

INT-2365

CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento B/5

organizado por las Naciones Unidas, por intermedio de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica, con la colaboración del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Santiago, 31 de agosto al 3 de octubre de 1970

INTRODUCCION A LAS VARIABLES SOCIALES DEL DESARROLLO REGIONAL *

Ruben D. Utria **

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ha sido preparado especialmente por su autor para el mismo.

** El autor es Asesor de las Naciones Unidas en Aspectos Sociales de la Política y la Planificación del Desarrollo Regional, adscrito a la CEPAL, pero las ideas y expresiones vertidas en el presente trabajo son de su responsabilidad personal.



I N D I C E

Primera Parte: Los Aspectos Sociales del Desarrollo Regional

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. ALGUNAS REPERCUSIONES SOCIALES DEL PATRON TRADICIONAL DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	10
A. Las dicotomías regionales	11
B. Efectos sociales de la concentración del desarrollo en zonas litorales	19
C. Efectos sociales de la polarización	20
D. Los efectos de la dependencia	22
E. Los efectos sociales de la falta de integración nacional	26
III. ASPECTOS SOCIALES DERIVADOS DE LA NATURALEZA Y LA DINAMICA DEL DESARROLLO	29
A. <u>Naturaleza y dinámica sociales del desarrollo a nivel regional</u>	29
1. El desarrollo como proceso de cambios sociales	31
2. La dinámica del desarrollo a nivel regional y local	34
B. <u>Aspectos sociales inherentes al papel central de la población</u>	39
1. Las condiciones del desarrollo comunal	40
2. Las características y tendencias demográficas	42
3. El patrón de asentamiento	43
4. Las actitudes frente a las barreras geográficas y climatológicas	44
C. <u>Aspectos sociales involucrados en las estrategias del desarrollo regional</u>	46
1. Problemas derivados de las relaciones entre las instituciones regionales y el Estado nacional	48
2. Problemas derivados de las funciones y el status de la región	52

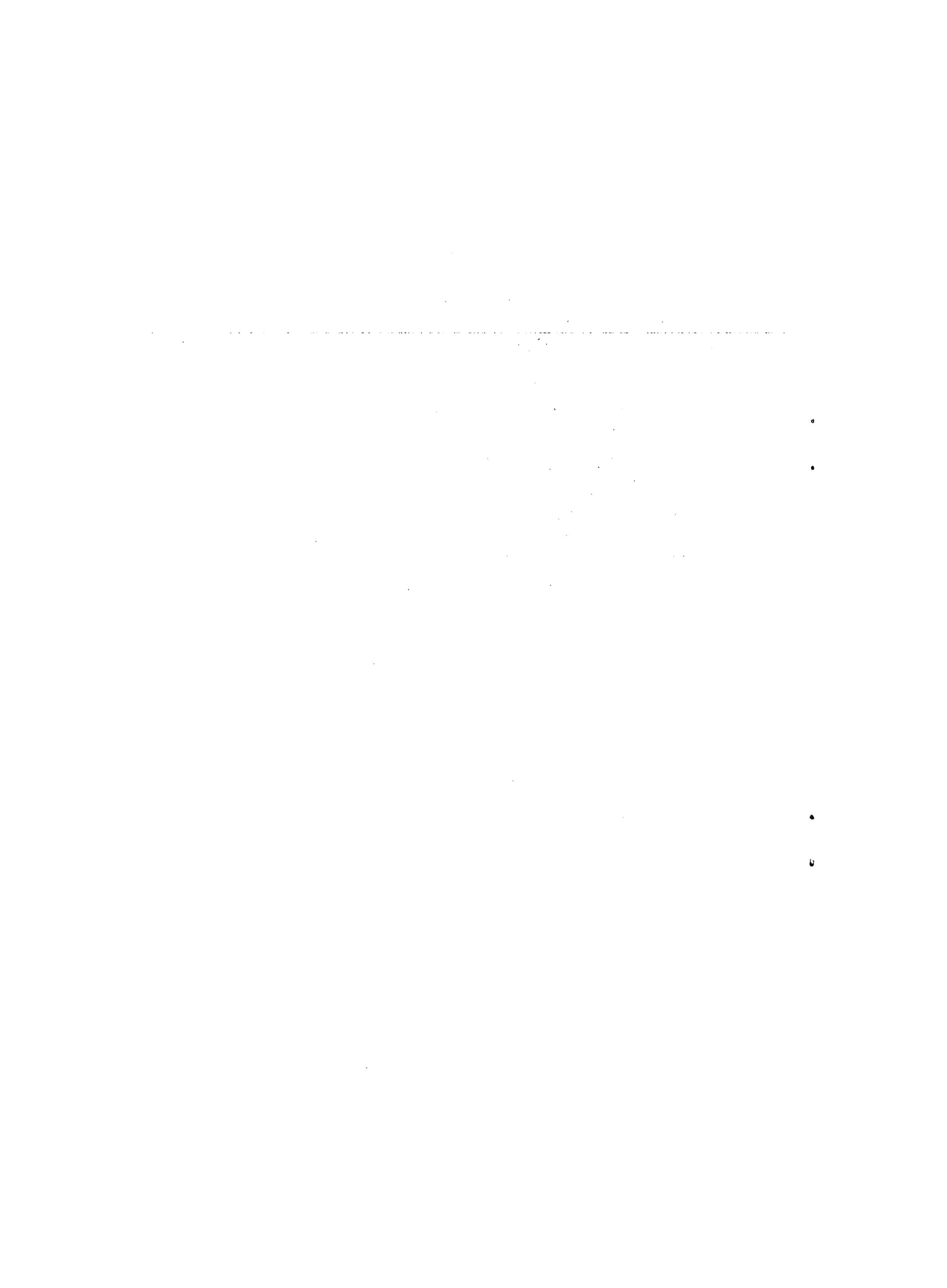
/Segunda Parte

<u>Segunda Parte: La Política Social a Nivel Regional</u>		<u>Página</u>
I.	INTRODUCCION	1
II.	NATURALEZA Y ALCANCES DE LA POLITICA SOCIAL A NIVEL REGIONAL.....	7
III.	LA REGIONALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL	11
	A. El concepto de "regionalización"	11
	B. Algunos criterios para la regionalización de la política social	13
IV.	PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA POLITICA SOCIAL A NIVEL REGIONAL	16
	A. Motivación y organización de la población	17
	B. La incorporación de la población al proceso de producción	19
	C. La modernización de las instituciones socio-políticas	23
	D. La aceleración sistemática de la movilidad social .	25
	E. La integración nacional	29
	F. La incorporación de la participación popular	32
	G. La elevación progresiva de los niveles de vida	34
	H. La realización de los potenciales humanos y la salvaguardia de la dignidad humana	39
	I. La definición de una imagen nacional	41

NOTA DE PRESENTACION

La identificación y el dominio metodológico de las variables sociales del proceso de desarrollo para los fines de diagnóstico y planificación constituyen hasta ahora más bien una aspiración que una realidad. Esta situación - que responde a causas diversas y que no es exclusiva de América Latina - se torna aún más desalentadora cuando se trata de enfocar el desarrollo a nivel regional y local. Es decir, cuando ellas deben conjugarse simultáneamente con las variables espaciales, como sucede en el caso de la "planificación regional".

La inclusión del tema en este primer Curso constituye, pues, un ensayo tentativo destinado exclusivamente a llevar a los planificadores regionales la preocupación por los aspectos sociales. Las siguientes "notas de clase", por tanto, sólo pretenden servir de punto de partida para dicho ejercicio académico, en espera de que ellas estimulen la contribución de todos los participantes del Curso.



I. INTRODUCCION

A juzgar por ciertos indicadores fehacientes podría conjeturarse que la integración nacional, la reducción de los desequilibrios adversos en la estructura espacial interna y la ocupación racionalizada y el acondicionamiento del territorio - que son tópicos claves de la disciplina conocida como Desarrollo Regional - habrán de constituir uno de los elementos estratégicos de la política de desarrollo en América Latina en el decenio de los setenta.

Diversas consideraciones apoyan esta hipótesis. Una de ellas es el sentimiento - cada vez más generalizado aunque no suficientemente explícito - de que paralelamente con algunos indudables beneficios, las recientes políticas de industrialización trajeron consigo el afianzamiento y la agudización de los desequilibrios regionales internos. Tal fenómeno se ha traducido en serios desajustes sociales - como la urbanización incontrolada y la creciente marginalización social - y se ha constituido en poderoso obstáculo adicional para la superación de las actuales condiciones de sub-desarrollo. Otra es que, en diversas formas y a un costo generalmente alto, la presión reivindicatoria de las regiones y localidades rezagadas están abriéndose paso. Otra es el reconocimiento creciente sobre la necesidad de incorporar a fondo las variables sociales y territoriales en los modelos vigentes de interpretación y manejo de la problemática del desarrollo y encontrar criterios y procedimientos apropiados para "regionalizar" las políticas y los planes nacionales. ^{1/} Otra es la creciente apertura de la sensibilidad y el

^{1/} A este respecto la CEPAL ha dicho: "...Importa fundamentalmente avanzar en el esclarecimiento conceptual de los problemas regionales a fin de definir con mayor precisión elementos esenciales de la estrategia del desarrollo. Si se atiende a la instrumentación práctica de la estrategia, podría llegar a decirse que no se dispone de ella en tanto no se han examinado los objetivos regionales que dicen relación con la propia integración económica y social de los países. En este aspecto es manifiesta la debilidad de los planes globales nacionales de desarrollo. Así, como se ha avanzado en el análisis de la estructura productiva del proceso de crecimiento económico, debe ahora complementarse el esquema con el análisis de las estructuras regionales. Es imprescindible traducir en una versión regional los grandes objetivos de la estrategia, ir más allá de la tradicional división entre lo urbano y lo rural, lo agropecuario y lo no agropecuario, para considerar la estructura económica y social de las distintas regiones de un país, de las áreas metropolitanas y de las grandes y pequeñas ciudades: apreciar cómo se dan en ese cuadro los propósitos de aumento de la producción, la absorción de la población activa y los objetivos de redistribución del ingreso. Y cómo se aplicarán y cuáles serán los efectos de las medidas de movilización de los recursos nacionales, las reformas agrarias, las técnicas de producción, la expansión de las exportaciones y la aceleración del proceso de integración en el ámbito latinoamericano..." Véase CEPAL, Aspectos Básicos de la Estrategia del Desarrollo de América Latina, E/CN.12/836, marzo de 1969. Décimotercer Período de Sesiones, Lima, 1969.

