividad de la mano de obra, la cual en el caso de la agricultura, depende de dos variables:

- 1. El rendimiento de la tierra, o producto por unidad de superficie;
- 2. La relación hombre-tierra u ocupación equivalente en la misma superficie.

En el gráfico l adjunto, se observan la distribución de las tres variables: productividad, rendimiento y relación hombre-tierra, re-



saltando la gran disparidad de estas variables en las provincias. Se destacan los desequilibrios entre áreas y regiones, como consecuencia del enorme potencial de recursos no incorporados. Este desequilibrio se agudiza en la Zona II del país, que presenta una amplitud en la productividad de la mano de obra, de uno a cuatro, entre las provincias extremas.

El uso actual de la tierra en Chile, incluyendo las forrajeras de rotación, es de 2,8 millones de há., y el uso potencial de los suelos arables es de 5,1 millones de há., lo que indica que sólo el 55% de la superficie agrícola potencial del país es utilizada en cultivos, quedando el resto en praderas naturales.

El uso actual requiere una fuerza de trabajo de 500 mil hombres para la actividad agropecuaria y forestal, mientras en realidad más de 650 mil personas se dedican a estas actividades.

Siendo el capital el factor escaso, es fundamental aumentar al máximo su productividad social. El aumento del rendimiento logrado por cambios en la estructura de uso de la tierra, por cambios tecnológicos y el aumento de productividad por sustitución de mano de obra o mecanización no sólo requieren formas distintas de capital sino también debe ser diferente la velocidad requerida para lograr estos cambios, así que la eficiencia social en el caso del capital debe corresponder al tiempo mínimo de retorno de los beneficios de la inversión.

Los cambios tecnológicos están sujetos a dos campos de acción: el institucional y el cultural.

El campo institucional abarca todo lo relativo a la tenencia de la tierra y las relaciones de trabajo, la organización de la producción y la comercialización.

El campo cultural abarca los aspectos ligados a la investigación científica y tecnológica y al mecanismo de transmisión de conocimientos y análisis de resultados. Este campo debe funcionar como un sistema integrado en el cual la evaluación constante de los resultados constituya en sí misma parte del proceso de investigación.

La instalación de proyectos agroindustriales en áreas netamente rurales, tendrá un rol significativo en el incremento de la productividad de la mano de obra, al generar una especialización de la agricultura de acuerdo con la vocación de las áreas e intensificando el uso del suelo.

Dada la necesidad de acelerar fuertemente el proceso en las etapas inmediatas es necesario incorporar en cada área a la mayor brevedad, todos los recursos disponibles para satisfacer los objetivos buscados.

# 2.1.1. El modelo de desarrollo agropecuario

El sector agropecuario será el responsable del primer impulso desconcentrador que será acompañado por el desarrollo de los grandes complejos industriales ya que la dinamización del agro depende de una mejor vinculación urbano-rural.

La plena incorporación de los recursos potenciales independientemente de cambios tecnológicos, permitirá aumentar la producción en casi un 80%.

Esta incorporación de tierras requiere una inversión variable en infraestructura e implementos de producción, así que la contribución de la tierra no está aislada del capital y de la mano de obra. Esto en término físicos significa incorporar 150 mil há, por año, de las cuales 50 mil son de riego. Un factor condicionante en la ampliación del área cultivada en las provincias del Norte Chico y Central es el aumento en la eficiencia del uso del agua.

Esta estrategia planteada hasta ahora en términos globales tiene sus bases en el territorio nacional y la variable espacial está implícita en la discusión respecto a la ampliación del área de cultivos.

### 2.1.2. Dimensión espacial del modelo

La función objetiva del modelo es de:

i) Alcanzar un crecimiento del producto capaz de cubrir completamente la demanda interna hasta 1985, equilibrando así el balance externo del sector.

ii) Aumentar la productividad promedio de la mano de obra agropecuaria (a una tasa de 5% anual acumulativo), para reducir la brecha de ingresos urbano-rural, haciendo con eso que el sector contribuya a la generación de empleos en los demás sectores económicos eliminados gradualmente la economía de autosubsistencia.

iii) Reducir significativamente las disparidades de la productividad y del ingreso entre las provincias del país.

Partiendo de estos objetivos, se ha estimado, en función de los recursos naturales potenciales de cada provincia, el aumento de producción que podría alcanzarse por la incorporación de las tierras arables y praderas naturales según su capacidad de uso potencial hasta 1985.

Dado que el aumento de rendimiento logrado por esta incorporación, aún será insuficiente para alcanzar las metas de producción se calculó la tasa de rendimiento por cambios tecnológicos y de cultivos, la cual tendría que alcanzar un promedio de 3,2% hasta 1985, con una tasa en ese año de 4% que deberá reducirse al 3% en el decenio 1990-2000.

Con estos supuestos se construyó el modelo de crecimiento del producto para las provincias de Aconcagua a Llanquihue según aparece en el cuadro 1 estos datos deberán ajustarse de acuerdo con los trabajos de evaluación de proyectos que tendrán que hacerse enseguida.

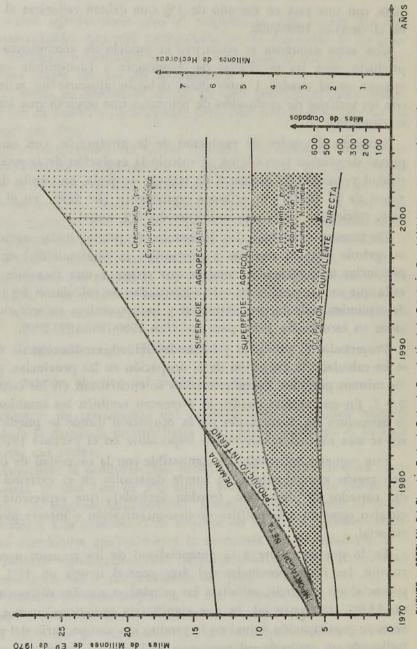
Definido el cuadro de evolución de la producción, con un supuesto de cambio tecnológico, se calculó la evolución de la productividad promedio de la fuerza de trabajo ocupada, partiendo de la actual de Eº 12.700 por ocupado equivalente (Eº 1970) en el año base, creciendo a una tasa uniforme del 5% anual.

De manera de reducir las diferencias de productividad agrícola, no-agrícola y entre regiones y provincias, la productividad en las provincias más rezagadas, tendría que crecer a una tasa más elevada que en las provincias más adelantadas. Se calcularon las tasas de crecimiento de la productividad y los respectivos valores expresados en escudos de 1970, para los años 1980-1985-1990-2000.

Proyectados el producto y la productividad, en función de ellos se ha calculado la evolución de la ocupación en las provincias, para los mismos períodos, cuyos resultados se encuentran en los cuadros 2 y 3. En este último cuadro se presentan también los cambios en la estructura de distribución de la ocupación donde se puede observar una evolución estructural importante en el período 1970-85.

Este esquema estratégico es compatible con la necesidad de crear una región compensadora, de fuerte desarrollo en el extremo sur del corredor de desarrollo (cordón agrícola), que representa un efectivo respaldo a la política de desconcentración e integración territorial.

