

INT-0953



ILPES

INSTITUTO PANAMERICANO
DE ECONOMIA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-E/8

LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACION REGIONAL EN CHILE ^{g/}

Manuel Achurra Larraín



^{g/}

El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, fue presentado por el autor al segundo seminario sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina que, organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, se realizó en Santiago de Chile del 8 al 12 de septiembre, 1969. El autor es Sub-Director Regional de la Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN), pero las opiniones expresadas aquí son de su propia responsabilidad.

78-10-2256

LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACION REGIONAL EN CHILE

I. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO REGIONAL EN CHILE

Chile, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, presenta una marcada concentración demográfica y de la actividad económica en unos pocos centros y muy especialmente en la ciudad capital. Esta mayor concentración se ha realizado a costa del resto de las regiones, que han visto emigrar a su población activa hacia los centros más dinámicos.

La contrapartida de esta concentración exagerada se manifiesta en el debilitamiento de las regiones periféricas, creándose de esta manera una estructura regional desequilibrada en todo el país.

Los problemas que genera este desequilibrio regional son de orden económico, social y político. En lo económico la carencia de nuevas inversiones particularmente en el campo industrial debilita el ingreso regional y en consecuencia los mercados. En lo social los problemas de desocupación y falta de oportunidades provocan una emigración que grava aún más la situación de las regiones periféricas. Desde el punto de vista político el Gobierno Central se ve fuertemente presionado a fomentar y ayudar el desarrollo de las regiones atrasadas que poseen un nivel de vida inferior al de las regiones urbanas más desarrolladas.

La tendencia natural del desarrollo regional se manifiesta por un aumento de la brecha que separa a las regiones más desarrolladas de las menos desarrolladas, agudizando los problemas económicos, sociales y políticos a un extremo que podría conspirar contra el desarrollo general del país entero.

El Gobierno de Chile ha puesto en marcha una política de desarrollo regional encaminada a disminuir la brecha que separa los niveles de desarrollo entre las diferentes regiones del país, como también el lograr un crecimiento más equilibrado dentro del territorio nacional.

1. Estructura Geo-Económica

Chile se sitúa en el extremo suroccidental de América del Sur y es el país sudamericano más distante de Europa y de todos los países próximos al Mediterráneo.

La superficie continental es de 742 000 km² con una longitud de 4 200 km y un ancho medio de 190 km. Esta singular conformación geográfica del territorio permite contar con los más variados climas, recursos naturales, topografía y actividades económicas.

Sin embargo, su población presenta una unidad étnica idiomática y cultural que lo caracteriza dentro de los países de América Latina. La formación de un pueblo con rasgos propios y con características homogéneas se explica en parte por la escasa población indígena que quedó después de las severas luchas de la conquista y por la marginación del país de las grandes corrientes migratorias europeas del siglo XIX.

La población del país alcanza en la actualidad aproximadamente a 9 millones de habitantes y el ingreso per cápita es del orden de US\$ 650 anuales.

2. Organización Político-Administrativa

Chile es una república que posee un sistema de gobierno unitario que se caracteriza por ser exageradamente centralizado en lo que a toma de decisiones se refiere y en particular a la asignación de los gastos del presupuesto fiscal.

Lo anterior no significa que el gasto público favorezca a las regiones centrales, se puede decir lo contrario, sino más bien que no existen los mecanismos de participación para que la comunidad regional pueda intervenir en la determinación de las prioridades de inversión que se realicen en su región.

El país se encuentra dividido en 25 provincias de acuerdo a la estructura de gobierno interior y que es la base para la acción territorial de todos los organismos estatales. Las provincias se dividen a su vez en departamentos y municipios.

/Las provincias

Las provincias son gobernadas por los Intendentes, como representantes directos del Presidente de la República, pero con atribuciones muy limitadas, particularmente en el manejo de fondos públicos. A la cabeza de los departamentos están los Gobernadores que dependen de los Intendentes y los municipios están dirigidos por un Alcalde y su cuerpo edilicio quienes son elegidos por votación popular.

3. Las experiencias de Desarrollo Regional hasta 1965

Dado el carácter centralizado que ha caracterizado al sistema de toma de decisiones en Chile, se hace difícil mostrar experiencias de desarrollo regional que hayan tenido un carácter sistemático y donde se hubiesen delegado atribuciones de cierta importancia.

Sin embargo, debido a la gran longitud del territorio y a las grandes distancias de los extremos norte y sur de la capital, y por encontrarse estas regiones extremas en una situación fronteriza, el Gobierno ha creado para ellas estímulos de excepción con el propósito de atraer población y fomentar una actividad económica.

La autorización del puerto libre de Arica en el año 1953 y su posterior desarrollo industrial a partir de 1958 con la creación de una Junta de Adelanto, representa una de las experiencias más destacadas de desarrollo regional en Chile.

Sin embargo el desarrollo de Arica se caracterizó en los primeros años por un comercio de artículos suntuarios importados que en principio no podían internarse al resto del país y posteriormente en el desarrollo de la industria automotriz, fundamentalmente de ensamble con baja incorporación de valor agregado. En ambos casos el desarrollo fue de carácter artificial y solamente se pudo sostener porque ese tipo de actividades eran exclusivas para Arica y estaban protegidas por amplias exenciones tributarias y franquicias de importación.