/interés de

interés de estrategias y planificadores del desarrollo hacia lo que pudiera llamarse una estrategia "hacia el interior" que, sin desatender las variables externas que han cautivado la estrategia política en los dos últimos decenios, otorgue la debida atención al desarrollo interno y a la expansión sistemática del espacio económico y social de cada país en particular. 2/

En el plano político-administrativo se observan tendencias semejantes. Al analizar detenidamente las motivaciones implícitas, y aún las explícitas, en la formulación y puesta en marcha de las recientes políticas de desarrollo regional, se observa en algunos países una ampliación fundamental de los conceptos. Parece que una nueva corriente con nuevo contenido ideológico y notorias repercusiones sociales está reorientando el pensamiento latinoamericano en este campo el cual, como es bien sabido, había girado en la práctica en torno a: a) la dinamización de áreas deprimidas, como en el caso de la SUDENE en Brasil; b) la reconstrucción de la economía de zonas devastadas por terremotos y otros accidentes, como el caso de la provincia de Valdivia en Chile; c) el aprovechamiento de recursos hidrológicos, como en el caso de la Corporación del Valle del Cauca (CVC) en Colombia, o las comisiones de los ríos Balsas, Lerma y Papalóapan en México; y d) la explotación de recursos naturales básicos, como en el caso de la Corporación de la Guayana Venezolana (CGV). 3/

Al parecer, la construcción de Brasilia no constituyó simplemente la edificación de una nueva capital nacional. En la intención de los gestores de esta empresa siempre estuvo en mente producir alternaciones significativas en la estructura espacial del desarrollo brasileño. Aún cuando no se ha realizado hasta ahora ninguna evaluación seria de esta experiencia y algunos sectores han expresado dudas sobre su validez, los pocos años de funcionamiento

2/ Para una extensión del tema véase, Carlos Matus: El espacio físico en la política de desarrollo. Doc. de Ref. 21, del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago, noviembre, 1969.

3/ Véase, para una extensión del tema: Walter Stöhr, Regional Development in Latin America: Experience and Prospects. Documento presentado al Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago, noviembre 1969.

de la nueva capital parecen estar estimulando un paulatino desplazamiento del "centro de gravedad" del desarrollo nacional. ^{4/}

El nuevo esquema de "regionalización" implantado en Chile recientemente no constituye sólo un nuevo parcelamiento político-administrativo, sino que responde a una estrategia para regionalizar y descentralizar el desarrollo. ^{5/} En la estrategia del desarrollo nacional a largo plazo promulgada por el Gobierno del Perú en noviembre de 1968 se establece claramente como objetivo de la política de desarrollo el logro de una mejor distribución de la población en el espacio económico del país y evitar la concentración tradicional en el área metropolitana y parte de la zona costera. ^{6/}

^{4/} Según algunas opiniones los cambios económicos sociales serían perceptibles ya en amplias zonas de Goiás y Minas Gerais y en las modificaciones de los flujos de actividad e intercambios económico y social en los tradicionales de Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte.

^{5/} "La justificación de una política de desarrollo regional aparece meridianamente clara si se la sitúa como un instrumento de objetivos múltiples orientado al mejoramiento de las condiciones de integración. Básicamente la política de desarrollo regional ha de actuar a través de un ordenamiento espacial de actividades (en términos de una jerarquía de lugares centrales) para promover una mayor integración física, mediante el manejo adecuado de ciertas variables de control (inversiones, migraciones, localización, etc.), en orden de provocar una desconcentración económica y por medio de una política de descentralización, que permita acentuar la participación regional en el proceso de toma de decisiones. La "región" aparece así como un instrumento de acción para la política de desarrollo y como un instrumento de participación para el individuo, objeto y sujeto de la planificación." Véase ODEPIAN, Política de Desarrollo Nacional: Directivas Nacionales y Regionales. Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional, Santiago, 1968, pág. 35.

^{6/} "...Lograr una mejor distribución de la población del espacio económico del país evitando así las actuales tendencias de concentración creciente de la zona costera, particularmente en el centro metropolitano, mediante la formación de polos compensatorios de desarrollo en regiones estratégicas en torno a una constelación de recursos integrados." (Página 4) Esta concepción estratégica del desarrollo regional aparece también en la misma oportunidad cuando al referirse a la reforma del Estado iniciado por el Gobierno se afirma que: "Ella constituye el punto de partida para dar paso a una estrategia nacional de desarrollo que conduzca a las transformaciones necesarias para poder acelerar el crecimiento, distribuir el ingreso y generar y consolidar fuerzas autopropulsivas internas, en base al logro de una sólida integración nacional, que asegure la incorporación de los peruanos de todas las regiones del país a los beneficios del progreso". (Página 3) Véase, Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo. Resumen. Publicación del Instituto Nacional de Planificación, Lima, nov. 1968.

/Por su

Por su parte el nuevo gobierno venezolano ha puesto también en marcha una política de desarrollo regional y ha implantado una regionalización del país que sirva de base a la nueva estrategia. ^{7/} El gobierno argentino está también reorientando la política de desarrollo en este sentido a través del nuevo "sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo". La Ley 16964 del 30 de septiembre de 1966 y su respectivo reglamento regionalizan al país en ocho "regiones para el desarrollo" y establecen condiciones operativas para la descentralización de la política de desarrollo a nivel de cada una de ellas. ^{8/}

^{7/} El contenido de tales propósitos aparece muy claro en las palabras del propio Presidente de la República cuando afirma:
"No perderé de vista, en cuanto al desarrollo, que para ser integral y armónico debe ser regional. La conciencia de la regionalización en Venezuela se ha acentuado en los últimos 10 años. El estudio de factores geográficos, políticos, demográficos, económicos y ecológicos define las regiones como unidades de características y exigencias determinadas. Uno de los primeros actos del nuevo Gobierno será el de acoger, al menos como criterio provisional, una norma de regionalización acorde con los análisis hechos, para impulsar la preparación, creación y funcionamiento de órganos apropiados para el desarrollo de las regiones respectivas". (Discurso del Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, en el acto de toma de posesión del cargo. Publicación de la Presidencia de la República, Caracas, marzo 11 de 1969, pág. 19.)

^{8/} Al explicar los alcances del nuevo sistema el Presidente de la Nación Argentina ha dicho:
"...La unidad nacional es una empresa a cumplir, nuestra gran empresa, que podríamos sintetizar así: es preciso que en cada rincón del país los hombres que lo habitan tengan las mismas oportunidades que en cualquier otro lugar del territorio nacional, para alcanzar su pleno desarrollo humano, satisfacer sus expectativas, trabajar con entusiasmo, y sentirse incorporados con pasión y esperanza a la vida universal. Sabemos que hoy esto no es así: que hay conos de luz y conos de sombra, y que entre ellos no componen un paisaje armónico sino una estructura discordante. Zonas postergadas, despobladas, adonde el Estado no ha llegado con sus servicios ni su estímulo, constituyen un desafío a nuestra imaginación y componen el capítulo principal en la lista de nuestras responsabilidades de gobernantes." (Mensaje Presidencial de 10 de marzo de 1967, en Regionalización: Instrumento Operativo del Cambio. Secretaría de Estado de Gobierno, Dirección General de Provincias, Buenos Aires, 1967, pág. 9.)

/Esta tendencia

Esta tendencia aparece también reflejada en los estudios y proyectos de ley que están siendo preparados en otros países. El Departamento de Planeación Nacional de Colombia ha concluido un importante estudio básico sobre la "delimitación de las regiones para la planificación" y la identificación de los respectivos "polos de crecimiento". También ha elaborado ya un proyecto de ley sobre la materia que el gobierno someterá próximamente a los organismos legislativos. Este esfuerzo se dirige a la formulación de una política de desarrollo regional destinada a estimular el aumento del nivel de vida en las regiones, orientar las migraciones y modificar la estructura urbana. 2/

2/ A este respecto el Departamento de Planeación Nacional afirma: "...La política de desarrollo regional debe ser compatible con las necesidades de la expansión económica nacional, ya que una descentralización económica excesiva puede conducir al estancamiento del crecimiento económico a mediano plazo; y una concentración excesiva de las inversiones puede acentuar las disparidades regionales y en consecuencia, producir una distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo económico. Se trata en definitiva de establecer cuáles son los equilibrios o desequilibrios soportables que permitan simultáneamente el crecimiento de la economía nacional y el beneficio económico y social de las regiones. Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía. El libre juego de estos mecanismos puede agravar la situación. Por esta razón es indispensable una política regional y urbana concertada. Los objetivos generales de la política de desarrollo regional y urbano consisten en lograr la integración física, económica y socio-política. La integración física permite incorporar a los mercados regionales y nacionales los llamados "enclaves regionales". La integración económica, en gran parte determinada por la integración física, se traduce en la ampliación de los mercados y la localización de actividades en regiones de alto potencial. Con la integración socio-política disminuyen las disparidades regionales en los campos sanitario, educativo y recreativo y se logra una mayor participación de la población en el proceso decisorio del país. Véase: Modelo de Regionalización: IX Bases para una política regional en Colombia. Documento DNP-337 UDRU, pág. 11 y siguientes. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá, septiembre 5, 1969. Véanse también los siguientes documentos: Departamento de Planeación Nacional, Modelo de Regionalización: Informe Preliminar presentado al comité organizador del Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo. Doc. DNP-334-UDRU, 1969; Modelo de Regionalización: III Adaptación del Análisis de descomunicación de Grupos de Fisher al problema de la jerarquización de centros urbanos. Doc. DNP-336-GIP, 1969; Modelo de Regionalización: II Equipos urbanos y jerarquización de los centros de más de 10,000 habitantes. Doc. DNP-335-UDRU, 1969.