En lo que se refiere a la potencialidad de los recursos agropecuarios, las cinco provincias del área central tienen un 41% del potencial no utilizado, mientras las provincias sureñas disponen de un 23,6% del potencial, lo que significaría aproximadamente 1,5 veces su participación actual en la producción agropecuaria del país, indicando un grado de subutilización de la tierra, mucho más acentuado que en el centro. GRAFICO Nº 2



FUENTE : ODEPLAN Sub Dirección Regional, Equipo de Formulación de la Estratagía Espacial (Unidad de Cartografía y Diseño, Noviembre 1972

Cuadro Nº 1

# SUBMODEELO AGROPECUARIO PARA LA ZONA II

PROVINCIA				PRODUCTO	(M)	llones de Eº	o de 1970)			
	1970	%	1980	%	1985	% 5861	1990	%	2000	%
Aconcagua	149	2,8	401	3,6	576	8,8	701	3,8	942	80,
Valparaíso	271	5,1	424	8,8	531	3,5	646	3,5	898	3,5
Santiago	1.032	19,5	2.385	21,3	3,325	21,6	4.047	21,7	5.439	21,7
O'Higgins	448	8,3	847	2,6	1.125	7,4	1.369	7,4	1.840	7,4
Colchagua	294	5,6	561	5,0	747	4,9	606	4,9	1.222	4,9
Curicó	194	3,7	367	80,00	482	3,2	587	3,2	789	3,2
Talca	388	7,3	826	7,4	1.131	7,4	1.377	7,4	1.851	7,4
Maule	104	2,0	203	1,8	272	1,8	331	1,8	445	1,8
Linares	230	4,4	514	4,6	711	4,7	865	4,6	1.163	4,6
Nuble	280	5,3	711	6,4	1.010	9'9	1.229	9'9	1.652	9'9
Concepción	248	4,7	496	4,4	029	4,4	815	4,4	1.095	4,4
Aranco	47	6'0	66	8'0	135	6'0	164	6'0	220	6'0
Bio-Bio	211	4,0	289	2,6	343	2,2	417	2,2	260	2,2
Malleco	140	2,7	323	2,9	451	2,9	549	2,9	738	2,9
Cautin	387	7,3	622	5,6	785	5,1	955	5,1	1.284	5,1
Valdivia	321	6,1	647	5,8	874	5,7	1.064	5,7	1.430	5,7
Osorno	355	6,7	840	7,5	1.178	7,7	1.434	7,7	1.927	7.7
Llanquihue	181	3,4	630	5,6	943	6,2	1.148	6,2	1.543	6,2
TOTAL	5.280	100,0	11.186	100,0	15.289	100,0	18.607	100.0	25.008	100.0

La presente estrategia tiene por finalidad proporcionar un marco de referencia para los planificadores agrícolas, quienes deberán analizar en detalle, área por área, las posibilidades concretas de incorporar las tierras potenciales a la explotación agropecuaria, la estructura de cultivos que deberá adoptarse, los recursos necesarios para realizarlo, los mecanismos institucionales que deberán movilizarse y el papel que jugarán los distintos sectores sociales, con el fin de alcanzar los objetivos planteados.

Las acciones más importantes serán obviamente en el área del corredor de desarrollo donde se localiza más del 92% del potencial agropecuario del país.

En el gráfico 2, puede observarse la evolución estimada de las variables básicas para esta área y el efecto relativo del crecimiento por incorporación de recursos naturales y mejoría tecnológica, con sus distintos énfasis en el tiempo.

Cuadro Nº 2

SUBMODELO AGROPECUARIO PARA LA ZONA II

(Miles de escudos de 1970 por hombre ocupado)

Provincia	(Miles	de E°	eroducti de 1970 ocupado)	por hor	nbre	Tasa de crecimiento anual promedio de la productividad
	1970	1980	1985	1999	2000	%
Aconcagua	10.5	17.7	23.1	30.0	50.7	5,4
Valparaíso	15.6	24.4	30.5	38.2	59.8	4,6
Santiago	22.6	32.8	39.4	47.6	69.1	3,8
O'Higgins	14.5	23.0	28.9	36.4	57.9	4,8
Colchagua	13.3	21.5	27.4	34.7	56.2	4,9
Curicó	12.7	20.7	26.6	33.7	54.9	5,1
Talca	15.4	24.2	30.3	38.0	59.7	4,6
Maule	9.1	15.8	19.9	27.5	47.9	5,7
Linares	9.2	16.0	21.1	27.8	48.4	5,7
Nuble	7.6	13.8	18.5	25.0	45.3	6,1
Concepción	18.8	28.4	34.8	42.9	64.8	4,2
Arauco	5.6	10.7	14.8	20.3	38.8	6,7
Bío-Bío	9.8	16.9	22.2	29.1	50.1	5,6
Malleco	8.1	14.5	19.4	25.9	46.5	6,0
Cautín	8.3	14.7	19.6	26.1	46.3	5,9
Valdivia	9.9	16.9	22.2	28.9	49.4	5,6
Osorno	17.9	27.2	33.6	41.5	63.1	4,3
Llanquihue	12.1	19.9	25.5	32.8	54.0	5,1
Media	12.7	21.1	27.1	34.5	56.2	5,0

Cuadro Nº 3

# SUBMODELO AGROPECUARIO PARA LA ZONA II

PROVINCIA				OCUPACION	(miles de hombres)	bres)			P	
	1970	%	1980	%	1985	%	0661	%	2000	%
Aconcagua	14.2	3,4	22.7	4,3	24.9	4,4	23.4	4,3	18.6	4,2
Valparaíso	17.4	4,2	17.4	3,3	17.4	3,1	16.9	3,1	14.5	3,2
Santiago	45.6	11,2	72.7	13,9	6.18	14,5	85.0	16,0	78.7	17,9
O'Higgins	80.8	7,4	36.8	6'9	38.9	6'9	37.6	0,7	31.8	7,1
Colchagua	22.1	5,3	26.1	4,8	27.3	4,8	26.2	4,9	21.7	4,8
Curicó	15.2	3,7	17.6	3,2	18.1	3,3	17.4	3,2	14.4	3,2
Talca	25.3	6,1	34.1	6,3	37.3	9'9	36.2	6,7	31.0	7,0
Maule	11.5	2,1	12.8	2,4	13.7	2,4	12.0	2,2	9.3	2,1
Linares	24.9	0'9	32.1	0,9	33.7	0'9	31.1	5,8	24.0	5,4
Nuble	36.7	6'8	51.5	8'6	54.6	8'6	49.2	9,1	36.5	8,2
Concepción	13.1	3,1	19.5	3,7	19.3	3,4	19.0	3,5	16.9	3,8
Arauco	8.4	2,0	9.5	1,7	9.1	1,6	8.1	1,5	5.7	1,3
Bío-Bío	21.9	5,3	17.1	3,2	15.5	2,7	14.3	2,7	11.2	2,5
Malleco	17.0	4,1	22.3	4,2	23.2	4,1	21.2	9,6	15.9	3,6
Cautin	47.0	11,5	42.3	8,1	40.1	7,2	36.6	8'9	27.7	6,5
Valdivia	32.8	8,0	38.2	7,2	39.4	7,1	36.8	6'9	28.9	6,5
Озотпо	19.7	4,7	30.9	5,8	35.1	6,3	34.6	6,4	30.5	6'9
Llanquihue	14.9	3,6	31.6	0,9	37.0	9'9	35.0	6,5	28.6	6,4
TOTAL	418.5	100,0	532.9	100,0	566.5	0'001	540.6	100,0	445.9	100,0
	The state of									

La Estrategia de Desarrollo Industrial debe tomar en consideración requerimientos sectoriales y servir de instrumento básico para el ordenamiento territorial propuesto. De la compatibilidad de los elementos mencionados se generan las líneas directrices que normarán la política industrial, incluyendo las fases de comienzo y agotamiento de determinados énfasis de desarrollo industrial.