La experiencia de Arica ha sido de un alto costo para el resto del país por las divisas que se han destinado a las importaciones en

/ese departamento,

ese departamento, por los impuestos que ha dejado de percibir el Estado y por los altos precios y baja calidad de la producción ariqueña que ha tenido que pagar el resto del país.

Afortunadamente durante estos dos últimos años se le ha dado otra orientación al desarrollo de Arica sobre bases más reales y permanentes gracias a la aplicación de criterios racionales de planificación debidamente coordinados con el gobierno central.

Desde el año 1956 se han otorgado franquicias especiales para la importación de artículos en las provincias de Magallanes, Aysén y Chiloé, pero sin tener la espectacularidad del comercio de Arica, ya que las cuotas en dólares asignadas a esas provincias eran de mucho menor cuantía.

Durante el año 1968 se ha creado la Corporación de Magallanes que cuenta con fondos propios para dar un mayor impulso al desarrollo regional, como también los Institutos de CORFO en Chiloé y Aysén. En todo caso estos nuevos organismos no cuentan con los recursos suficientes como para provocar un desarrollo de proporciones ^{1/}.

La Zona Norte se ha visto beneficiada por los recursos que le destina la ley del cobre dictada en 1955 en virtud de la cual parte de la tributación que recibe el Estado debe destinarse a inversiones en las provincias donde se encuentran los yacimientos que explotan las grandes compañías mineras. Tradicionalmente, estos fondos no han sido objeto de un programa de desarrollo regional concreto, sino que más bien han señalado un tope mínimo que el Estado debía gastar en esas zonas.

Durante el año 1967 se creó por ley el Instituto CORFO Norte que utiliza parte de los fondos del cobre para promover el desarrollo industrial, minero, agrícola y pesquero.

^{1/} Los presupuestos aproximados de las Corporaciones Regionales son los siguientes:

Junta de Adelanto de Arica	US\$ 16.0 Millones
Corporación de Magallanes	US\$ 2.5 "
Instituto CORFO Aysén	US\$ 0.5 "
Instituto CORFO Chiloé	US\$ 0.5 "
Instituto CORFO Norte	US\$ 9.0 "

/Durante el

Durante el año 1962 y a raíz de los desastrosos sismos del mes de mayo de 1960 que provocaron gran destrucción en la zona sur del país el Gobierno creó los Comités Provinciales de Desarrollo formado por personeros del sector público y privado, presididos por el Intendente de cada provincia y actuando como secretarías técnicas las Agencias Regionales de CORFO. A pesar de la buena intención de la iniciativa los Comités Provinciales tuvieron el más rotundo de los fracasos ya que por una parte sus recomendaciones no estaban avaladas por estudios técnicos que ofrecieran garantía al Gobierno Central y por la otra no existía otorgamiento de poderes a estos Consejos ni una comunicación expedita con los organismos nacionales.

El primer intento nacional de lograr un desarrollo regional en cada una de las provincias había fracasado por la forma apresurada en que se implantó el sistema y por la extraordinaria influencia que caracterizaba al Gobierno Central.

4. Los desequilibrios regionales

La manifestación más evidente del desequilibrio regional en Chile está dada por la exagerada concentración demográfica y de la actividad industrial en Santiago. Esta concentración es el resultado de un rápido proceso de urbanización que ha afectado al país durante estos 25 últimos años.

La provincia de Santiago agrupa el 35 por ciento de la población del país, genera el 44 por ciento del Producto Geográfico Bruto y se localiza el 64 por ciento de las industrias que ocupan más de 50 personas.

A los indicadores anteriores debe agregarse que la actividad fundamental del sistema de la Administración Pública se encuentra en Santiago debido al sistema unitario y centralizado de Gobierno. También las actividades financieras se controlan en Santiago, lo que explica que la sede de la mayoría de las empresas se encuentran en la capital, tengan o no instaladas sus plantas en las provincia de Santiago.

/Todo el resto

Todo el resto de las provincias del país manifiestan un sentimiento de abandono y de postergación donde el culpable es el Gobierno Central que favorece solamente a los santiaguinos. Sin embargo esta conducta obedece a la comparación en términos absolutos que se hace con respecto a Santiago ya que el tamaño de la ciudad capital le otorga una fisonomía y dinamismo que no es comparable con ninguna otra ciudad del país lo que hace disminuir la importancia de la vida en provincias.

Si tomamos cifras per cápita de algunos indicadores socio-económicos podremos constatar que la situación no es tan desventajosa para muchas provincias y que por lo tanto el desequilibrio regional es más aparente que real.

Con respecto al Producto Geográfico Bruto per cápita, Santiago ocupa el quinto lugar dentro de las regiones del país con E° 2 400, cifra levemente superior al promedio nacional, superando a Santiago las regiones de Antofagasta, Magallanes y Tarapacá. Por otra parte, el producto per cápita más alto lo tiene Antofagasta con E° 6 608 y el más bajo Cautín con 896, lo que da una diferencia de 1 a 7 entre los niveles máximos y mínimos.