En Ecuador se han realizado también esfuerzos similares. En torno a los trabajos preparatorios del Plan General de Desarrollo 1964-1968 se iniciaron estudios de regionalización del país para efectos de la planificación del desarrollo y se identificaron cinco regiones que serviría de base a programas de desarrollo regional. ^{10/}

En cuanto a México se refiere - y además de la regionalización con base en las cuencas hidrográficas ya mencionadas - debe destacarse la nueva orientación dada al desarrollo de la cuenca del Río Lerma a través del programa denominado "Plan Lerma Asistencia Técnica". Dicho programa cuenta con financiamiento parcial del Banco Interamericano, persigue "la elevación de los niveles de vida de su población, abordando la tarea del desarrollo integral de una región, esperando además tomar experiencias y bases para promociones semejantes en otras regiones". ^{11/}

^{10/} "Los objetivos básicos que se persiguen a través de este nuevo enfoque en la programación del desarrollo socioeconómico del Ecuador son los siguientes: a) Reducir las desigualdades en el desarrollo de las diferentes provincias del país, en base a la descentralización de las acciones de desarrollo, siguiendo las orientaciones de la política establecida a nivel nacional; b) Democratizar el proceso de la planificación a través de un mayor contacto entre los organismos programadores y ejecutores de distinta jurisdicción (nacional, regional y local), tanto en la preparación de los programas como en su correspondiente ejecución, promoviendo también en el proceso el interés y colaboración del sector privado, de los grupos políticos y de la colectividad en general; c) Determinar con precisión el marco geográfico que facilite la realización de los programas para el desarrollo, mediante la utilización conjunta de recursos de una o más provincias; d) Establecer un sistema administrativo eficiente de acuerdo a las regiones que se delimiten, para la ejecución y evaluación de los programas; e) Proponer al desarrollo armónico e integral del país, que signifique un mejoramiento sustancial en el nivel de vida de la población." (Página 25); Gonzalo Rubio Orbe: Algunos Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. Doc. de Ref. N°3, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago, 1969, pág. 24.

^{11/} Véase Nacional Financiera S.A. y Banco Interamericano de Desarrollo: PIAT: Plan Lerma Asistencia Técnica. Qué es, cómo se formó, qué hizo?, 1963-1966. Guadalajara, México, 1967.

Más recientemente aún, el nuevo plan general de desarrollo de Bolivia, en preparación, está incorporando también el instrumento de la regionalización del país con propósitos de la política y la planificación del desarrollo. Al mismo tiempo, se encuentran en marcha los trabajos de planificación regional del oriente boliviano - Plan Regional de Santa Cruz y Puerto Busch - con la colaboración de la CEPAL y el BID. Ambos trabajos, que quedarán concluidos a fines de 1970, se inspiran en un manejo estratégico del espacio económico y social como parte de la política nacional de desarrollo.

A estos esfuerzos deben agregarse los que están realizándose a nivel latinoamericano en torno a la integración económica fronteriza bajo la inspiración de la nueva política comercial integracionista. Tal es el caso de tratamiento de desarrollo regional que está otorgándose a varias zonas fronterizas como la de la Cuenca del Río de la Plata - que persigue armonizar y articular el desarrollo de una amplia región fronteriza formada por territorio argentino, boliviano, brasileño, paraguayo y uruguayo - así como el de las regiones fronterizas colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana.

Debe tenerse presente que estas nuevas tendencias del desarrollo regional y su conversión en uno de los instrumentos estratégicos de las políticas de desarrollo apenas constituyen procesos recientes y aún sin raíces sólidas en el ámbito latinoamericano. Con la excepción de Chile - país en el cual está ya en marcha el proceso de institucionalización de estas políticas - estas tendencias constituyen todavía más bien una aspiración. Tampoco están echadas las bases de lo que podría llamarse "un pensamiento latinoamericano" en materia de regionalización del desarrollo y manejo estratégico del espacio económico y social. Es notorio, sí, un creciente interés por estudiar y adaptar la experiencia de los países industrializados de occidente y de los países socialistas, así como de lograr asesoramiento técnico internacional. ^{12/} También están realizándose seminarios para la

^{12/} Debe destacarse la importante labor realizada en este último sentido por algunos organismos de cooperación técnica. Por ejemplo, la Fundación Ford prestó asesoramiento técnico al Gobierno Chileno durante los últimos cuatro años (1966-1969) en este campo. Una misión francesa de Cooperación Técnica asesoró al Gobierno de Venezuela entre 1966 y 1968. Una misión suiza prestó asesoramiento al Gobierno de Colombia en 1969. Técnicos de la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Desarrollo han cumplido misiones de asesoramiento en diversos aspectos de este campo en Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Ecuador y Venezuela.

discusión y difusión del tema a nivel latinoamericano. ^{13/}

Al analizar y sintetizar los objetivos y motivaciones implícito y explícito en todas estas preocupaciones de los planificadores y de los diferentes gobiernos latinoamericanos podría concluirse que el Desarrollo Regional tiende a identificarse con la búsqueda de una estructura espacial del desarrollo nacional que asegure, entre otros objetivos, los siguientes: a) un nivel adecuado y creciente de eficiencia basada en la incorporación orgánica de todos los recursos naturales y humanos y un manejo estratégico del espacio económico y social; b) una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo, en busca de la eliminación de los contrastes regionales adversos; c) unas relaciones inter-regionales orgánicas y justas; d) condiciones reales de un desarrollo interior auto-sostenido y creciente; e) una ocupación y un acondicionamiento metódico del territorio para orientar y facilitar el desarrollo de los asentamientos humanos y de la vida en comunidad; y f) la incorporación sistematizada de la iniciativa y la participación populares y locales. ^{14/}

Debido a su amplitud y a su propia naturaleza, el logro de tan importantes objetivos entraña un conjunto de complejos y profundos procesos sociales. Ello es así porque involucran decisivas modificaciones en el patrón tradicional de desarrollo, en la estructura y las tendencias de los emplazamientos humanos e industriales; en el balance de poder; en la estructura de la generación de la renta nacional y su distribución; en el comportamiento y la capacidad de la población; y en muchos otros aspectos

^{13/} En noviembre de 1969 la CEPAL y el ILPES, con la colaboración de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas realizaron en Santiago un Seminario sobre los Aspectos Sociales del Desarrollo Regional de América Latina. El Instituto Panamericano de Geografía e Historia realizó recientemente dos seminarios latinoamericanos sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo. El primero, en Hamilton, Canadá, en septiembre 1967, y el segundo en Santiago, en septiembre de 1969. La CEPAL y el ILPES con la colaboración del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) realizaron un curso de Planificación Regional del Desarrollo, con participación de becarios de 18 países latinoamericanos.

^{14/} Véase CEPAL, Los Aspectos Sociales del Desarrollo Regional en América Latina. Doc. ST/ECLA/Conf.34/L.1. Santiago, octubre, 1969.

fundamentales del proceso de desarrollo. Todo ello lleva implícita una modificación sustancial de las estructuras sociales y políticas y la movilización de la población. Y tales circunstancias convierten la preocupación y el análisis de los aspectos sociales en uno de los puntos obligados de partida en el estudio y en la orientación de cualquier esfuerzo en materia de desarrollo regional.

/II. ALGUNAS REPERCUSIONES

II. ALGUNAS REPERCUSIONES SOCIALES DEL PATRON TRADICIONAL

La estructura espacial del desarrollo latinoamericano presenta un marcado desequilibrio que da origen a fuertes contrastes y dicotomías regionales. Tal desequilibrio se presenta tanto en términos del continente en su conjunto como en el contraste interno de cada uno de los diferentes países. No existen aún estudios sistemáticos sobre tal estructura que fundamentan esta imagen. Por ello, estas apreciaciones deben ser tomadas mientras tanto con la correspondiente dosis de relatividad.

En el primer caso, como es bien sabido y por diversas causas, la cultura, la economía y las demás expresiones del desarrollo aparecen principalmente localizadas por lo general a lo largo del litoral o en las proximidades de éste. Ello es especialmente válido en el sub-continente suramericano.^{15/} El interior se ha conservado y continúa conservándose relativamente menos desarrollado como sucede en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

En el segundo caso - los desequilibrios internos dentro de cada país - la estructura espacial se caracteriza por fuertes y crecientes desequilibrios regionales. En un extremo, uno o pocos polos y sus respectivas áreas de influencia concentran la mayor parte de los recursos de inversión, los servicios, la actividad productora, y en muchos casos, la población. En el otro, una extensa periferia relativamente estancada, o simplemente en franca marginalidad en relación con el proceso general de desarrollo cumplido en el resto del país. Amplios territorios de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Perú, Venezuela confirman esta última observación. De esta tendencia participan también - aunque en menor escala - algunos países centroamericanos, como Nicaragua.

^{15/} Véase Walter Stöhr, Regional Development in Latin America: Experience and Prospects. Documento presentado al Segundo Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo. Santiago, septiembre, 1969; e ILPES, Informe de Avance sobre los Trabajos para la Formulación de una Estrategia de Desarrollo Venezolano en el Marco de la Integración Subregional. Caracas, agosto 1968. Preliminar.

/Según Eduardo

Según Eduardo Neira Alba ^{16/} - la estructura espacial del continente se caracteriza, en primer lugar, por cuatro grandes "aglomeraciones" que concentran los más altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales y de infraestructura, así como los mejores servicios públicos y técnicos de América Latina. Estas cuatro aglomeraciones - Buenos Aires, Sao Paulo-Río de Janeiro, Ciudad de México y Caracas - concentran también 43 millones de habitantes que representan el 17 por ciento de la población total latinoamericana. En segundo lugar, y como ejes de las anteriores, aparecen 5 áreas metropolitanas que concentran 15 millones de habitantes equivalentes al 6 por ciento de la población total. En tercer lugar, un conjunto de áreas urbanas tradicionales que incluyen 45 millones de habitantes correspondientes al 17 por ciento de la población. En cuarto lugar, una constelación de "centros emergentes" que concentran 25 millones de habitantes y el 10 por ciento de la población total. Y finalmente, las áreas rurales en las cuales habitan 130 millones de personas que constituyen el 50 por ciento de la población total.