Para el logro de la concretización de las líneas directrices, el Estado deberá modificar sustancialmente su actuación, transformándose en el centro dinámico de la economía a través de la planificación del Area de Propiedad Social.

La eliminación del desempleo franco y encubierto a través de la generación de empleos productivos es uno de los objetivos básicos de la Estrategia nacional. Los patrones de absorción tecnológica, la escasa dinámica de los sectores productivos, que responden en gran medida a una determinada estructura del ingreso, son algunos de los factores que han limitado la capacidad de la economía por generar empleos en la magnitud suficiente.

La estrategia de desarrollo industrial pretende modificar las variables que genera la situación crónica de desbalance entre oferta de empleos y disponibilidad de fuerza de trabajo. Los cambios en los patrones del desarrollo industrial deben garantizar modificaciones sustanciales en: la estrategia productiva, la tecnología, escalas de producción, jornada de trabajo, organización de la unidad productiva, etc., ello tiene como condición necesaria, las transformaciones en los papeles de producción que posibiliten el manejo centralizado del sector.

Para ello es necesario adoptar en la medida de lo posible tecnologías eficientes absorbedoras de mano de obra. En cuanto a las industrias intensivas en capital ellas deben posibilitar el logro de un alto multiplicador ocupacional integrándose con empresas pequeñas y medianas con intensidad menor de capital.

El sector es importante en las áreas de énfasis donde se debe generar empleos a una tasa superior al promedio y compatibilizar el crecimiento industrial con el resto de los sectores productivos.

A partir de lo ya expresado se llegó a una estructura deseable del empleo industrial; es así como en 1970 representaba aproximadamente el 19% y a 30 años representaría alrededor del 32%. La tasa de crecimiento promedio para los 30 años es estimada en un 4,2%

acumulativo anual. Ello implica un esfuerzo importante pero que es posible en base a las perspectivas reales de la economía chilena.

En la utilización de la planificación del desarrollo industrial para modificar la estructura espacial, se han definido dos niveles de acción partiendo de la base que la desconcentración es un proceso deseable.

— El primer nivel en que la acción industrial debe enfatizarse es aquel definido por la elección de áreas del territorio cuya ubicación sea adecuada para ofrecer alternativas reales de localización, a las áreas de concentración tradicional, considerando además el tamaño de la población que gravitará sobre centros elegidos y la potencialidad de recursos que tienen las áreas de desconcentración planteadas.

En estas áreas más que los criterios microeconómicos de optimización de localización se debe tomar en cuenta la perspectiva de la estructuración a mediano y largo plazos de un sistema regional. Todo ello implica necesariamente una intencionalidad fuerte y decidida, en torno a las nuevas localizaciones, las cuales estarán destinadas a implementar complejos industriales que garanticen un impacto significativo medible entre otras formas a través del efecto multiplicador de la inversión que en ellos se realice y que además garanticen una racionalidad mínima de los procesos tecnológicos que en ellas se utilicen.

La estructuración del corredor de Desarrollo precisa de a lo menos dos áreas de desconcentración. Ellas son La Serena-Coquimbo, y Valdivia-Osorno-Puerto Montt. Es allí entonces donde se incentivará más fuertemente la localización industrial de complejos (los cuales se definirán más adelante).

- El segundo nivel para abordar la planificación del desarrollo industrial se deriva de las posibilidades de desconcentración que abre el aprovechamiento de los recursos naturales. Este nivel implica un grado de dispersión mayor, dependiendo en forma preponderante para su localización, de la ubicación del recurso. De esto se derivó en forma importante la determinación de papeles de las diferentes regiones del país definidas por su vocación productiva que asignan la existencia de ciertos recursos.

Es necesario además hacer notar las posibilidades que el propio proceso desconcentrador genera al modificar las condiciones de localización de la demanda. Es por ello que se debe tener presente el mercado regional potencial que pueda generar una perspectiva de desconcentración.

Las acciones propuestas sólo pueden ser desarrolladas en la magnitud necesaria en el contexto de una economía planificada. En esta etapa del proceso nacional ello se posibilita fundamentalmente a través del Area de Propiedad Social complementado por el Area de Propiedad Mixta. El Area de Propiedad Privada en medida importante será indicado en sus localizaciones por el desarrollo de las otras dos áreas de propiedad, producto del análisis microeconómico de corto y mediano plazos que ella hace.

Las nuevas inversiones en el Area de Propiedad Social deben asegurar el inicio de la desconcentración industrial y crearán en él condiciones que inducirán a la inversión privada a ubicarse en las áreas prioritarias definidas por la estrategia.

A fin de maximizar la eficiencia del Area de Propiedad Social ella se desconcentrará principalmente en complejos industriales con altos niveles de especialización de los cuales tenderán a diversificarse en la medida en que las economías externas que ellas generan, favorecen la localización de nuevas inversiones del Area de Propiedad Mixta y del Area de Propiedad Privada.

En el primer período de implementación las empresas del Area de Propiedad Privada tenderán a seguirse localizando en las áreas de actual concentración, por lo cual habría que buscar estímulos para que se localicen no en el centro concentrador mismo, sino en sus cercanías (Ej. Santiago-Rancagua).

Debe hacerse énfasis en que el esfuerzo desconcentrador no sería posible sin el control social que representa el Area de Propiedad Social que permite la localización industrial regida con criterios globales y sociales en el marco de una planificación del desarrollo de largo plazo.

La mayor responsabilidad en la implementación del desarrollo industrial regional y especialmente del esfuerzo desconcentrador, deberá estar enfocado hacia la creación de complejos industriales.

Para efectos de esta estrategia se definen los complejos industriales como la localización de una serie de industrias en una área reducida no necesariamente puntual, de tal modo que se aborden en forma correlacionada un conjunto de procesos industriales que tengan origen en un producto básico común y que representan industrias que se beneficien con determinadas economías externas.

Se puede definir en forma general dos tipos de complejos de acuerdo a su flexibilidad de localización, aquellos derivados de los recursos naturales que son menos flexibles y aquellos con alternativas locacionales mayores.

A continuación en una primera aproximación citamos una tipología de los principales complejos que creemos viables implementar en el país en el mediano y largo plazos.

# Tipos de Complejos:

- 1. Complejo de carne de Bovino y Ovino
- 2. Complejo de la leche
- 3. Complejo a base del Pescado
- 4. Complejo a base de la Madera
- 5. Complejo Petroquímico
- 6. Complejo Línea Blanca
- 7. Complejo Ferroviario
- 8. Complejo Materiales de Construcción (excep. madera)
- 9. Complejo Metalmecánico Pesado
- 10. Complejo Aparatos Eléctricos
- 11. Complejo Electrónico
- 12. Complejo Materiales de Cobre
- 13. Complejo Automotriz
- 14. Complejo Maquinarias Agroforestal
- 15. Complejo Micromecánico
- 16. Complejo Metal Mecánico
- 17. Complejo Construcción Naval Pesada
- 18. Complejo Construcción Naval

Existe otro tipo de industrias que sin agruparse en complejos tienen gran importancia para la incentivación de las áreas que se desee hacer crecer. Para ello se considera las nuevas industrias de este tipo y no las que están actualmente localizadas. La enumeración no es exhaustiva sino que se tratan aquellas más relevantes como inductoras de dinamismo para las áreas que se propone incentivar.