Desgraciadamente no se cuenta con cifras de ingreso per cápita a nivel regional, indicador que expresa en mejor forma los niveles de vida de la población y donde las diferencias interregionales mostrarían una menor disparidad de la que arroja el producto per cápita.

En lo que a inversión pública se refiere las últimas cifras disponibles señalan que en términos per cápita, están muy favorecidas las regiones de Tarapacá y Magallanes con más de E° 1000 por habitante al año, mientras que Santiago ocupa el sexto lugar con E° 328 que es levemente superior al promedio nacional.

Si tomamos la relación inversión pública/impuestos recaudados, o sea un indicador aproximado de la medida que la inversión es financiada por los tributos generados en la propia región, podemos comprobar que ocho de las doce regiones reciben más inversiones de los impuestos

/que pagan,

que pagan, todas ellas de un desarrollo relativamente bajo. Al mismo tiempo, las regiones de Santiago, Valparaíso-Aconcagua, Antofagasta y O'Higgins y Colchagua generan más ingresos tributarios que el valor de las inversiones, las dos primeras regiones debido a la gran actividad industrial y comercial que se desarrolla en ellas y en las dos últimas por los altos ingresos que genera la tributación al cobre.

/II. LA EXPERIENCIA

II. LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN CHILE (1965-1969)

La ausencia de mecanismos que generaran una gran autonomía al desarrollo en las diferentes regiones como las Corporaciones de desarrollo ofrecía una excelente oportunidad para iniciar un proceso de planificación regional que partiera desde las más altas autoridades de planificación y de Gobierno, precisamente en el momento en que los desequilibrios regionales empezaban a adquirir una mayor gravedad.

De esta manera fue posible hacer un planteamiento nacional de la planificación regional que propusiera políticas coherentes para todas las regiones del país en forma simultánea, al mismo tiempo que estas políticas eran concordantes con las metas globales y sectoriales del plan. De esta manera se evitaba el surgimiento de acciones regionales exageradamente autónomas que por presiones políticas obtendrían ciertas concesiones del Gobierno Central, con el riesgo de desvirtuar el desarrollo regional hacia actividades de tipo artificial y muchas veces contrapuestas con el interés del desarrollo nacional.

A. Métodos de planificación regional en Chile

Una vez tomada la decisión política de abordar los problemas regionales a nivel nacional y de una manera sistemática, se crearon las facilidades institucionales necesarias para poder actuar en esa dirección.

Como primera medida se incorporaron de lleno los trabajos de planificación regional en la Oficina de Planificación Nacional rompiendo el esquema tradicional que solamente consideraba los aspectos globales y sectoriales. Este hecho ha contribuido poderosamente al enriquecimiento mutuo de los niveles globales, sectoriales y regionales, debido principalmente al diálogo cotidiano de trabajo

/entre los

entre los profesionales que tienen oportunidad de intercambiar ideas y experiencias en una misma institución, como también a la permanente preocupación de la Dirección para lograr una integración y compatibilización de los diferentes niveles de planificación.

Bajo el Director de ODEPLAN se encuentran la Sub-Dirección Nacional que se encarga fundamentalmente de elaborar el plan global como de la compatibilización de los planes sectoriales y la Sub-Dirección Regional de la cual depende el Departamento de Planificación Regional que funciona en Santiago y las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN) en la mayoría de las regiones en que se ha dividido el país.

En base a esta organización y a equipos de planificadores que se han ido reclutando progresivamente ha sido posible realizar una serie de trabajos que expondremos muy brevemente.

1. Regionalización de Chile

La primera tarea fue evidentemente una definición de la división territorial del país en regiones que sirvieran de base para los futuros trabajos que se emprenderían a nivel regional.

Los criterios de regionalización que se aplicaron fueron de variada índole como los geográficos, de polarización, político-administrativos, económicos, sociales, de población, etc. La idea central era lograr un reagrupamiento de las 25 provincias del país en regiones susceptibles de planificarse y particularmente de generar un desarrollo autosostenido. Cada región deberá presentar una unidad integrada desde el punto de vista económico, social, administrativo y territorial.

Por otra parte, el desarrollo se concibe en forma polarizada de tal manera que en cada región exista uno o más polos de desarrollo como agente dinámico y centro integrador del desarrollo regional.

El tamaño y la importancia relativa de cada región deberán ser de una magnitud tal que sea susceptible de ser administrada por una autoridad regional al mismo tiempo que presenta posibilidades de lograr una dinámica del crecimiento.

/De esta

De esta forma se hizo una primera clasificación en dos grandes tipos de regiones: a) regiones de colonización y b) regiones consolidadas. Las primeras se sitúan en los extremos norte y sur del país con baja densidad de población, con problemas de acceso y de comunicación con el resto del territorio nacional, en actividades económicas sujetas a variaciones por agotamiento de los recursos o alteraciones de los precios y condiciones de demanda en la venta de materias primas. En estas regiones vive aproximadamente el 15 por ciento de la población pero a su vez ocupa más del 60 por ciento de la superficie territorial.