A. Las dicotomías regionales

Este cuadro de desequilibrios internos se expresa en varios países en una serie de marcados contrastes regionales.^{17/} Uno de ellos es el existente entre regiones dinámicas y regiones deprimidas, en el cual las primeras ostentan un nivel de producción que crece a tasas muy similares a las de

^{16/} Véase Eduardo Neira Alba, La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina. Doc. Ref. N° 7, seminario Sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago, nov. 1969. Este mismo trabajo es Doc. de Ref. N° E/5 del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, CEPAL-ILPES-CLACSO. Santiago, septiembre 1970.

^{17/} Estos contrastes han sido denominados por algunos autores como dicotomías regionales, principalmente a fin de analizar y a construir tipologías de regiones. Véase por ejemplo, Benjamin Higgins: The Scope and Objectives of Planning for Underdeveloped Regions. Documentación del Primer Seminario sobre Regionalización. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, celebrado en Hamilton, Canadá, en septiembre de 1968. Edición del IPGH. Comisión de Geografía de Brasil, Río de Janeiro, junio 1969.

países industrializados y la población aumenta considerablemente, mientras que en las segundas la economía decrece o permanece estacionaria a tiempo que la población tiende a emigrar a las primeras en busca de oportunidades de empleo y de servicios. Este fenómeno no sería necesariamente negativo si esas regiones dinámicas fueran capaces de absorber plenamente a los migrantes y satisfacer sus expectativas. Sin embargo, como se verá más adelante esto no está ocurriendo ya y en la mayor parte de los casos tal dinamismo se ha tornado excluyente. Tal sería el caso de las regiones de Sao Paulo y Río de Janeiro frente a buena parte de los estados del Nordeste brasileño, por ejemplo. Otro es el existente entre regiones ricas y regiones pobres en el que las primeras disfrutan de niveles de ingreso per cápita y de vida así como de otros indicadores de tipo socio-económico y socio-cultural relativamente altos, mientras que en las segundas tales indicadores son bajos y precarios. Este concepto de riqueza va ligado también a la existencia de una actividad económica altamente remuneradora en plena explotación. Tal podría ser el caso del Occidente venezolano frente a las regiones orientales, exceptuando el enclave de Ciudad Guayana. También sería en Colombia el caso de las regiones de Antioquia, Cundinamarca y Valle, frente a las de Cauca, Norifio y Huila. Otro es el relativo a regiones modernas y las regiones tradicionales según el cual las primeras se caracterizan por su capacidad innovadora y modernizante tanto en su economía como en el resto de sus instituciones sociales, mientras que en las otras permanecen aferradas a formas más tradicionales de producción y organización social. Un ejemplo podría ser el caso del Distrito Federal de México frente a grandes zonas de los estados del Norte y el oriente de México; también lo sería el de Lima frente al altiplano peruano. Otro es el existente entre regiones metropolitanas y regiones rurales en la cual las primeras se caracterizan por concentrar buena parte de la población nacional desbordando las escalas máximas de tamaños adecuados para el funcionamiento de los servicios urbanos, mientras que en las otras la población permanece dispersa sin una jerarquización de los núcleos urbanos. El contraste entre la región del Gran Buenos Aires y la Patagonia en Argentina podría ser un ejemplo. Otra es

/la existente

la existente entre regiones relativamente autónomas, ^{18/} y regiones dependientes según la cual las primeras tienen un desarrollo relativamente autosostenido y capaz de operar en cierta medida a base de sus propios mercados internos - y aún subsidiar a las otras - mientras que las segundas necesitan para sobrevivir de la constante transferencia de recursos del poder central o de otras regiones más dinámicas. Esta situación podría resultar positiva en el marco de una estrategia global de desarrollo regional destinada precisamente a contrarrestar los desequilibrios. Pero es adversa cuando predominan condiciones de dependencia y no de auténtica integración económica, originándose así una situación de dependencia económica y política. Tal podría ser el caso de la región Lima-Callao frente al resto de la Sierra Peruana; o tal triángulo Sao Paulo-Río de Janeiro-Belo Horizonte, en Brasil.

En el plano interno las relaciones entre las regiones corresponden a las de un sistema típico de dominación y dependencia en el cual - como es bien sabido - uno de los subsistemas ejerce dominación sobre los otros. Dentro de este cuadro general las relaciones se caracterizan por una serie de deformaciones entre las cuales podrían mencionarse las siguientes: el colonialismo interior ^{19/} según el cual una super-región incorpora a las otras a su servicio y ejerce el mismo tipo de presiones y efectos adversos que algunos países industrializados ejercen sobre los subdesarrollados: las convierten en productores de materias primas a precios decrecientes y en compradores de manufacturas a precios crecientes, además de que parte sustancial de los recursos y el ingreso de las regiones deprimidas o menos

^{18/} El término independiente tiene, particularmente en el caso latinoamericano, un sentido relativo y su uso sólo podría estar justificado por ser opuesto a "dependiente". En los últimos tiempos ha venido tomando cierta fuerza la tesis de que algunas regiones industrializadas - y en general el sector moderno - de algunos países como Brasil, Argentina, México y Perú pueden seguir creciendo en forma relativamente indefinida con base en sus propios mercados internos.

^{19/} Véase Pablo Gonzalez Casanova, The Internal Colonialism in Latin America. En Latin American Radicalism. Editado por Irwing Luis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi. A Vintage Book, N. York, 1969.

/desarrolladas son

desarrolladas son drenados hacia la super-región. Otra la constituye la dependencia, según la cual la región no moviliza las energías y motivaciones propias suficientes para acelerar su desarrollo y necesita constantemente de la tutela y la protección del estado nacional para mantener sus niveles de producción y de vida. Una forma extrema y más nociva aún de dependencia es el parasitismo, en el cual la región se acostumbra y capacita para vegetar sistemáticamente a expensas del presupuesto nacional. Otra la constituye el localismo, según el cual el desarrollo regional y sus fines se confunden generalmente con pequeños intereses locales. En situaciones como éstas la comunidad se moviliza sistemáticamente para presionar al gobierno nacional en demanda de ayuda que luego es canalizada en favor de tales intereses. Otra consiste en el privilegismo, según el cual - y en virtud de complejas condiciones sociales - se genera en algunas regiones una especie de conciencia colectiva sobre la necesidad y el derecho de ostentar privilegios o tratamientos de excepción. También podrían mencionarse como deformación la confrontación sistemática que afecta al desarrollo regional de algunos países, según la cual se desencadena una especie de confrontación permanente entre dos o más regiones en procura del control del poder público o de los beneficios de éste.

Tales contrastes y deformaciones del desarrollo regional pueden ser observadas fácilmente a través de la concentración de la población, la producción y el ingreso en las regiones principales de cada país y sus respectivos centros urbanos. Como es bien sabido, ya en 1960 casi un tercio de la población latinoamericana vivía en ciudades de más de 20 000 habitantes y cerca de una cuarta parte en ciudades con más de 100 000 habitantes. Diez ciudades con más de un millón de habitantes reunían entonces alrededor del 13 por ciento de la población total; en 15 de los 21 países latinoamericanos la mitad o más de la población urbana vivía en una sólo ciudad. Otros exhibían igualmente índices de concentración muy altos: 47 por ciento en la ciudad capital de Chile; 70 y 40 por ciento en las dos ciudades más grandes de Ecuador y Brasil respectivamente; y 40 por ciento en la zona metropolitana de México. En cambio, se registraban índices bajísimos de densidad de población rural en algunas zonas. En más de 40 por ciento del territorio latinoamericano la densidad de

/población no

población no alcanzaba a 1 habitante por kilómetro cuadrado y en casi dos tercios de la superficie no llegaba a cinco.^{20/} En el caso chileno, por ejemplo, el 85 por ciento de la población está radicada en zonas que comprenden sólo el 40 por ciento.^{21/} En Nicaragua el 75 por ciento de la población total y casi el 80 por ciento de la urbana habitaban en 1965 en la zona Pacífica mientras que las zonas Central y Atlántica permanecían casi despobladas.^{22/}

A estos desequilibrios demográficos se añaden otros mayores en la actividad económica. Hace poco se estimaba que más de la tercera parte del valor de la producción industrial latinoamericana provenía de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Sao Paulo y Ciudad de México y que en varios países, los dos o tres centros industriales más importantes reunían una proporción muy significativa del total nacional: en Argentina los dos tercios entre el Gran Buenos Aires y Rosario; en Brasil, el 80 por ciento en el triángulo Sao Paulo-Guanabara-Belo Horizonte; en Chile, el 66 por ciento en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en México, el 45 por ciento en el Distrito Federal y Monterrey; en Perú el 56 por ciento en Lima-Callao; y en el Uruguay, las tres cuartas partes en Montevideo.^{23/}

A estos desequilibrios regionales de la actividad económica corresponden otros en materia de distribución regional del ingreso. Por ejemplo, se estima que en Brasil los índices del ingreso medio por persona, con referencia al ingreso medio nacional, serían de 51 para el Nordeste, 60 para las zonas

^{20/} Véase CEPAL: La Economía de América Latina en 1968. XIII Período de Sesiones, Lima, abril de 1969. Particularmente Primera Parte, Capítulo II.

^{21/} Véase Sergio Boissier y José Riera, Algunos Aspectos Sociales del Desarrollo Regional en Chile. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. Documento de Ref. N° 13, CEPAL, Santiago, nov. 1969.

^{22/} Véase Carlos José González, Características y Problemas del Proceso de Desarrollo Económico y Social en Nicaragua. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. Documento de Referencia N° 9, CEPAL, Santiago, noviembre 1969.

^{23/} CEPAL, ibidem.

Norte y Centro-Oeste, 96 para el Este y 144 para el Sur. En México, el ingreso medio familiar rural representaría poco más del 40 por ciento del ingreso medio urbano, y en relación al ingreso medio por habitante del Distrito Federal los índices de ingreso medio regional serían de 35 para las zonas Pacífico, Sur y Centro, de 54 para el Norte y el Golfo de México y de 93 para el Pacífico Norte. Al mismo tiempo, se advierte una concentración del ingreso en las zonas metropolitanas, donde está la mayor parte de la industria moderna. Se estima, por ejemplo que el producto interno bruto nacional de Argentina, Chile, México y Perú, se genera respectivamente en un 45 por ciento en el Gran Buenos Aires, 43 por ciento en la Provincia de Santiago, 35 por ciento en el Distrito Federal de México, y 40 por ciento en la ciudad de Lima. En contraste con esa alta concentración del ingreso en áreas metropolitanas hay grandes aglomeraciones humanas con muy bajos niveles de productividad e ingreso, como en el Sur de México y el Nordeste del Brasil. En esta última región, que ha sido calificada como la más vasta zona de miseria del hemisferio occidental viven unos 25 millones de personas con un ingreso anual inferior a los 100 dólares por habitante.^{24/}

Al examinar con detenimiento la naturaleza y los orígenes de tales desequilibrios se tiene la sensación de que ellos están directa e indirectamente ligados a las estrategias de desarrollo implícitas o explícitas seguidas tradicionalmente por los países latinoamericanos.^{25/} En este

^{24/} CEPAL, op.cit.