Es conveniente destacar que la presentación que sigue considera sólo la instalación de nuevas industrias de este tipo y no su actual localización.

1. Imprentas, editoriales e industrias conexas

- 2. Fabricación de productos farmacéuticos
- 3. Industrias de porcelana, loza y barro
- 4. Industrias básicas de otros metales no ferrosos (excepto cobre)
- 5. Industrias de material de Transporte no especificado
- 6. Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado
- 7. Productos plásticos
- 8. Abonos
- 9. Fabricación de motocicletas y bicicletas
- 10. Aparatos Eléctricos no clasificados
- 11. Muebles metálicos

Para que los resultados de la desconcentración sean significativos se deben tomar en cuenta dos consideraciones básicas:

- a) La desconcentración no debe confundirse con dispersión, sino que debe centrarse en áreas específicas convenientemente elegidas y forjar en ellas una nueva dinámica industrial con una fuerte generación de economías externas que faciliten el desarrollo industrial con relativa independencia en el futuro.
- b) Asignación de grupos de proyectos afines, los que se han definido como complejos y subcomplejos. Esta consideración tiende a trazar una orientación determinada para el desarrollo de las diferentes regiones del país.

Estas consideraciones aplicadas en el marco de los lineamientos definidos en las exposiciones anteriores determina una red de centros (áreas) desconcentradores: Arica, La Serena, Coquimbo, Concepción, Valdivia-Osorno-Puerto Montt, Punta Arenas con rango de 1ª magnitud, y con 2ª magnitud, Antofagasta, Talca, Temuco.

De acuerdo al papel que se asegura en la estrategia o a cada área se asigna el tipo y ritmo de actividad industrial. Es así como se distribuyen los complejos y subcomplejos valorando el factor locacional dominante, el tipo de transporte que utilizan predominantemente sus productos, la intensidad de capital, el carácter de los efectos multiplicadores, de los recursos naturales y el mercado hacia el cual se orientan.

Así, junto con garantizar una dirección en torno a lo planteado en la estrategia, ya que los complejos se sitúan en las áreas de énfasis, se cumple además con un desarrollo espacial complementario y especializado, que maximice la funcionalidad de la economía chilena y que al mismo tiempo haga viable una estructura de flujos relativamente compensados.

### Cuadro Nº 4

Centros	Complejos Industriales	Subcomplejos Industriales
ARICA	Electrónico     Automotriz	6. Industria Productos Plásticos.
IQUIQUE	<ul><li>3. A base del pescado</li><li>12. Metalúrgico de Cobre</li><li>18. Construcción naval liviana</li></ul>	
ANTOFAGASTA	8. Materiales de Construcción 12. Metalúrgico del Cobre	<ol> <li>Imprentas, editoriales e indus. conexas.</li> <li>Aparatos eléctricos no clasificados.</li> <li>Fabricación prendas de vestir.</li> </ol>
SERENA-COQUIMBO	<ol> <li>A base del pescado</li> <li>Metal-mecánico pesado</li> <li>Automotriz</li> <li>Micromecánica</li> <li>Construcción Naval pesada</li> <li>Materiales de Construcción</li> </ol>	5. Material de transporte no especificado.
	(excepto madera)	
SAN FELIPE LOS ANDES	13. Automotriz	
VALPARAISO	<ul><li>3. A base del pescado</li><li>5. Petroquímico</li><li>7. Ferroviario</li></ul>	
SAN ANTONIO	3. A base del pescado 12. Metalúrgico del Cobre	
SANTIAGO-RANCAGUA TALCA	10. Aparatos electrónicos (Rancagua) 16. Metal-Mecánico (Ranc.) 14. Maquinaria Agroforestal (Rancagua) 4. A base de Madera	8. Bicicletas.
	14. Maquinaria Agroforestal	
CONCEPCION	<ol> <li>A base del pescado</li> <li>A base de la madera</li> <li>Petroquímico</li> <li>Materiales de construcción (excepto madera)</li> <li>Metal Mecánico pesado</li> <li>Metal Mecánico</li> </ol>	<ol> <li>Imprentas, editoriales e ind, conexas.</li> <li>Productos farmacéuticos.</li> <li>Ap. eléctricos no clasificados.</li> <li>Prendas de vestir.</li> </ol>

Centros	Complejos Industriales	Subcomplejos Industriales
LOS ANGELES	2. de la leche	Charles and the same
TEMUCO	1. Carne bovino	
	2. de la leche	
	14. Maquinaria Agroforestal	
VALDIVIA-OSORNO-	4. A base de madera	11. Fabric. prendas de
PUERTO MONTT	18. Const. Naval Liviana (V)	vestir (V).
	1. Carne bovino (O)	3. Inds. porcelanas, loza,
	2. de la leche (O)	barro (V).
	6. Línea blanca (O)	1. Imprenta, editoriales e
	14. Maq. Agroforestal (O)	ind, conexas (O).
	16. Metal Mecánico (O)	6. Inds. Productos Plásti-
	3. A base de la leche	cos (O).
	(P. M.)	10. Muebles metálicos (O).
	8. Material de Construcción	4. Inds. básicas no ferro-
	excepto madera (P.M.)	sas, excepto Cobre (P. M.).
PUNTA ARENAS	Complejo Carne bovino y     ovino	7. Abonos Amoniacales. 11. Fabric. prendas de
	3. A base de pescado	vestir.
	5. Petroquímico	

### 93 FI SISTEMA DE CENTROS POBLADOS

Si se tiene presente que es en los centros urbanos donde en general se realiza y cristaliza todo intercambio económico y social y que es esta realidad la que condiciona la capacidad de desarrollo o estancamiento de las áreas donde están inscritos, necesariamente las acciones de la estrategia elegida deberán estar referidas a estos centros, considerándolos como componentes de un sistema nacional y de sistemas menores.

La expresión espacial de éstos, consistirá en conjuntos de centros urbanos con características de especialización y complementación, cuyas interacciones de comunicaciones y transporte sean muy fluidas y se den a través de ejes o del mismo corredor de desarrollo.

Los sistemas y subsistemas urbanos deberán estructurarse de manera que puedan lograr ciertas condiciones de eficiencia, ausentes hoy en la mayor parte de los casos, que pueden definirse como las siguientes:

- Contribuir al desarrollo de su área de influencia a través de una oferta de empleo acorde con la demanda.

- Servir con una adecuada estructura interna a su población y a la de su área de influencia, entregando los servicios necesarios para romper los efectos negativos que generan las actuales dependencias del centro metropolitano.
- Disminuir el grado de dispersión de la población rural para superar los déficit de servicios a la población y a la actividad productiva.
- Producir la alteración de los patrones de crecimiento urbano actual y la eliminación de las diferencias campo-ciudad propendiendo a una distribución más racional de población en el territorio nacional.
- Limitar y/o invertir el acentuado crecimiento demográfico diferencial entre las metrópolis, las ciudades medias y las menores, de acuerdo a lo planteado en la estrategia.