El segundo grupo de regiones se denomina consolidadas y ocupan la parte central del país donde por razones históricas, de explotación de recursos y generación de actividades económicas, se ha logrado una estabilidad y permanencia de la población en relación a su medio y una densidad que permite el asentamiento de ciudades y la construcción de una infraestructura que las hace perdurar e integrarse entre sí.

Dentro de esta zona consolidada se pueden distinguir a su vez dos grupos de regiones:

- a) Macro Zona Central
- b) Regiones Periféricas

Dentro de la Macro Zona Central se ubica más del 50 por ciento de la población, se genera aproximadamente el 60 por ciento del Producto Geográfico Bruto y más del 70 por ciento de la producción industrial. Aquí se encuentra el centro metroplitano más importante del país, Santiago, con cerca de 2 500 000 habitantes y unidos por buenas carreteras y a no más de dos horas de viaje, con el área metropolitana de Valparaíso-Viña del Mar y otros centros urbanos menores como Rancagua, San Felipe, Los Andes, pero con una notable dinámica industrial.

Las regiones periféricas tienen una importante población rural y la actividad económica se basa fundamentalmente en la explotación agropecuaria, salvo la región de Concepción donde existe un centro metropolitano de importancia y un desarrollo de industrias básicas

/como el

como el acero, refinería de petróleo, petroquímica, las que a su vez han dado nacimiento a numerosas otras industrias complementarias.

CLASIFICACION DE REGIONES	Zona de Colonización	Norte	I. Tarapacá II. Antofagasta III. Atacama-Coquimbo
		Austral	X. Los Canales XI. Magallanes
	Zona Consolidada	Regiones Periféricas	VI. Maule VII. Bío-Bío VIII. Cautín IX. Los Lagos
		Macro Zona Central	ZM. Santiago IV. Aconcagua-Valparaíso V. O'Higgins-Colchagua

De esta forma se reagrupan con propósito de planificación y desarrollo las 25 provincias en 11 regiones y una zona metropolitana.

2. Política de desarrollo regional

Una vez definida la regionalización del país y los principales objetivos que debería cumplir el plan nacional, se procedió a formular una Política de Desarrollo Regional que señalara el tipo de prioridades regionales, determinara una jerarquización de polos de desarrollo y regionalizara el desarrollo sectorial.

Se propone una política de "Desarrollo Integral y de Efecto Desconcentrador" para las cuatro regiones que tienen una continuidad geográfica en el valle central, desde la Región del Maule hasta la Región de Los Lagos. En esta amplia zona predomina el sector agropecuario, pero al mismo tiempo existen centros urbanos de importancia que permitirán afianzar un desarrollo más dinámico en términos de nuevas industrias y la creación de servicios más especializados. Con esto se pretende lograr un desarrollo integral sobre una base

/multisectorial en

multisectorial en agricultura, pesca, silvicultura e industria manufacturera, unido al desarrollo de un sistema de transporte y comunicación que permita la vinculación de los polos de desarrollo con sus respectivas áreas de influencia.

Las industrias básicas procesadoras de materias primas cuyo costo de transporte sea elevado, deberán instalarse en estas regiones y constituirse en agentes dinámicos y modernos del desarrollo, como por ejemplo, las plantas de papel y celulosa, de azúcar de betarraga, conservas de frutas y legumbres, mataderos frigoríficos e industrias derivadas de la agricultura en general. Además, el fomento de la pequeña y mediana industria que sustituya ventajosamente importaciones regionales o que use los productos semi-terminados de industrias básicas de importancia nacional ubicadas en estas regiones, como por ejemplo los productos derivados del acero o del petróleo, permitirá lograr un efecto desconcentrador importante en el futuro desarrollo industrial.

Esta política debe favorecer al 30 por ciento de la población, en una zona donde se genera el 23.5 por ciento del Producto Geográfico Bruto y se ubica el 18.0 por ciento de las industrias que ocupan más de 50 personas del país.

Una política de racionalización y de ordenamiento del desarrollo urbano debe aplicarse a la Macro Zona Central, donde existe un crecimiento natural pero desordenado, particularmente en la ciudad de Santiago.

La Macro Zona Central que incluye desde la Provincia de Aconcagua por el norte hasta la Provincia de Colchagua por el sur, agrupa el 50 por ciento de la población, genera el 60 por ciento del Producto Geográfico Bruto y en ella se encuentra el 70 por ciento de las industrias que ocupan más de 50 personas.

En la ciudad de Santiago debe restringirse la instalación de nuevas industrias, salvo aquellas que requieren una alta tecnología y una variedad de servicios que sólo la capital puede ofrecer.

/Finalmente, las

Finalmente, las regiones de colonización ubicadas en el extremo norte y sur, se caracterizan por tener una baja densidad de población concentrada en algunos centros urbanos o de explotación minera, quedando gran parte del territorio deshabitado por la adversidad del medio ambiente y las distancias que los separan de otros centros.

Para estas regiones, que están en una posición fronteriza y muy alejadas del centro del país, se hace necesario que el Gobierno aplique una política de fomento, con incentivos especiales y creando Corporaciones de Desarrollo con autonomía financiera. Estos estímulos no deben conducir a un desarrollo artificial, sino a una mayor y mejor explotación e industrialización de los recursos naturales que estas regiones poseen.