^{25/} "Los patrones de crecimiento económico" ... "caracterizados por un alto grado de concentración del progreso técnico, en algunos sectores, con efectos muy pronunciados en la estructura de la capacidad productiva, la distribución del ingreso y la capacidad de absorción de la mano de obra, se aprecian también claramente en la distribución regional de la actividad económica. En efecto, no son ajenas a ese esquema de crecimiento la acentuada concentración geográfica y las fuertes disparidades entre distintas regiones de cada país que caracterizan a las estructuras económicas latinoamericanas hacia fines del decenio de 1960. Algunos antecedentes históricos del problema sugieren la presencia de relaciones circulares en que estos rasgos regionales derivan determinadas características del proceso de desarrollo y tienden a su vez a reforzarlas". (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1968. Primera Parte, Cap. II, pág. I-87, Doc. E/CN.12/825, marzo de 1969. Décimotercer Período de Sesiones, Lima.)

/sentido hay

sentido hay quienes afirman que estos desequilibrios son consustanciales con tales estrategias y que tienden a consolidarse en la medida en que ellas se afianzan.^{26/} Y otros piensan que para comprender las desigualdades regionales adversas en América Latina es necesario considerarles como resultado del sistema de producción capitalista.^{27/}

En efecto, la característica y la tendencia más representativa de la estrategia del desarrollo latinoamericano desde el comienzo de la vida republicana hasta los años recientes ha sido la de concentrar los esfuerzos en aquellas ciudades y áreas en las cuales se ha producido una acumulación previa de servicios, de población y, por tanto, de mercados potenciales. Como es bien sabido, tal acumulación se operó durante el período de dominación española y portuguesa con unas características y una localización espacial que respondía exclusivamente a los intereses y los vínculos funcionales de una economía colonial. En cumplimiento de tales propósitos los puntos focales del desarrollo colonial latinoamericano en cada país fueron aquellos puertos

^{26/} Véase R. Stavenhagen, Seven Erroneous Theses about Latin America, en Latin American Radicalism. Editado por Irving Luis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi. A Vintage Book, Nueva York, 1969.

^{27/} Carlos Acedo Mendoza afirma a este respecto: "Para comprender el fenómeno de las desigualdades regionales en América Latina, es necesario considerarlas como resultantes de un modo de producción determinado: el capitalismo. Si bien es cierto que las diferencias entre regiones han existido siempre en todas las épocas, no lo es menos que ellas se manifiestan con mayor precisión a partir de la aparición de este nuevo modo de producción. No pueden ser comparadas bajo ningún punto de vista las ciudades surgidas bajo el impulso de este nuevo sistema, con las que hasta entonces habían existido; éstas no eran consideradas como centros vitales de producción. Sólo con la aparición del capitalismo surge el fenómeno del desarrollo desigual de las regiones, con sus características específicas. Las actividades económicas generan en esta época concentraciones de recursos y de hombres, que tienden a conformarse siguiente una pauta de desequilibrio. (Véase: Carlos Acedo Mendoza, Incidencia de los Desequilibrios Regionales Internos en la marginalidad Social, Rural y Urbana. Doc. de Ref. N° 11. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, ILPES. Santiago, Nov. de 1969.

a través de los cuales se producía una mejor conexión entre las áreas de producción de materias primas y la metrópolis española o portuguesa.^{28/} Y el espacio económico utilizado se limitó a las áreas de interés directo para dicha economía dependiente. En esta forma fue definiéndose y consolidándose la estructura espacial costera y orientada hacia el exterior que caracteriza el desarrollo latinoamericano.

Por diversas razones tal estructura no fue alterada sustancialmente después de la colonia cuando los centros de la economía mundial se desplazaron hacia otros países. Tampoco lo fue posteriormente durante la crisis del sistema internacional de centros de poder económico ocurridos durante la Gran Depresión y la segunda guerra mundial, ni lo fue durante la reciente etapa conocida como de "sustitución de importaciones". Por el contrario, hay evidencias de que tal estructura se consolidó aún más a través de la concentración de las nuevas obras de infraestructura, la instalación de los servicios sociales, la expansión de los servicios burocráticos y la instalación de las nuevas industrias.^{29/}

28/ Véase Celso Furtado, La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. Editorial Universitaria, Santiago, 1969. Véase también Jorge E. Ardoy y otros. La Urbanización en América Latina, Instituto Torcuato di Tella, 1969.

29/ "En efecto, el desarrollo industrial posterior modificó en muy escasa medida ese patrón de localización. En primer término, la industria sustitutiva se orientó principalmente hacia el mercado de manufacturas de consumo corriente que ya existía, para aprovechar las crecientes demandas de consumo de las aglomeraciones urbanas reprimidas por las rigideces de la capacidad para importar. En consecuencia, esta industria trató de instalarse cerca de los centros de consumo. En esos puntos se creó una concentración industrial que seguía atrayendo a nuevos capitales y población. Sólo en la medida en que se agotaban las posibilidades de sustitución, se impusieron otras localidades más cercanas a determinados recursos naturales, pero aún en esos casos, la administración y muchas veces las etapas finales de transformación siguieron radicadas en los polos tradicionales. En alguna medida, la actividad propiamente industrial vino a sustituir una producción artesanal que tenía más aptitud para la dispersión regional. Se explica así la pérdida de importancia relativa de muchos centros urbanos secundarios, localizados en una amplia área geográfica. Primero fueron reemplazadas las artesanías tradicionales, como la textil, por fabricaciones similares importadas a menor precio y, una vez suprimidas esas artesanías o reducidas a un arte folklórico, la importación fue reemplazada por la producción nacional de las zonas modernas. Asimismo, con un desarrollo industrial fuertemente protegido y sin gran apremio por elevar al máximo la eficiencia y la productividad, los factores extraeconómicos, como las ventajas personales de vivir en los centros urbanos más grandes, ejercieron gran influencia sobre las decisiones de localización." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1968, op.cit., pág. I-89).

/Estas características

Estas características del patrón de desarrollo latinoamericano y su influencia en los desequilibrios regionales no han sido suficientemente estudiadas hasta ahora, particularmente en cuanto ellas determinan serios problemas sociales. Por otra parte, en el trasfondo de todas ellas existen motivaciones y procesos sociales y políticos, complejas influencias históricas y todo un conjunto de valores socio-culturales sin cuya adecuada consideración no sería legítimo intentar una interpretación y, menos una solución, de los problemas propios del desarrollo regional.

B. Efectos sociales de la concentración del desarrollo en zonas litorales

Al lado de los efectos positivos que en el plano económico pueda tener la concentración del desarrollo en ciertas zonas litorales de varios países, el relegamiento de extensas regiones interiores lleva aparejado el marginamiento de importantes recursos naturales y amplios sectores de la población. Esta circunstancia obliga, a esta última a emigrar en forma constante y creciente en busca de oportunidades de trabajo y servicios. Al mismo tiempo, la falta de vertebración y comunicación interior contribuye a conducir los flujos de migración y colonización hacia el litoral, con la correspondiente saturación de las estrechas fajas costeras ligadas a los grandes puertos. Por ejemplo, en Ecuador entre 1950 y 1962 la región costera experimentó aumentos de su población de un 7 por ciento, mientras que la región de la Sierra (Central) sufrió una disminución del 7.2 por ciento.^{30/} En Venezuela el cordón costero y la abyacente zona Central - cuyos centros son Valencia, Maracay, Puerto Cabello y Morón, con eje en Caracas - concentra actualmente más de la tercera parte de la población y concentra también el complejo industrial del país.^{31/} Ello explica en parte las grandes aglomeraciones humanas de Argentina en torno a Buenos Aires y la desembocadura del Plata; de Brasil en torno a Río de Janeiro, Santos, Sao Paulo y su área de producción

^{30/} Véase Gonzalo Rubio Orbe, Algunos Aspectos Sociales del Desarrollo Regional en Ecuador, Doc. de Referencia N° 3, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago, nov. 1969.

^{31/} Véase Carlos Acedo Mendoza: Incidencia de los Desequilibrios Regionales Internos en la marginalidad Social Rural y Urbana. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. Doc. de Ref. N° 11, CEPAL, Santiago, 1969.

interior: Belo Horizonte; lo es también en el caso de la extensa faja de nordeste en torno a Salvador, Recife, Fortaleza, Natal y otros; de Venezuela en torno a La Guaira-Caracas; de Perú a través del complejo metropolitano Lima-Callao y de Ecuador en torno a Guayaquil. Quizá México y Colombia - y por razones más bien inherentes a la topografía nacional y otros factores históricos que el patrón de desarrollo - presentan una fisonomía diferente. Otro tanto puede decirse de Bolivia y Paraguay debido a su mediterraneidad. Tales concentraciones tendrían otra connotación en el plano social si las tierras litorales fueran aptas y suficientes para asegurar un importante desarrollo agropecuario y si la industria concentrada en ellas fuera capaz de ocupar productivamente a toda la población.