A nivel regional e interregional y en base a los análisis contenidos en el capítulo "Identificación de los sistemas de centros poblados existentes" (ver anexo) se ha determinado los diferentes niveles de centros según el papel y el área que sustentan y fundamentada en una Unidad Territorial Básica o UTB.

### Estas son:

### Areas:

- a) Nacional
- b) Regional
- c) Microrregional
- d) Unidad Territorial Básica (UTB)

### Nivel de centros:

- a) Nacional
- b) Regional
- c) Microrregional
- d) Centro de UTB
- e) Centros periféricos

Los distintos niveles de centros se caracterizan por papeles y funciones jerarquizados, lo que supone en el funcionamiento del sistema un proceso de agregación desde los últimos niveles hacia el primero.

La Unidad Territorial se constituye en la mínima subdivisión areal y es el elemento que permite vincular los sistemas de centros poblados con el espacio en que estos últimos se insertan.

Dado que las UTB tienen la particularidad de integración y agregación entre sí, permiten configurar distintas unidades espaciales que conforman sistemas mayores. De esta manera existirían sistemas microrregionales, regionales y nacionales con sus correspondientes unidades territoriales. La estructura de los sistemas descritos queda

definida por la interacción de centros de diferentes niveles, en los que el centro jerárquicamente mayor hace de cabecera de la estructura y se conecta con centros de nivel mayor, conformando de esta manera sistemas mayores hasta configurar la estructura del sistema total.

Para dar un sentido operativo a este sistema de centros poblados se definió para cada nivel de centro su especialización tanto en actividades productivas como de servicio, lo que se resume en el cuadro siguiente.

### CUADRO DE ACTIVIDADES POR NIVEL DE CENTRO

	CENTI	ROS DE NIV	EL		
A sull'agenti serconne	Nacional	Regional	Micro	U.T.B.	Periférico
premium and a suffamenta	ibel de	de pilloni	Reg.	ul mine	also man
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS					
- Complejos Industriales	0	0			
- Ind. manufacturada especiali	- 0	0			
zada y diversificada	0	0			
- Ind. intensiva en capital					
- Grande	0	0	x		
- Mediana	0	0	0		
- Pequeña	0	0	0		
- Ind. de alta ocupación en					
mano de Obra					
- Grande	0	0	0		
- Mediana	0	0	0	0	
- Pequeña	o	0	0	0	x
- Subcomplejos	0	0	0	0	
- Ind. Artesanal	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES DE SERVICIOS					
Servicios gubernamentales					
- Especializados y diversos		0			
- Medianos	0	o	x		
_ Básicos	0	0	o	0	0
Político-Administrativo	William .		Eco/VI		
_ Provincial	0	0	x		
_ Departamental	0	0	0	x	
_ Comunal	0	0	0	0	x
Educación — Universitaria	o	o	x		
- Técnica y esp.	o	0	0	x	
_ Media	0	0	0	0	x
- Media internado	0	0	0	0	0

	Nacional	Regional	Micro Reg.	U.T.B.	Periférico
- Básica	0	o	0	0	0
— Parvularia	0	0	0	0	0
Institutos científicos y de investigación	0	x			anventier.
Servicios financieros			III OUSE		
- Especializados	0	0			
- Medianos	0	0	0	x	
- Básicos	o	0	0	0	o
Servicios personales		Over his	dimin	T UNITED	1 11 2
calificados	0	0	0	0	
no calificados	0	0	0	0	0
Serv. culturales					
- Bibliotecas	0	0	0	0	0
_ Museos	0	0			
- Centros culturales	0	0	0	0	0
Centros sociales	o	o	o	o	o
Salud — Hospital A	0	0	lang.		bulling
В	0	0			
C Transfer	0	0	0	0	x
— Posta	0	0	0	0	0
- Serv. salud					
móvil	o	0	0	o	o
Esparcimiento					IIII E II
_ Cine	0	0	0	0	0
_ Teatro	0	0			
— Deportes	0	0	0	o	О
— Areas verdes	0	0	0	О	o
Comercio	and the last	Annual An	- 1		
_ Internacional	0	x			
- Mayorista	o	0	o	x	
- Minorista-periódico	0	0	o	0	0
- Cooperativas de consumo	o	o	0	o	o
Infraestructura de servicios	British D			Marie o	Ser Lar
- Agua Potable	0	0	0	0	0
— Alcantarillado	0	0	0	x	
— Electricidad	0	0			

	Nacional	Regional	Micro Reg.	U.T.B.	Periférico
Transporte - Aéreo			a u reil		
Internacional	0	x			
Nacional	0	0	0	x	
- Terrestre-Nacional					
(Internacional)	0	0			
- Provincial	0	0	0		
— Local	0	0	0	0	0
- Marítimo - internacional	0	x			
— nacional	0	x	x	x	

o = Actividades que estructuran el nivel de centro.

### 3. El marco cuantitativo

Los planteamientos de desarrollo espacial en el largo plazo deben necesariamente enmarcarse en un cuadro que demuestre la compatibilidad en la evolución de las variables fundamentales, es decir: población, ocupación, ingreso y producto, por región.

En una segunda etapa del trabajo se cuantificarán las inversiones, todo eso, como un intento de definir un modelo viable y cuyos resultados correspondan a los objetivos buscados en la estrategia de desarrollo.

Las estimaciones de estas variables se hacen al año 2000 como punto de referencia en el largo plazo. No interesa una alta precisión en los datos estimados sino más bien un orden de variación representativo de los esfuerzos que se deben cumplir para realizar la estrategia.

### 3.1. Dimensionamiento poblacional a largo plazo

Al nivel nacional se trabaja con la proyección demográfica global más probable, que corresponde a una tasa de reproducción bruta de 1,40%. Esta proyección estima la población chilena al año 2000 en 16.337 miles de habitantes.

Para el cumplimiento de la estrategia esta población deberá repartirse entre las provincias de la manera que aparece en el cuadro 5.

Si se analiza esta estructura poblacional por regiones y zonas, se puede constatar que la participación de las zonas I y III en la población total del país se ve levemente aumentada al año 2000. La zona II sin embargo, mantiene su predominio con más de 90% de la población chilena.

x = Posibles actividades.

Cuadro Nº 5

# POBLACION PROVINCIAL AÑO 1970-2000 (En miles de habitantes)

Provincia	Pobla.	Pobla.	Pobla.	Pobla
Fronticia	urbana 2000*	rural 2000	total 2000	total 1970
Tarapacá	473	23	496	192
Antofagasta	413	29	442	276
Atacama	190	71	261	167
Coquimbo	536	173	709	373
Aconcagua	170	111	281	178
Valparaíso	1.098	107	1.205	799
Santiago	4.923	546	5.469	3.536
O'Higgins	514	203	717	337
Colchagua	88	131	219	185
Curicó	105	85	190	125
Talca	370	183	553	254
Maule	72	66	138	91
Linares	123	138	261	208
Nuble	313	204	517	346
Concepción	1.330	133	1.463	702
Arauco	72	60	132	109
Bio-Bio	197	111	308	212
Malleco	151	108	259	194
Cautín	443	263	706	463
Valdivia	380	172	552	302
Osorno	362	132	494	176
Llanquihue	240	189	429	219
Chiloé	50	87	137	122
Aisén	70	56	126	53
Magallanes	241	32	273	98
TOTAL	12.924	3.413	16.337	9.717

La población urbana corresponde a la que vive en centros de 10 mil o más habitantes.