Polos de Desarrollo

Una adecuada jerarquización de los polos de desarrollo como ubicaciones prioritarias para el desarrollo integrado urbano-regional y en particular, la localización de nuevas industrias, es un instrumento fundamental de la política de desarrollo regional, ya que los centros urbanos concentran cerca del 70 por ciento de la población total del país, y lo que es más importante, recibirán prácticamente todo el crecimiento poblacional en los próximos años. Por otra parte en los polos de desarrollo se encuentra la casi totalidad de las actividades secundarias y terciarias y de ellas se ejerce una influencia directa sobre un área cuyo tamaño es función de un cierto potencial del centro, permitiendo a su vez la integración del territorio nacional a través de la interrelación entre estos polos de desarrollo.

La jerarquización de los polos de desarrollo es la siguiente:

- Polo de Desarrollo de Orden Nacional: Santiago como sede de la administración y de instituciones que sirvan a todo el país.

- Polos de Desarrollo Multi-regional y de Importancia Nacional: Antofagasta, Valparaíso y Concepción, ciudades que en el norte, centro y sur del país deben constituir efectivos contrapesos al crecimiento de Santiago, creando una dinámica que se auto-sustente.

/- Polos de

- Polos de Desarrollo de Orden Regional: Con poblaciones cercanas o superiores a los 100 000 habitantes, relativamente alejados de los polos de importancia nacional. Estos polos están diferenciados de acuerdo a las áreas que sirven y cumplen diferentes roles de acuerdo a su tamaño y ubicación. Estos polos regionales son: Arica, Iquique, Serena-Coquimbo, Rancagua, Talca, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Punta Arenas.

Los resultados de la política adoptada sólo podrán conocerse en un período más largo. Sin embargo, ya es posible indicar algunos efectos que se están haciendo presentes.

La política de "Desarrollo Integral y de Efecto Desconcentrador" ha tenido pleno éxito en la Región del Bío-Bío, donde se han observado tasas de crecimiento superiores al promedio nacional desde 1965 a 1968, junto con seguirse realizando cuantiosas inversiones en el desarrollo industrial que asegurarán el dinamismo de esta región en el futuro.

Sin embargo, esta política prácticamente no se ha aplicado en la Región del Maule, Cautín y Los Lagos, por la carencia de proyectos industriales estratégicos de cierta importancia que pudieran dinamizar la economía local y absorber la desocupación.

La Macro Zona Central ha seguido gozando de su crecimiento natural que le da una dinámica propia; sin embargo, la política de racionalización y ordenamiento del desarrollo urbano, todavía no encuentra los mecanismos de implementación adecuados que permitan realizarla. Por ejemplo no existe una autoridad que esté por sobre las municipalidades y que pueda planificar y ejecutar los programas de vivienda, equipamiento urbano, transporte, etc., como también el uso que se le dará al espacio físico disponible.

Una decisión sobre esta materia es importante ya que el Estado destina aproximadamente el 50 por ciento de sus gastos de inversión a la Macro Zona Central, donde se concentra la mitad de la población del país.

/La política

La política de impedir que se instalen industria en el área metropolitana de Santiago, debe fortalecerse en el futuro ya que hasta el momento los resultados obtenidos no pueden considerarse satisfactorios debido a la gran descoordinación que todavía subsiste en esta materia.

La política aplicada a las zonas de colonización en los extremos norte y sur puede considerarse satisfactoria por los nuevos estímulos que se han creado para el desarrollo de esas regiones y por los resultados obtenidos.

En el extremo norte, Arica sigue teniendo un crecimiento espectacular y cada vez sobre bases más sólidas y dinámicas como el desarrollo de la industria electrónica. Los recursos de la Junta de Adelanto de Arica y la actividad de las industrias actualmente instaladas aseguran un crecimiento sostenido para el futuro.

Los departamentos de Iquique y Pisagua han tenido un estancamiento en su actividad económica debido a la crisis de la industria pesquera que se inició en 1965.

La Provincia de Antofagasta ha recibido el impacto favorable de los programas de expansión del cobre por la mayor producción que ellos generan y por las industrias manufactureras vinculadas a este sector.

En el extremo sur, las Provincias de Llanquihue y Chiloé han registrado un crecimiento relativamente lento y no se tienen proyectos que pudieran modificar la actual situación. Sin embargo, en las Provincias de Aysén y Magallanes se han realizado inversiones de consideración que han provocado condiciones más favorables para el desarrollo de ambas provincias.

3. Estrategias de desarrollo regional

El método de planificación a nivel regional que se ha aplicado en Chile se conoce con el nombre de Estrategia de Desarrollo Regional que consiste en la preparación de un documento que señale las características del desarrollo de la región y las principales líneas de acción que deberán seguirse en el futuro.

/La "Estrategia"

La "Estrategia" es una etapa intermedia del plan definitivo en el sentido que no se dispone de todos los antecedentes e informaciones estadísticas para hacer un plan integral de acuerdo a los métodos más avanzados de planificación. Se trata de utilizar al máximo los antecedentes disponibles sobre la región y hacer algunos estudios complementarios que permitan en un plazo relativamente breve hacer recomendaciones concretas de políticas en sectores determinados incluyendo indicaciones para lograr institucionalizar los mecanismos de implementación que sean adecuados para alcanzar los objetivos determinados.