C. Efectos sociales de la polarización

La polarización ^{32/} del desarrollo - que ha hecho posible contar con mercados y escalas de producción para la industria y aprovechar las economías externas existentes - ha contribuido decisivamente al afianzamiento y el pronunciamiento de los desequilibrios regionales. En primer lugar, la concentración de inversiones, de servicios y de poder ha estimulado la concentración de la población en zonas metropolitanas cuyas tasas de crecimiento demográfico son generalmente superiores a la capacidad de la economía para proveer empleos y servicios suficientes. Ello se ha traducido en el surgimiento de amplios y crecientes grupos marginales de población que hacen más dramáticos los déficits de servicios, distorsionan el mercado de mano de obra no calificada y trasladan a los centros urbanos la carga de conflictos sociales generada en el medio rural por el estancamiento, el empobrecimiento y las expectativas insatisfechas de muchas generaciones. En segundo lugar, tal "metropolización" ha desalentado la formación y consolidación de polos

^{32/} El término "polarización" está empleado aquí en el sentido de acción concentradora y excluyente ejercida en torno a un eje. Téngase presente la diferencia con el significado asignado a esta expresión por Francois Perroux y sus discípulos, quienes hablan de "polos de crecimiento" como el "conjunto de unidades motrices que ejercen estimulantes impulsos con respecto a un conjunto económico y territorialmente deprimido". Véase F. Perroux, La notion de pole de croissance. Economic Appliqué. 1955.

/secundarios y

secundarios y ciudades medianas, que fueron en el pasado los núcleos de desarrollo de muchas regiones interiores y que podrían ser en el presente los puntos de avanzada hacia una estrategia de desarrollo regional.^{33/} En tercer lugar, esta polarización de la población hace más difícil y costoso el suministro y el manejo de los servicios urbanos y sociales porque se desbordan todas las escalas apropiadas de organización y financiamiento de éstos.^{34/} En cuarto lugar, y como resultado de la polarización de las oportunidades, los individuos y grupos más dinámicos y mejor capacitados abandonan en forma progresiva y creciente las áreas rurales y las ciudades medianas y pequeñas para dirigirse a los grandes polos. Ello significa que aquellas pierden sistemáticamente sus recursos humanos potenciales para progresar y quedan cada vez más a merced de los grupos más tradicionalistas y menos dispuestos a luchar por la transformación local. Ello explica en parte por qué en muchos países los cambios sociales en las áreas rurales son más lentos, y, en caso contrario, por qué conducen a veces a mayor empobrecimiento y a nuevas formas de dependencia para los campesinos. Ello contrasta con el caso de los centros urbanos los cuales se modernizan aceleradamente. En quinto lugar, la polarización conduce también a una concentración de la modernización creándose así las llamadas "islas de modernidad" que contrastan notoriamente con la periferia subdesarrollada y a veces primitiva. Debido a las características propias de los patrones de desarrollo y otras limitaciones, tales islas no tienen capacidad para irradiar su influencia positiva y transformar el sector no moderno y, antes bien, lo que acontece en la realidad es que ejercen una acción negativa a través del drenaje de los recursos humanos y de la dependencia económica y política que imponen sobre ellas. No quiere decir ello que toda polarización sea incapaz de beneficiar a la periferia. La situación se presentaría de manera diferente por ejemplo, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo regional destinada a asignar un sistema positivo de transferencias y a inducir cambios favorables en la estructura espacial del desarrollo.

^{33/} Véase Eduardo Neira Alba, La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. Doc. Ref. N° 7, CEPAL, Santiago, 1969.

^{34/} Para una extensión del tema véase Rubén D. Utría, El Problema de la Vivienda y el Desarrollo de América Latina. Fondo Editorial Común, Caracas 1969.

D. Los efectos sociales de la dependencia

Las características de dependencia de la economía latinoamericana han dado origen también a diversos problemas sociales relativos a los desequilibrios regionales.

Por una parte, el carácter monoexportador de materias primas determinó históricamente un desarrollo prioritario y privilegiado de las respectivas regiones productoras con el consecuente relegamiento de las demás no comprometidas en el proceso exportador. Tal es el caso de las regiones cafeteras de Brasil y Colombia; las azucareras de Centroamérica y Perú; las bananeras de Ecuador y de otros países del Caribe; las petroleras de Venezuela; las salitreras hasta hace veinte años y actualmente las cupreras en Chile, y las estañeras en Bolivia. Sin embargo, debe tenerse presente que tal "desarrollo" se ha limitado por lo general a la infraestructura indispensable para el procesamiento y el transporte, y básicamente sólo ha beneficiado a los grupos de administradores, intermediarios y comerciantes, y en menor escala a los trabajadores más directamente ligados a la producción. Dentro de tal esquema los beneficios netos son sistemáticamente exportados a la capital nacional o a los centros internacionales, con lo cual no se producen mayores efectos multiplicadores en las respectivas regiones.^{35/} ¿Al respecto cabe preguntarse en qué medida esta traslación de beneficios afecta decisivamente a la población de estas regiones? ¿Es necesaria esta traslación para los fines de la capitalización que exige el desarrollo nacional? ¿Y si es necesaria, por cuánto tiempo y en qué proporción, a fin de evitar los trastornos sociales de la polarización?

^{35/} Por ejemplo, la gran riqueza petrolera venezolana del Zulia venezolano no ha servido para dotar a la población de dicha región de los servicios sociales y comunales indispensables ni el empleo requerido, pero financió la modernización, las obras suntuarias y los altos ingresos de Caracas y zonas anexas. Otro tanto puede decirse de las zonas salitreras y cupreras de Chile en relación con Santiago. El gran esfuerzo productor de los cafetaleros de Minas Gerais en Brasil, o de Caldas en Colombia, no modificó sustancialmente la vida de los campesinos pero sí permitió financiar grandes obras urbanas en Sao Paulo y Bogotá, respectivamente.

/En segundo

En segundo lugar, como resultado del progresivo auto-abastecimiento logrado por los países industrializados y otras causas inherentes al comercio internacional, y también por el impulso cobrado en los últimos decenios por la industrialización urbana en desarrollo de la política de sustitución de importaciones, la agricultura y la pequeña minería latinoamericana han venido perdiendo prioridad y dinamismo. La falta de una expansión sistemática de los mercados interiores no ha permitido un adecuado y oportuno reemplazo de la demanda tradicional de los mercados internacionales. Esta circunstancia ha contribuido indudablemente a un incremento de la economía urbana acompañado de un decrecimiento de la economía rural, con el correspondiente impacto adverso sobre la población de las áreas periféricas.

En tercer lugar, la importación indiscriminada de bienes de capital y tecnologías de los países industrializados - que ha permitido la modernización de ciertos sectores de la producción - trae aparejados algunos problemas sociales conexos en relación con el desarrollo regional. Por una parte tales bienes y tecnologías sólo pueden ser operados en condiciones de eficiencia bajo escalas amplias de producción y ello induce a ubicar los emplazamientos industriales justamente en los grandes centros urbanos. Esta circunstancia deja las áreas rurales y a las regiones periféricas al margen del proceso de industrialización. Frente a esta consideración cabe preguntarse: ¿En qué sentido afecta esto a la población ubicada fuera de los centros industriales? ¿Para dar debida atención a estos factores sociales, debe la industria desplazarse hacia donde está la población, o debe ser a la inversa? ¿O es que existe una solución intermedia? Por otra parte, tales equipos y tecnologías han sido concebidos y diseñados para producir bienes y servicios que si bien son de consumo popular en los países industrializados, en el medio latinoamericano sólo pueden ser comprados por los sectores de más altos ingresos. Así, el proceso de sustitución de importaciones orientado básicamente hacia la producción de automóviles, artefactos electro-domésticos y electrónicos, cosméticos y otros bienes de consumo, ha estado dirigido a crear y satisfacer la demanda de los sectores de mayor ingreso.^{36/} Ello ha significado dejar de lado la demanda de los

^{36/} Véase CEPAL, Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina, E/CN.12/836. XIII Período de Sesiones, Lima, 1969.

amplios sectores populares, particularmente la población de las regiones periféricas. Al mismo tiempo, la falta de herramientas y equipos manuales, materias primas y materiales y bienes de consumo popular probablemente ha desalentado el dinamismo de la economía de las áreas periféricas. Sobre el particular cabría preguntarse entonces: ¿Cuáles tecnologías y qué estructura de bienes y servicios producidos puede contribuir mejor a disminuir los desequilibrios regionales y a incorporar a los sectores rurales? ¿O es que acaso el problema no radica sólo en la dependencia tecnológica externa sino también en la falta de una adecuada estrategia de desarrollo regional que tenga en cuenta estas implicaciones sociales?

En cuarto lugar, debido al fenómeno anterior y al alto costo relativo de los bienes y servicios producidos por este tipo de industrialización, la expansión del mercado sólo puede operar en sentido vertical, es decir, haciendo que el mismo grupo de compradores compre más cosas, o las mismas cosas con mayor frecuencia. Así, mediante la concentración del ingreso y del mercado los polos tradicionales han logrado afianzar su posición de beneficiarios más o menos exclusivos de los frutos del desarrollo, con la consecuente exclusión de la población de las regiones periféricas. En este otro aspecto será preciso también dilucidar algunos interrogantes: ¿Hasta qué punto esta "verticalización" de los mercados contribuye a acentuar los desequilibrios regionales existentes? ¿Cómo podría lograrse una expansión interior u "horizontal" del mercado dentro de los patrones tecnológicos en boga en la industria latinoamericana? ^{37/}

Al mismo tiempo, como resultado de la innovación tecnológica indiscriminada, el aumento de la producción tanto industrial como agropecuaria y de los correspondientes esfuerzos de inversión no se traducen en una ampliación proporcional del empleo. De acuerdo con una estimación del Instituto Latinoamericano de Planificación y del Centro Latinoamericano de Demografía, referida a 1960, el desempleo y el subempleo - expresados en términos de desocupación equivalente - representarán alrededor de una cuarta parte de la población activa total, es decir de unos 25 millones de personas. ^{38/}

^{37/} Véase Carlos Matus, op.cit.

^{38/} Véase CEPAL, La Economía de América Latina en 1968. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 69.II.G.3, pág. 8.