Dentro de la zona II el peso relativo de la región 4, que contiene a Santiago y Valparaíso, baja levemente en beneficio de las regiones 3 y 6, que configuran los dos extremos del "corredor de desarrollo" planteado.

A partir de esta distribución poblacional conviene visualizar las nuevas condiciones de accesibilidad de los centros poblados del país al "fenómeno urbano". Para medir esta accesibilidad en el año 2000 se utilizó un modelo de tipo gravitacional. Los resultados de esta computación indican que a lo largo del "corredor de desarro-

llo" se alcanza en forma continua una accesibilidad juzgada como suficiente. En las zonas 1 y 111 esta accesibilidad se da todavía en forma discontinua e insular.

# 3.2. Cambios en la estructura ocupacional provincial sectorial de acuerdo a la estrategia planteada

La estimación al año 2000 del empleo en cada sector de la economía chilena se hizo partiendo del nivel provincial, calibrando las estructuras ocupacionales provinciales, proyectadas de modo que ellas reflejaran por una parte las potencialidades de desarrollo reales de cada provincia y sus modalidades propias, y por otra parte los lineamientos planteados por la estrategia.

En este contexto se elaboraron metodologías para estimar sucesivamente el empleo en el sector agropecuario, industrial, construcción, el resto de los sectores productivos, principalmente minería y en el sector de servicios. Estas estimaciones son expresadas en las columnas 1 a 7 del cuadro Nº 8.

A nivel nacional los cambios entre la estructura ocupacional existente y la estructura resultante al año 2000 se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 6

ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE CHILE

(En porcentajes)

Sector	Año 1970	Año 2000
Agropecuario	23,2	10,8
Industria		
(incluido minería y		
construcción)	29,7	40,5
Servicios	47,1	48,7
TOTAL	100,0	100,0

# 3.3. Balance de la fuerza de trabajo

El total del empleo al nivel nacional se comparó con el total de activos que se puede deducir de las estimaciones de población en edad activa y ocupada. Como conclusión se calculó al año 2000 la población activa como un 37% de la población del país.

Se presenta entonces como resumen los cuadros de balance de la fuerza de trabajo al año 1970 y 2000.

Cuadro Nº 7 fuerza de trabajo sectorial — provincial año 1970

ACTIVA (En Miles)

POBLACION

200

		Activos	Activos Productivos de Bienes	Bienes			Total	Población	Poblac, Activa	
	Agricultura	Indi	Minería 3		Subtotal 5	Servicios 6	Activos	Total 8	Poblac, Total	
Farapacá	6.5	13.0	5.1	4.7	29.3	30.2	59.5	192.4	30,93	
Antofagasta	2.1	11.1	29.0	7.2	49.4	43.1	92.5	276.0	33,51	
Atacama	5.0	4.1	15.6	2.0	26.7	21.7	48.4	167.1	28,96	
Coquimbo	31.7	10.7	9.9	3.9	52.9	45.3	98.2	373.1	26,32	
Aconcagua	19.4	7.8	2.1	3.2	32.5	24.3	56.8	177.8	31,94	
Valparaiso	20.2	53.0	1.8	13.0	88.0	162.6	250.6	798.8	31,37	
Santiago	62.9	290.3	8.6	59.4	416.4	770.0	1.186.4	3.536.2	33,55	
O'Higgins	43.4	10.3	15.6	4.5	73.8	25.5	99.3	337.2	29,45	
Colchagua	32.4	5.1	0.3	2.8	40.6	11.3	51.9	184.6	28,11	
Curicó	21.2	4.1	0.1	2.0	27.4	10.9	38.3	125.4	30,54	
Talca	33.4	8.0	0.1	4.0	45.5	23.0	68.5	253.6	27,01	
Maule	15.7	4.4	0.1	1.3	21.5	8.2	29.7	91.3	32,53	
Linares	34.0	0.9	0.1	3.0	43.1	17.0	60.1	208.0	28,89	
Nuble	49.5	8.1	0.1	7.3	65.0	34.0	0.66	345.9	28,62	
Concepción	24.7	50.5	10.0	14.0	99.2	88.0	187.2	701.6	26,68	
Arauco	8.6	3.5	4.1	2.0	19.4	8.0	27.4	108.8	25,18	
Bío-Bío	33.7	6.7	0.1	4.0	45.7	17.0	62.7	211.8	29,60	
Malleco	24.3	5.8	0.1	4.0	34.2	17.0	51.2	194.3	26,35	
Cautín	9.09	14.0	0.2	5.7	80,5	36.0	116.5	462.6	25,18	
Valdivia	35.7	1.61	9.4	10.3	65.5	34.0	99.5	302.2	32,93	
Osorno	18.9	8.7	0.1	7.8	35.5	18.7	54.2	175.9	30,81	
Llanquihue	25.9	8.7	0.1	4.5	39.2	28.7	6.79	218.6	31,06	
Chiloé	32.5	2.1	0.1	1.5	36,2	6.3	42.5	122.4	34,72	
Aisén	5.9	1.6	9.0	2.4	10.5	4.9	15.4	53.4	28,84	
Magallanes	5.5	5.0	3.0	3.0	16.2	31.5	47.7	1.86	48,62	
PAIS	654.6	562.9	99.2	177.5	1.494.2	1.517.2	3.011,4	9.717.4	30,99	
Porcentajes	21.7	18.7	3.3	5.9	49.6	50.4	100.0			

Fuente: obzrzan, Subdirección Regional, Equipo de Formulación de la Estrategia Espacial (Unidad de Cartografía y Diseño, noviembre de 1972).

Cuadro Nº 8 fuerza de trabajo sectorial - provincial año 2000

1	The state of the state of	*	i o i o ii o ii o i		(commercial are	,	100	The second second	100
		Activos	Activos Productivos de Bienes	e Bienes			Total	Población	Poblac. Activa
	Agricultura	Industria 2	Mineria 3	Construcción	Subtotal	Servicios 6	Activos	Total 8	Poblac. Total
arapacá	6	06	4	13	116	68	205	496	41,3
Antofagasta	70	52	28	=======================================	96	105	201	442	45,4
tacama	zc	20	16	rO.	46	42	88	261	33,7
odmimbo	21	101	9	16	144	79	223	604	31,4
concagua	19	29	တ	9	57	28	85	281	30,2
Valparaiso	21	161	24	23	207	270	477	1 205	39,5
untiago	84	620	4	06	798	1 313	2 111	5 469	38,5
'Higgins	33	108	16	20	177	68	566	717	37,0
olchagua	26	17	-	9	20	20	20	219	31,9
Curicó	17	18	1	rO.	41	20	19	190	32,1
Talca	34	54	-	11	100	68	189	553	34,2
faule	18	15	1	4	37	==	48	138	34,7
Linares	26	23	-	9	26	22	78	261	29,9
uble	42	59	-	13	115	58	173	212	33,4
Concepción	30	224	rC	33	292	289	581	1 463	39,7
Aranco	14	==	67	ന	30	12	42	132	31,8
io-Bio	15	29	-	9	51	42	93	308	30,1
Malleco	20	25	_	70	48	35	83	259	32,0
autín	31	26	2	13	102	117	219	200	31,0
Valdivia	40	80	24	15	135	62	197	552	35,6
Osorno	33	19	-	12	107	78	185	494	37,4
lanquihue	36	51	1	11	86	58	156	429	36,3
Chiloé	17	11	1	60	31	12	43	137	31,3
Aisén	16	6	1	60	28	15	42	126	33,3
Magallanes	12	35	60	9	56	55	111	273	40,6
PAIS	624	1 956	66	339	3 018	3 009	6 027	16 337	36,9
Porcentaies	104	39.5	16	5.6	50.1	49.9	100.0		

Fuente: onernas, Subdirección Regional, Equipo de Formulación de la Estrategia Espacial (Unidad de Cartografía y Diseño, noviembre de 1972).