La Estrategia constituye un marco orientador del desarrollo regional tanto en sus aspectos económicos, sociales, físico-espaciales como institucionales, debidamente coordinados entre sí como también con los planes sectoriales de desarrollo y con el plan nacional.

En Chile se han elaborado estrategias completas para las regiones del Bío-Bío, Maule y Magallanes. Para todo el resto de las regiones se dispone de documentos muy sintéticos ya que no se disponía de los cuadros profesionales y de los antecedentes necesarios para haber realizado estudios más completos.

En términos muy generales las estrategias se desarrollan de acuerdo al siguiente esquema:

1. Papel que juega la región dentro del desarrollo regional
2. Principales elementos del diagnóstico regional
 - 2.1 Desequilibrios regionales
 - 2.2 Potencialidades de desarrollo
 - 2.3 Las posibilidades de integración demográfica, económica y espacial
3. Metas para el desarrollo regional
 - 3.1 Crecimiento global del producto y por sectores
 - 3.2 Metas de inversión
 - 3.3 Balance de la ocupación y mano de obra
4. Estrategias sectoriales
 - 4.1 Sectores productivos de bienes
 - a) Agrícola
 - b) Industrial
 - c) Minero
 - d) Otros

/4.2 Infraestructura económica

4.2 Infraestructura económica

- a) Transporte
- b) Energía y Combustible
- c) Telecomunicaciones

4.3 Sectores de equipamiento social

- a) Vivienda y urbanismo
- b) Salud
- c) Educación

4.4 Servicios

- a) Comercio
- b) Finanzas
- c) Turismo

5. Líneas de acción estratégica en lo social

5.1 Participación

5.2 Cambios en la estructura social

6. Líneas de acción estratégicas para el ordenamiento espacial del desarrollo regional

6.1 Definición de áreas de desarrollo

6.2 Definición de polos de desarrollo

6.3 Repercusión de las inversiones en proyectos e infraestructuras sobre las áreas polos de desarrollo

7. Líneas de acción estratégica en lo institucional

7.1 Creación de autoridades regionales

7.2 Descentralización administrativa

7.3 Participación regional en la asignación de recursos financieros

B. Los mecanismos de implementación de la política regional

A pesar de que Chile ha logrado un avance considerable en los métodos para formular planes regionales, no ocurre lo mismo con los mecanismos de implementación que hagan posible el cumplimiento de estos planes.

En primer lugar, debe recordarse que la Oficina de Planificación Nacional encargada de elaborar los planes regionales en el país, sólo tiene un carácter asesor frente a los organismos ejecutores del sector público.

/Si bien

Si bien es cierto que todo el mundo acepta la idea de planificación, ella es a veces rechazada cuando modifica los sistemas tradicionales de toma de decisiones por quienes no quieren someter sus decisiones a un sistema nacional de planificación que inevitablemente impone ciertas restricciones.

Desde el momento que se producen los primeros rechazos, los responsables de la planificación tendrán que acudir a diferentes medios para vencer esa actitud hostil y posteriormente imponer criterios más racionales para la asignación de recursos en todos los sectores de la economía nacional.

No cabe la menor duda que la tarea no es fácil en absoluto y requiere de algún tiempo para que ella penetre en todos los centros de decisión.

Esta tarea se hace tanto más difícil cuando el sistema de planificación sólo tiene el carácter de asesor. Sin embargo, en la medida que exista un respaldo político efectivo de las más altas autoridades de Gobierno, será posible ir conquistando posiciones que aseguren una participación más efectiva de los organismos de planificación en el sistema de toma de decisiones.

En lo que a planificación regional se refiere, podemos afirmar que las recomendaciones hechas por ODEPLAN han tenido un respaldo político y no han encontrado oposición en el resto del sector público ni mucho menos en las regiones, ya que en este terreno se venía a llenar un vacío, producto del sistema exageradamente centralizado de Gobierno.

La creación de las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN) constituyó el primer paso efectivo hacia la implementación de la Política Regional. Los ORPLAN han realizado acabados estudios que les ha permitido contar con una información muy completa sobre todos los aspectos del desarrollo regional.

El manejo ordenado y sistemático de esta información a través de la elaboración de estrategias de desarrollo, coordinación de inversiones y programas, evaluación de proyectos, etc., ha sido el

/principal instrumento

principal instrumento de poder y de convencimiento que han tenido estas Oficinas para imponer sus propios criterios.

Los ORPLAN crearon una conciencia regional y estimularon a los personeros del sector público y privado a organizarse regionalmente para resolver los problemas de su esfera de acción.

Una clasificación de las líneas de acción más convenientes para el desarrollo de cada región, permitió que se tomaran una serie de medidas de implementación para el cumplimiento de las recomendaciones propuestas.

1. Descentralización administrativa

En lo que a descentralización administrativa se refiere, el Presidente de la República ha firmado recientemente un Decreto por el cual ordena que todos los servicios de la administración pública ajustaran su división territorial a la regionalización propuesta por ODEPLAN. Esta regionalización ha sido adoptada gradualmente y ya ha sido aprobada por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y en aquellos casos que se crean Comités Zonales de Coordinación como ocurre en el sector agrícola.