Por otra parte, a fines de 1970 "la proporción de empleo en la agricultura ha descendido hasta alrededor de 42 por ciento del total, en comparación con más del 53 por ciento en 1950; pero ese descenso relativo no se tradujo en aumentos significativos de la proporción de empleo en los sectores productores de bienes y servicios no agrícolas, la que era de 23.5 por ciento en 1950 y se mantiene hasta hoy por debajo del 25 por ciento. Ha habido incluso una ligera disminución de la proporción de empleo en la industria manufacturera, por el estancamiento de la participación en la industria fabril y la declinación de la correspondiente a la industria artesanal".^{39/}

Los efectos adversos de este patrón de industrialización sobre el empleo bien pueden proyectarse aún sobre los próximos años y quizá durante todo el próximo decenio. Como es bien sabido, casi todos los países cuentan con amplios márgenes de capacidad instalada ociosa debido a la estrechez de los mercados internos y a las restricciones externas y las limitaciones internas que impiden una favorable participación en el mercado internacional. En el contexto de dicho patrón es previsible que la ampliación de los mercados internos en los próximos años pueda ser cubierta en gran medida a base de mejoramiento de la productividad por hombre ocupado y aprovechando la capacidad instalada ociosa. En este caso no puede esperarse una mejora sustancial en la ocupación. También es previsible que las posibles ampliaciones del mercado externo - inclusive aquellas derivadas de acuerdos de integración y complementación económica subregional, tengan el mismo efecto no favorable para la ocupación. Esta presunción se fundamenta en la imperiosa necesidad de incrementar la productividad y de mejorar las calidades involucradas en los altos niveles de competitividad que caracterizan al mercado internacional. A la luz de la racionalidad del patrón, vigente ambos objetivos instrumentales - productividad y calidad - conducen a la contracción del empleo y a la introducción de nuevas y más complejas tecnologías, produciéndose así una típica causación circular que puede afianzar cada vez más la dependencia y ampliar la marginalidad social.

^{39/} Véase CEPAL, Ibidem, pág. 7.

E. Los efectos sociales de la falta de integración nacional

Otra de las características y tendencias del patrón vigente de desarrollo en la mayor parte de los países latinoamericanos es la falta de adecuada integración nacional. Por diversas causas - y como sucede en el contexto de un patrón de dominación y dependencia - y en diversa magnitud, las diferentes regiones y territorios de cada país no están vinculadas entre sí en una forma orgánica que permita la incorporación de todos los recursos humanos y económicos y un beneficio de los frutos del desarrollo nacional que abarque a la población de todas las regiones. No quiere esto decir que todas las áreas del territorio, per sé y cualesquiera que sean sus potencialidades, deban recibir el mismo tratamiento y los mismos beneficios. Ello equivaldría en unos casos a desperdiciar recursos en áreas que tienen poco que ofrecer, y en otros a desaprovechar potencialidades y coyunturas favorables. Significaría también renunciar a las posibilidades de un manejo estratégico de la política de desarrollo en función de variables de prioridades. De lo que se trata, más bien, es de contar con un adecuado grado de integración de las diferentes áreas territoriales y su población a la economía y a la vida nacionales a través de relaciones orgánicas y justas que beneficien real y simultáneamente el desarrollo nacional en su conjunto y a toda la población.

Como resultado de esta falta de integración - o por el contrario debido a la vigencia de un patrón de integración a base de dependencia - la mayor parte de los países presenta un cuadro interno desequilibrado y contrastante formado por una super-región industrializada y dinámica que concentra el poder económico y político y también la cultura frente a un conjunto de regiones de escaso dinamismo o estancadas. Esta situación y las relaciones económicas, políticas y culturales que se operan entre tales regiones determinan en cierto modo un comportamiento social en la población en su conjunto y en sus sectores representativos. Tal comportamiento tiene cierta importancia en la consolidación y el incremento de las desigualdades regionales y, naturalmente, ha de jugar un papel también importante como obstáculo en cualquiera estrategia destinada a superar tales desequilibrios.

/El comportamiento

El comportamiento en las super-regiones - como ya fue señalado inicialmente - se caracteriza en general por la tendencia a dar a las otras un tratamiento colonial a través del cual las primeras juegan el papel de productoras de manufacturas y las segundas el de proveedoras de materias primas y consumidoras de manufacturas, con el consecuente y desfavorable proceso de transferencia de beneficios y recursos en favor de las primeras. En algunos casos cuando estas super-regiones logran gran dinamismo y cuentan con mercados propios considerados suficientes, el comportamiento parece derivar hacia una subestimación de los mercados representados en las otras regiones, y una transferencia de subsidios hacia ellas. Como ya también fue mencionado, algunas super-regiones de América Latina han llegado o están llegando a una fase de desarrollo que les permite mantenerse y aún seguir creciendo con relativa prescindencia del resto de la población ubicada en las demás regiones.

En las regiones de escaso dinamismo y en las estancadas las actitudes de los grupos dominantes y de la población en general se presentan de otro modo. En estos casos se observa la impresión generalizada de que la región no cuenta ni con los recursos ni con la capacidad de acción necesarias para acelerar su desarrollo, y que nada o poco puede hacerse sin la ayuda y la tutela del poder central. Esta actitud, que en muchos casos es el resultado del tratamiento desfavorable recibido durante largos períodos, llega a veces a casos extremos en los cuales la acción de los líderes locales se concentra en la obtención y el aprovechamiento de subsidios de tipo paternalista. Es bien conocido el caso de algunas regiones del Nordeste Brasileño y el de Chocó en Colombia. Otra variante consiste en la lucha sistemática por ciertos privilegios y prerrogativas de órdenes fiscales arancelario y financiero que bajo el pretexto de estímulos al desarrollo local se convierten en sistemas permanentes de subsidios y de beneficio exclusivo para algunos grupos tanto locales como extra-regionales. Tal es el caso de muchos de los llamados "puertos libres" que con alto costo social para el país mantienen un dinamismo artificial basado en la importancia de bienes suntuarios con franquicia y la subsiguiente práctica del contrabando. Algunas veces las franquicias de puerto se combinan con franquicias para industrias ensambladoras de automóviles y artefactos de

/uso doméstico

uso doméstico que operan a altos costos y en condiciones de excepción, pero con los mismos resultados de un dinamismo transitorio y artificial. También podría mencionarse otra variante: la confrontación permanente entre dos o más regiones en procura del control del poder público o de los beneficios de éste, o las rivalidades entre dos secciones del país. Ejemplos de este último fenómeno son las rivalidades entre los "coyas" del altiplano y los "cambas" del oriente en Bolivia, y entre "la Sierra" y "la costa" en Ecuador, es decir entre La Paz y Santa Cruz y entre Quito y Guayaquil, respectivamente.

En ausencia de un tratamiento y una estrategia adecuada a este problema de la falta de integración nacional y el comportamiento social ante ella es posible que se cometan errores y se frustren los esfuerzos. Por ejemplo, los estímulos y subsidios ya sean éstos sistemáticos o accidentales pueden producir en ciertos casos efectos adversos. Aún cuando no existen estudios sistemáticos sobre el particular, es bien sabido que en muchos casos la mayor parte de la ayuda extra-regional tanto nacional como externa que reciben estas regiones va a parar a manos de los grupos dominantes locales los cuales las exportan de nuevo - generalmente incrementada como resultado de utilidades y ciertos tipos de manipulaciones - hacia la capital nacional o al extranjero. En esta forma se produce en la práctica una adversa paradoja - que indudablemente es parte del cuadro de la dependencia - según la cual las regiones dependientes llegan a desembolsar mayores recursos que los que reciben. Ello explicaría en parte el fracaso que estas políticas han tenido tradicionalmente en la mayor parte de los casos en América Latina. Frente a estas consideraciones cabría preguntarse: ¿Es esta falta de integración fruto exclusivo de la centralización política y económica, o hay otros factores sociales localizados en las propias regiones periféricas que contribuyen a ella? ¿Podría una estrategia de índole exclusivamente económica facilitar la integración?

/III. ASPECTOS SOCIALES

III. ASPECTOS SOCIALES DERIVADOS DE LA NATURALEZA
Y LA DINAMICA DEL DESARROLLO

A. Naturaleza y dinámica sociales del desarrollo
a nivel regional

No existe consenso entre los estudios del desarrollo sobre la manera más acertada de concebir y definir dicho proceso. Más aún: hay quienes piensan que quizá no hace falta.^{40/} Por otra parte, el creciente surgimiento de explosivos conflictos sociales, económicos y políticos en los países industrializados que hasta hace poco servían de parámetros para esta clase de ejercicios, ha contribuido a oscurecer aún más el problema. Este mismo fenómeno comienza a advertirse en el caso de América Latina - y de otras áreas subdesarrolladas del mundo - como resultado de las crecientes frustraciones derivadas del fracaso de la mayor parte de las políticas y estrategias de desarrollo en los dos últimos decenios.

Cualquiera que sean las causas, la verdad es que para fines de estudio sólo se cuenta en la práctica con imágenes empíricas del desarrollo que no permiten una comprensión cabal de la dinámica de este proceso y sus principales fenómenos. Consecuentemente, ellas no permiten formulaciones suficientemente válidas de políticas, estrategias y programas.

Las más difundidas en América Latina son aquellos que hacen girar la esencia y los problemas del desarrollo en torno a las transformaciones del aparato productivo. Estos enfoques, que genéricamente podrían denominarse como "desarrollo económico" han inspirado y orientado en buena medida las políticas y estrategias del desarrollo latinoamericano en los últimos treinta años.^{41/} Con menos insistencia y acuciosidad, otros enfoques hacen

^{40/} Podrían intentarse algunas justificaciones tanto académicas como políticas para esta situación. En el primer caso, podría explicarse en buena medida por la complejidad del tema en relación con el avance de las ciencias sociales, y por el alto e inevitable contenido de subjetivismo que ha de afectar los supuestos con los cuales se construya la imagen de la sociedad humana - ubicada en cualquier espacio geográfico - y del destino histórico ideal que se aspira a imprimirle. En el segundo caso - las políticas - podría decirse que no es razonable esperar tal consenso puesto que la concepción del desarrollo y su definición van estrechamente ligadas a intereses de clase, y por extensión, a intereses nacionales y posiciones ideológicas.

^{41/} Sobre este tema consúltese: Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Ediciones Siglo XXI. México, 1970.

girar dicho proceso en torno a ciertos factores y fenómenos sociales y políticos concretos como la "dependencia externa" y el "dualismo", o el "sistema de valores", los sistemas políticos y el comportamiento del Estado, y las clases o grupos "estratégicos".^{42/} Aún cuando algunos de estos elementos - como la dependencia - han logrado cierto grado de aceptación entre planificadores y políticos, no puede decirse que ella haya jugado un papel importante en la interpretación de los problemas del desarrollo y su enfrentamiento en América Latina.