	0	Š
	970	
	6	
	-	
l	0	
ı	(En Eo	
ı		
ı	9	
	2	
	Ĭ	
	8	
	1970-2000	
	ŏ	
١	ch	
l	0	
	37	
	1	
	B	
	POTAL	
	0	
	B	
l	45	
ı	7	
ı	d	
ı	CAPITA	
ı	H	
	A.	
	O	
	-	
	H	
	PER	
	90	
	В	
	H	
	0	
	4	
	>	
	0	
ı	PROVINCIA	
ı		
l	0	
	INGRESO	
	2	
	9	
	4	
١		
۱	DEL	
1	10	
	Z	
	0	
	O	
	4	
	Z	
	E	
	S	
	H	
	6	
۱	2	
۱	7	
	4	
	0	
	H	
۱	20	
	ui	

	1. 1.	Cotton J. Post		% provincial	•	v p/c al 4,0% a. a.	a.	8	y p/c al 4,5% a. a	. a.	provincial
die.	y p/c	y plc provincial	mills. Eo) y provincial	País	(Miles de Eo) y p/c prov.	(Mils. de mills. Eo)	Tasa crec. y provincial	(Miles de E9)	(Mils. de mills. Ev)	Tasa crec. y provincial	País
l'arapacá	125	9.3	1.8	2,4	27.0	13.4	6,94	31.0	15.4	7.42	3,4
Antofagasta	123	9.5	2.5	3,4	26.8	11.8	5,28	30.8	13.6	5.80	3,0
Atacama	84	6.3	1.0	1,4	22.1	5.8	5,87	25.4	9.9	6.40	1,5
Coquimbo	6.4	4.8	1.8	2,4	19.3	13.7	7,05	22.2	15.7	7.60	3,5
Aconcagua	8.9	9.9	1.2	1,6	22.8	6.4	5,79	26.2	7.4	6.30	1,6
Valparaíso	124	9.2	7.4	6'6	26.9	32.4	5,05	30.9	37.2	2.60	8,3
Santiago	144	10.7	37.9	51,0	29.0	158.3	4,89	33.3	182.1	5.40	40.5
O'Higgins	81	0.9	2.0	2,7	21.7	15.6	7,03	25.0	17.9	7.54	4,0
Colchagua	99	4.2	0.8	1,0	18.1	4.0	5,59	20.8	4.5	6.11	1,0
Curicó	99	4.9	9.0	8'0	9.61	3.7	6,18	22.5	4.3	6.70	1,0
Talca	29	5.0	1.3	1,7	19.8	10.9	7,49	22.7	12.7	8.00	2,8
Maule	58	4.3	4.0	0,5	18.4	2.5	6,40	21.1	5.9	06.9	2,0
Linares	99	4.2	6.0	1,2	18.1	4.7	5,82	8.02	5.4	6.31	1,2
Nuble	54	4.0	1.4	1,9	17.7	9.2	6,49	20.4	10.5	7.00	2,3
Concepción	91	8.9	4.8	6,4	23.0	33.7	6,75	26.5	38.7	7.24	9,8
Arauco	43	3.2	0.3	0,5	15.8	2.1	6,15	18.2	2.4	6.70	0,5
Bío-Bío	51	3.8	. 8.0	1,1	17.2	5.3	6,50	19.8	6.1	7.00	1,4
Malleco	99	4.2	8.0	1,1	18.1	4.7	10'9	20.8	5.4	6.51	1,2
Cautín	22	4.2	2.0	2,6	18.2	12.9	6,48	21.0	14.8	7.00	5,5
Valdivia	59	4.4	1.3	1,8	18.5	10.2	7,05	21.1	11.7	7.50	2,6
Osorno	64	4.8	8.0	1,1	19.3	9.5	8,41	22.2	11.0	00.6	2,4
Llanduihue	55	4.1	6.0	1,2	17.9	7.7	7,40	20.6	8.8	7.94	2,0
Chiloé	37	2.8	0.3	0,5	14.7	2.0	6,13	16.9	2.3	6.63	0,5
Aisén	69	5.1	0.3	0,4	20.0	2.5	69'4	22.9	5.9	8.20	7,0
Magallanes	150	11.2	1.1	1,5	29.5	8.1	68'9	34.0	9.3	7.40	2,1
PAIS	100	7.4	74.3	100,0	23.9	391.0	5,70	27.5	449.6	6.20	100.0

Fuente: odeplan, Subdirección Regional, Equipo de Formulación de la Estrategia Espacial (Unidad de Cartografía y Diseño, noviembre 1972).

De la comparación de estos dos cuadros se destaca el esfuerzo que hay que hacer para implementar la estrategia.

Se destaca la atenuación de los desequilibrios regionales por la notable reducción de la brecha entre las provincias más avanzadas y más atrasadas, que se puede medir parcialmente a través de la tasa provincial de actividad.

# 3.4. Nivel de ingreso provincial

Uno de los objetivos de la estrategia es el de reducir los desequilibrios interprovinciales en el nivel de ingresos de la población. A modo de referencia metodológica se ha elaborado un cuadro estimativo que compara las situaciones de 1970 y 2000. Los supuestos implícitos en este modelo son:

- 1. La disparidad provincial del ingreso per capita se eliminaría en el plazo de 50 años, a partir de 1970.
- 2. La estructura interprovincial del ingreso per capita no varía. Este supuesto obedece a razones operativas y la realidad seguramente será distinta, sin que le reste validez al conjunto de los resultados.
- 3. Las poblaciones provinciales son las previstas por la estrategia planteada.

Las estimaciones anteriores se dan como una referencia y deberán ser revisadas periódicamente. De este modo, se podrá apreciar si los cambios en la estructura productiva que se plantean deliberadamente en la estrategia tienden efectivamente a aminorar las diferencias o si bien es necesario seguir apoyándose en el expediente de las transferencias interprovinciales.

Como síntesis cabe decir que todos los planteamientos de la estrategia implican esfuerzos de políticas diferenciales por provincia y por ende un énfasis diferente para cada una de ellas.

# 4. Las fases de la estrategia espacial

Al entrar a caracterizar, aunque sea de manera general, la primera fase que cubre la estrategia de desarrollo espacial, se ha tenido como marco de referencia los objetivos de la estrategia global de mediano y largo plazo que constituyen de alguna manera, las condicionantes del proceso regional.

De este modo, se respetan las restricciones globales, pero bajo la

óptica de maximizar la viabilidad de la estrategia de desarrollo es-

pacial.

Una idea importante en la estrategia es que la configuración de un espacio nacional realmente integrado pasa por el surgimiento, en el corto plazo, de nuevos desequilibrios que tienen, con respecto de los objetivos más amplios definidos, una importancia táctica decisiva.