Paralelamente a la adopción de una regionalización uniforme, los diferentes Ministerios han ido otorgando mayores atribuciones a sus delegados zonales, de acuerdo a la política propuesta por ODEPLAN. Entre los organismos que han dado estas mayores atribuciones podemos mencionar a la Corporación de Fomento de la Producción, al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Agricultura y al Ministerio del Interior.

CORFO a través de una elevación de los montos de créditos que pueden prestar sus agencias provinciales sin consulta a Santiago, monto que es más elevado aún en el caso de la Región del Bío-Bío. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo a través de sus delegaciones zonales, que ya se están instalando en el país y que coordinarán con amplias facultades y bastante autonomía los programas de las diferentes reparticiones del Ministerio. El Ministerio de Educación

/ha iniciado

ha iniciado una experiencia piloto en la Región del Bío-Bío donde se descentralizan la mayoría de las decisiones. El Ministerio de Agricultura, a través de la creación de los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario encargado de regionalizar el Plan Agrícola y de tomar las decisiones correspondientes para su cumplimiento a nivel regional. El Ministerio del Interior a través de los Comités Regionales de Intendentes en la Región del Bío-Bío y Maule, junto al apoyo que están dando a la descentralización la mayoría de los Intendentes del país.

2. Localización industrial

La localización industrial es otro instrumento básico de desarrollo regional ya que permite orientar las inversiones del sector más dinámico de la economía, hacia regiones de menor desarrollo relativo y donde los industriales no se instalarán por su propia voluntad.

Solamente el Estado, a través de una política coordinada de construcción de barrios industriales, otorgamiento de créditos, formación de empresas estatales o sociedades mixtas, entrenamiento de la mano de obra calificada, creación de una legislación especial, etc., puede orientar las nuevas industrias hacia las regiones.

Esta política se ha estado aplicando con un relativo éxito gracias a la coordinación que ha podido establecerse entre ODEPLAN, CORFO, MINVU y Ministerio de Economía en todo lo que se refiere a instalación de nuevas industrias. Por primera vez, se está adoptando con energía la política de no permitir la instalación de industrias en el área metropolitana de Santiago y creando una serie de estímulos para atraer las nuevas industrias a provincias.

Entre estos estímulos podemos mencionar la construcción de barrios y parques industriales como los de Arica, Antofagasta, Serena, Coquimbo, El Belloto, Concepción, etc., las franquicias especiales para la internación de maquinarias y equipos que se instalen en las regiones como las que se contemplan en el Decreto Nº 2195 y en el

/Decreto Nº 100.

Decreto Nº 100. También se mantienen los mismos criterios para el otorgamiento de créditos que da la Corporación de Fomento de la Producción y el Banco del Estado.

La aplicación de esta política ha estado favoreciendo en estos últimos años a diferentes regiones y muy en particular a Concepción, Arica, Valparaíso y otros centros urbanos de la Macro Zona Central como Rancagua y San Felipe-Los Andes.

3. Regionalización del presupuesto

La regionalización del presupuesto de capital del sector público es un importante mecanismo de implementación de la política de desarrollo regional y se ha estado aplicando durante estos dos últimos años. Dado que el sistema tradicional de presupuesto tiene un enfoque sectorial y por instituciones, se ha encontrado dificultades para innovar sobre la materia. Sin embargo, se ha contado con el decidido apoyo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, organismo que está exigiendo la regionalización del presupuesto, conforme a los criterios de ODEPLAN, en las instrucciones que envía anualmente a las diferentes instituciones.

Durante los primeros años no es dable esperar resultados muy alentadores de la regionalización del presupuesto, ya que muchas inversiones anuales forman parte de obras que toman varios años y que ya han sido iniciadas, de tal modo que el saldo regionalizable es a veces muy reducido. En todo caso, debe tenerse presente que la regionalización del presupuesto debe concebirse como un sistema regular y periódico que irá provocando sus efectos en el largo plazo si se mantienen los criterios y prioridades durante un número considerable de años.

La regionalización del presupuesto es muy reciente en Chile pero ya ha logrado despertar conciencia en las esferas del Gobierno Central y lo que es más importante, ha creado un mecanismo de participación de los delegados de los diferentes Ministerios para fijar las prioridades de su sector.

4. Corporaciones de desarrollo regional

Las Corporaciones de desarrollo regional, como la Junta de Adelanto de Arica que goza de importantes recursos financieros y de mucha autonomía para su utilización, constituye un poderoso mecanismo de desarrollo regional.

Sin embargo, no es posible generalizar este tipo de corporaciones de desarrollo regional a todo el país, ya que se perdería la dirección central tan necesaria para el conjunto de la economía nacional. Las Corporaciones de desarrollo se justifican solamente como caso excepcional, en los extremos norte y sur del país, que fuera de estar muy alejados del centro poseen importantes zonas fronterizas que es necesario reforzar con una cada vez mayor población que dé muestras de soberanía sobre una base económica real y permanente.