Los objetivos del desarrollo nacional a mediano plazo se pueden resumir en los puntos siguientes:

- Proporcionar empleo productivo a la fuerza de trabajo
- economizar divisas
- disminuir la intensidad del uso del capital
- ampliar el área social y eliminar el poder monopólico, financiero y terrateniente
- producir bienes esenciales
- aumentar la producción
- aumentar la productividad

Para caracterizar la primera fase del desarrollo espacial se analizará esquemáticamente el comportamiento de aquellos sectores que influyen determinantemente en el planteamiento de la estrategia.

# a) Sector agropecuario

El desarrollo agropecuario tendrá en la primera fase de implementación de esta estrategia, una alta prioridad, motivada por la necesidad de cerrar la brecha de importaciones de productos alimenticios. En este sentido se plantea, para esta primera fase, que el sector agropecuario sea el destinatario principal de los excedentes generados en la economía nacional, ahora manejados en forma planificada; esto implica que los demás sectores de la economía deberán crecer con una aceleración relativamente menor.

En términos espaciales, esta prioridad de la producción agropecuaria planteada para la primera fase implica un desarrollo mayor de las provincias de potencial agrícola pecuario, forestal o pesquero subutilizado, las que se ubican a nivel nacional dentro del "corredor de desarrollo", y particularmente en su parte centro-sur.

El énfasis en la política de desarrollo agropecuario se marca por una parte en la incorporación de nuevas áreas al ecúmene agrícola y, sobre todo, por una racionalización del uso del suelo de aptitud agrícola y ganadera. La incorporación de nueva tecnología a los procesos agrícolas tendrán en este contexto un importante papel a jugar.

Lo dicho más arriba implica que el desarrollo agropecuario será en esta fase, altamente utilizador de mano de obra, lo que permitirá limitar los flujos migracionales hacia los centros urbanos mayores; alguna concentración se dará, sin embargo, a nivel rural, en centros urbanos menores (entre 2.000-10.000 hbts.), como consecuencia de la localización en centros urbanos pequeños de agroindustrias y de servicios destinados a la producción agrícola y a la población rural.

Esta dinamización del desarrollo agropecuario deberá ir acompañado de un esfuerzo concomitante en el sector industrial, más precisamente en aquellas ramas relacionadas con el lector agropecuario.

En las fases siguientes, una vez incorporados a la producción todos los suelos agrícolas del país, corresponderá plantear una mayor tecnificación de las faenas, a medida que la industria nacional vaya siendo capaz de desarrollar las ramas industriales correspondientes. Esto implicará que en las fases siguientes la agricultura liberará mano de obra en proporción considerable; los flujos migratorios resultantes irán a reforzar el tamaño de los grandes centros desconcentradores, cuyo dinamismo, planteado para esta segunda fase, irá requiriendo de mano de obra adicional.

### b) Sector industrial

Un primer punto para analizar el comportamiento del sector industrial en la primera fase de desarrollo, está dado por la alta prioridad asignada al sector agropecuario, que impacta directamente en ramas específicas del proceso manufacturero, referidas por un lado a la producción de bienes esenciales de origen agropecuario y por otro a la producción de insumos y bienes de capital que apoyan dicha actividad primaria. Esto significa que aquellas industrias elaboradoras de recursos agropecuarios que no se comportan como complejos, entreguen un nivel de industrialización a centros urbanos de segundo orden y menores y a los centros de reforma agraria, bosquejando un esquema de distribución industrial espacial bastante amplio, especialmente dentro del "Corredor de Desarrollo". En el caso de aquellas que se comportan como complejos, al igual

que aquellas otras industrias productoras de insumos y bienes de capital para el agro, su localización será selectiva de acuerdo al esquema de prioridades que postula la estrategia espacial.

El resto de la producción de bienes esenciales de origen industrial, de alta prioridad en esta primera fase, permite un desarrollo, con diferencias espaciales vinculadas al volumen de la demanda regionalizada, la cual ya estará experimentando los cambios resultantes de la acción en el sector agropecuario y en la construcción. Escapan a esta afirmación las industrias cuya localización está mayormente determinada por los recursos naturales tales como las industrias derivadas de la pesca, del recurso forestal y de materiales y componentes de la construcción que deben tener una localización concentrada en aquellos sitios que define la estrategia.

Es indispensable empezar en esta fase y en magnitud suficiente la implementación de proyectos industriales en algunos de los centros desconcentradores postulados para hacer viable el "Corredor de Desarrollo". De esta manera, no se dejaría confinado al largo plazo el esfuerzo desconcentrador que demanda la tesis central de desarrollo regional, lo que la haría impracticable o en extremo difícil y costosa desde el punto de vista nacional. Es el caso de localizar en la primera fase, las industrias de punta de los complejos que se asignaron a los extremos del "corredor" y que no sean incompatibles con la estrategia global sectorial.

También es indispensable en esta primera fase, elaborar la carpeta de los principales proyectos industriales, con sus estudios específicos y calendarios aproximador de inversión, que se materializarán en la fase siguiente y cuya localización propuesta en la estrategia regional permitirá decididamente configurar la nueva estructura espacial de la economía chilena.

Desde otro ángulo, la primera fase está caracterizada por una utilización de capital relativamente baja, a excepción de las industrias de punta de los complejos propuestos, caracterizándose por ello, a diferencia de la segunda fase, por la importancia en la generación de nuevas ocupaciones al igual que el sector agropecuario.

## c) Sectores de apoyo

El resto de los sectores, con la exclusión de la minería se agrupan bajo la denominación general de "sectores de apoyo", entendida en dos sentidos: a) apoyo a la producción propiamente tal;

b) apoyo a la red nacional de centros desconcentradores mediante el mejoramiento y la ampliación de los servicios a la producción y a las personas.

La relación temporal entre los proyectos de los sectores productivos y los de apoyo deberá ser analizada específicamente para determinar si estos últimos son previos, simultáneos o posteriores a los primeros.

Los programas de vivienda deberán sufrir un cambio de política. Las prioridades no deberán basarse exclusivamente en los déficit existentes; las tasas de crecimiento de población previstas en la estrategia deberán tener una ponderación acentuada en las decisiones. En los centros desconcentradores se buscará en el corto plazo que la oferta se adelante a la demanda. Para lograr esta situación los criterios de inversión de corto y mediano plazos deben apoyarse en el cálculo de los déficit de infraestructura social que supuestamente se darían al fin del período considerado, de cumplir se las previsiones de población. Esto en tanto se logre iniciar la consolidación de los centros urbanos elegidos como desconcentradores.

Con esta estrategia se romperá la causación circular de la concentración. Cuanto más casas se construyan en el centro dominante, mayor será el déficit de viviendas, dada la atracción que ejerce la construcción sobre la migración; así que sólo es posible disminuir el déficit reduciendo la demanda, lo que se logra con la desconcentración.

El manejo de las decisiones sobre los sectores de apoyo deberá estar referida siempre al objetivo de maximizar el producto y la inversión, a través de la definición de proyectos ampliables, de duración óptima, basados en las técnicas y los recursos locales y concebidos como "módulos de oferta" destinados a satisfacer en la justa medida, los requerimientos planteados por los proyectos productivos.

Todo lo anterior radica en el hecho que la disponibilidad de recursos en inversión —en especial en la primera fase— para los proyectos de apoyo será crítica, en atención al énfasis agropecuario e industrial.