La Junta de Adelanto de Arica ha firmado un Convenio con ODEPLAN para racionalizar el uso de sus recursos y vincular sus planes regionales a los del plan nacional de desarrollo. La experiencia lograda hasta el momento se puede considerar altamente positiva, ya que ha sido posible orientar el desarrollo económico de Arica sobre bases más estables, evitando gastos innecesarios y eliminando gradualmente los aspectos de un desarrollo artificial debido a una legislación que otorgaba franquicias exageradas.

La Junta tiene capacidad para otorgar créditos directos al fomento de la industria, el turismo, la minería y la agricultura, disponiendo para ello aproximadamente de 45 millones de escudos al año, dentro de un presupuesto total de más de 150 millones de escudos anuales.

En el extremo sur, la Provincia de Magallanes cuenta con una Corporación recientemente creada, pero que dispone de la décima parte del presupuesto de la Junta de Adelanto de Arica, a pesar de atender una población similar y un área geográfica mucho más extensa. También la Corporación de Magallanes adecúa sus planes a las recomendaciones hechas por ODEPLAN a través de su Oficina Regional respectiva.

/La experiencia

La experiencia de la Junta de Adelanto de Arica y de la Corporación de Magallanes, indudablemente que despertaron el apetito de sus regiones vecinas, quienes quisieron para sí un tratamiento similar. Este tipo de presión regional, mezclada a intereses políticos obligó al Gobierno a tomar decisiones apresuradas para otorgar un mayor grado de descentralización a zonas deprimidas y relativamente alejadas del centro. Esta mayor autonomía se otorgó con la creación de Departamentos descentralizados de la Corporación de Fomento, a través del Instituto CORFO Norte. Los Departamentos Regionales de CORFO tienen menor grado de autonomía que la Junta de Adelanto de Arica y que la Corporación de Magallanes, ya que su presupuesto tiene que ser aprobado por el Consejo de la Corporación. En todo caso la experiencia es interesante ya que asegura un monto mínimo que la Corporación de Fomento debe invertir en esa zona y la asignación de gastos específicos la decide un Consejo Regional.

5. Regionalización de la asistencia técnica internacional

La regionalización de la asistencia técnica internacional ha mostrado ser un instrumento valioso para la programación regional particularmente porque esta asistencia es de responsabilidad de ODEPLAN y para la acción regional se utilizan los ORPLAN. La asistencia técnica en expertos y equipos o programas especiales ofrece excelentes posibilidades para ser canalizada al nivel regional donde esta ayuda se hace más necesaria.

Muy recientemente se ha firmado un acuerdo entre el Gobierno y la UNICEF para llevar adelante un programa de desarrollo social de carácter integral en las zonas costeras y de pre-cordillera de la Región de Los Lagos, de acuerdo a las prioridades establecidas por ODEPLAN. Este programa representa una experiencia piloto en América Latina, que fue posible realizarla en Chile gracias a que se tenían avanzados estudios a nivel regional y un grado de descentralización que permitió estructurar rápidamente un programa y definir los organismos de contraparte.

/Para el

Para el futuro se está haciendo toda una programación de la asistencia técnica a nivel regional, de acuerdo a los requerimientos de cada región, a las ofertas que se están recibiendo y a la capacidad de absorción que se pueda tener de esta ayuda.

6. Criterios de regionalización a nivel central

La regionalización de las decisiones de los organismos centrales de Gobierno es de enorme importancia, ya que en la actualidad Chile tiene un sistema de gobierno muy centralizado. La mayoría de las instituciones cuentan con Consejos y Comités que aprueban los programas, proyectos y toman las grandes decisiones de sus respectivas instituciones. ODEPLAN ha estado haciéndose presente cada vez más en estos Consejos y Comités donde ha insistido permanentemente sobre las necesidades regionales.

Actualmente ODEPLAN tiene representantes en el Comité Económico de Ministros y donde se toman las decisiones de más alto nivel: Consejo de CORFO para todo lo que se refiere al desarrollo industrial y en aspectos importantes de la industria agropecuaria, pesca, minería; el Consejo de Fomento del Banco del Estado para la aprobación de créditos que financian nuevas inversiones en el campo industrial, agrícola, pesquero y de turismo; Comité de Inversiones Extranjeras; Comité de Créditos Externos; Comité de Política Arancelaria; Comité de Transporte; Comisión Coordinadora de Turismo; Comité de Liberación de Franquicias Aduaneras; Comisión Electrónica; Comisión de Pesca; Comisión de Isla de Pascua; Comisión del Instituto de Recursos Naturales, etc.

A través de la participación en todas estas Comisiones, ODEPLAN ha podido ir introduciendo gradualmente criterios de racionalidad a nivel nacional, sectorial y regional, al mismo tiempo de lograr una coordinación entre los diferentes proyectos. El relativo éxito que ODEPLAN ha tenido en estas intervenciones se debe en gran parte a la visión de conjunto que tiene sobre todo el desarrollo del país y a la gran cantidad de información que dispone por los estudios que realizan sus diferentes departamentos y oficinas regionales, ello le permite incorporar nuevos antecedentes a la discusión que tienen mucha fuerza y que tradicionalmente no eran considerados.