Esta inconfortable situación se produce igualmente en cuanto se refiere al proceso de desarrollo circunscrito al ámbito de una región o de una localidad dadas. En este campo bien podría decirse que hay acuerdo entre los planificadores e investigadores sociales en el sentido de que se carece casi por completo de una teoría del desarrollo regional.^{43/} Por otra parte, la presentación y el análisis de tal teoría, si es que ella existe, para usar una expresión de Hilhorst^{44/}, es responsabilidad de otra cátedra del Curso y, por tanto aquí sólo se pretenderá esbozar hasta donde sea posible un marco de referencia para la identificación de las variables sociales de mayor interés.

^{42/} Para una extensión del tema véase: CEPAL, El cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.70-II.G-3, Nueva York, 1969, particularmente, Cap. II, págs. 13 a 29.

^{43/} A este respecto John Friedmann dice: "Public Policy has thus become concerned with the manner and pace of economic development of sub-national areas, and space and distance are increasingly considered explicitly in the determination of national policies. But the conceptual structure necessary for the intelligent making of policy is in its infancy. The social sciences, principally economics, and sociology, have been laggard in taking notice of space; while geography, which has always dealt with space, has lacked analytic power". (John Friedmann and William Alonso in Regional Development as a Policy Issue, Regional Development and Planning, a Reader. The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts).

^{44/} En este sentido J.G.M. Hilhorst inicia la introducción a un importante trabajo suyo con estas palabras: "Though the title of this paper speaks of regional development theory, it should be admitted that no such thing exists. So far, economists, geographers, physical planners and sociologists have recognized the specific character or regional development as well as the need to explain the phenomenon, but neither of these scientists has been successful in presenting a doctrine. Nevertheless, the necessity for such a doctrine is being experienced more and more now that many governments in the developed and the developing parts

1. El desarrollo como proceso de cambios sociales

Al margen de esta situación, los progresos logrados en la investigación social y la experiencia latinoamericana en los dos últimos decenios permite extraer algunas conclusiones que podrían servir de marco tentativo de referencia para la identificación de algunos de los principales aspectos sociales del desarrollo a nivel regional. Una de ellas es la poca validez de los enfoques que han inspirado la interpretación y el enfrentamiento de los problemas del desarrollo. Otra es que no se puede esperar transformaciones positivas en las economías nacionales mientras ellas no estén íntimamente ligadas a otras tanto más profundas en las estructuras políticas, sociales y regionales internas y que, además, aquéllas sean lo suficientemente profundas y sólidas como para permitir con éxito la manipulación de las relaciones internacionales de dominación y poder que generan subdesarrollo. Otra es que tales objetivos llevan implícitos una movilización conciente y organizada de la población en el sentido de los cambios esperados y, por tanto, una nueva dinámica social basada en la participación popular.^{45/} Obviamente, todas estas conclusiones llevan implícito el reconocimiento del papel clave que el hombre y su comunidad juegan como sujeto, objeto y beneficiario de todo el proceso de desarrollo.

En efecto, - tanto a nivel nacional como regional y local - los cambios en las estructuras de la producción, del consumo y del ahorro; la adecuada incorporación del progreso tecnológico; las modificaciones en los sistemas de distribución y redistribución del ingreso; la capacidad para incorporar, administrar y multiplicar los recursos productivos; la eliminación de los desequilibrios regionales adversos; la modernización de las instituciones; la adecuada manipulación de los factores externos de dominación y poder; la participación popular; y tantos otros aspectos claves del desarrollo

^{44/} Continuación
of the world have decided to embark upon or to continue with regional planning efforts. Véase: Regional Development Theory: An Attempt to Synthesize por J. Hilhorst, Institute of Social Studies, The Hague.

^{45/} Sobre estas y otras consideraciones conexas véase: CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina. Cp.cit.

constituyen procesos ligados en forma decisiva a los valores, a la conducta y el esfuerzo del hombre y la sociedad. Tales cambios se concretan en la medida en que dicha sociedad - a través de liderazgos e instituciones apropiadas - se oriente, se motiva y se capacita para llevarlos a cabo. ^{46/}

Esta intensa y decisiva participación social en prácticamente todos los aspectos y fases claves le imprimen al desarrollo un marcado carácter de proceso social en el cual todas las variables específicas - las económicas, las espaciales, así como las político-administrativas y las culturales - constituyen básicamente funciones directas e indirectas del hombre y los valores e instituciones que orientan y rigen sus esfuerzos, así como del margen disponible de regateo para superar los obstáculos internos y externos que se opongan al desarrollo.

Todo este intrincado proceso de fenómenos sociales involucrados en el desarrollo - que en el nivel nacional aparece como una abstracción - adquiere realidad y vigencia en el espacio o en la localidad. Es decir, en el contexto de una comunidad emplazada en una unidad territorial; en el ámbito de la población ligada a un espacio geográfico y económico. Ello es así porque como dice Hilhorst "los seres humanos necesitan del espacio para la ejecución de sus actividades". ^{47/} Sobre este plano se proyectan la mayor parte de los recursos y procesos del desarrollo ya sean éstos de origen local, nacional o extra-nacional. En él convergen y entran en contraste variables de índole social, económica, histórica, geográfica y otras que se combinan en complejos procesos de naturaleza social.

En este contexto - ya sea que se le considere "región abierta", o "región cerrada", o como combinación de ambas - se proyectan el hombre y su comunidad con su complejo universo de valores, actitudes, motivaciones y

^{46/} Para una extensión de este tema véase, Rubén D. Utría, Desarrollo Nacional, Participación Popular y Desarrollo de la Comunidad en América Latina. Ediciones del CREFAL (UNESCO). Pátzcuaro, México, 1969.

^{47/} Véase J.M.G. Hilhorst, Regional Development Theory: An Attempt to Synthesize. Multidisciplinary aspects of regional development, OECD, Paris, 1969.

capacidades; entran en combinación la técnica y los recursos naturales y económicos para transformarse en bienes y servicios; se ponen en marcha los procesos de apropiación, distribución y redistribución de la riqueza, y entran en operación los mecanismos del mercado y del ahorro; allí opera también parte importante de las instituciones sociales, culturales y políticas, tienen escenario las relaciones sociales, y se aproximan y chocan los diversos intereses individuales y colectivos. En este contexto, también, el hombre transforma y acondiciona el espacio geográfico y ensancha las fronteras del espacio económico a través del intercambio de bienes y servicios, la atracción o la exportación de recursos humanos y económicos.

Sobre la gestación y el curso inmediato de este proceso local se cuenta con varias teorías que explicarían en buena medida la dinámica y la mecánica del desarrollo en sus comienzos.^{48/} Y la historia y la investigación social nos brindan constantes y renovadas versiones de su trayectoria en el pasado y el presente. En todas ellas es fácil advertir un personaje central: el hombre y su comunidad; una dinámica constante; el cambio social; y una motivación implícita: la incesante - a veces consciente y a veces inconsciente - búsqueda de nuevas y mejores condiciones de existencia, pero sobre todo de oportunidades para la realización individual y colectiva.

^{48/} Véase por ejemplo: Karl Marx, El Capital. Fondo de Cultura Económica, México, 1956; F. Perroux, L'economie du XXeme siecle. P.U.F., Paris, 1961; F. Perroux, Coexistence pacifique. Tome II: Pole de developpement ou Nacion. P.U.F. 1958; Albert Hirschman, The strategy of economic development. Yale University Press, 1958; Gunnar Myrdal, Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica, México, 1962. John Friedmann, Cities in social transformation. Comparative Studies in Society and History, 1961. J.G.M. Hilhorst, Una teoría del desarrollo regional. Cap. II. Curso de Planificación Regional del Desarrollo. CEPAL-ILPES-CLACSO, Santiago, 1970, Doc. B/1.

2. Dinámica del desarrollo regional y local

La generación y el desencadenamiento de la dinámica local y regional - particularmente en los países subdesarrollados - constituye, pues, un proceso eminentemente social. Antes que la instalación de unos polos de inversión y de alta productividad se trata más bien de generar una nueva dinámica social, de motivar, organizar y capacitar a la comunidad regional para que ella esté en condiciones de explotar sus propios recursos y aprovechar eficientemente los impulsos de origen extraregional. Por este camino el desarrollo - inducido inicialmente desde afuera o no - se consolida y adquiere su propia dinámica y la comunidad regional se estabiliza y desarrolla. La simple concentración de inversiones y la instalación de equipos de alta productividad equivale en la práctica a la instauración de un típico enclave industrial. En este caso se importan los equipos, los técnicos y toda la gama de operarios.

Esta situación se traduce en dos fenómenos adversos para el auténtico desarrollo regional: en primer lugar se establece una vinculación vital directa con el exterior que le permite al enclave existir y operar al margen de la comunidad y la economía locales; en segundo lugar, esta vinculación se traduce en una succión extraregional de la producción y del ingreso. Ambos fenómenos implican en la práctica un virtual marginamiento de la sociedad y de buena parte de los recursos locales y acentúa el régimen de dependencia y estancamiento social. A ello debe agregarse el conjunto de problemas sociales derivados de la tracción que el nuevo centro de actividad económica ejerce sobre la población, y de las frustraciones y complicaciones que trae aparejada la urbanización estimulada por éste.

Para comprender mejor este problema deben tenerse en cuenta los diferentes matices que el problema plantea. En los países industrializados el problema del desarrollo regional es en buena medida un problema de distribución y localización en regiones de menor desarrollo de excedentes previamente generados en las regiones dominantes. En tanto que en los países subdesarrollados no sólo se trata de transferir tales excedentes sino, fundamentalmente, de crear las condiciones sociales locales para que

/ellos fructifiquen

ellos fructifiquen y echen raíces en el nuevo medio. ^{49/} Es por esto que en la formulación de estrategias para el desarrollo regional resulta muy pertinente la sugerencia de Kuklinski ^{50/} de establecer una clara distinción entre políticas "distributivas" e "innovadoras", las cuales han sido bien identificadas por Friedmann. ^{51/}

Así, en el contexto del mundo subdesarrollado y de América Latina en particular, la organización y desarrollo de una región resulta algo más compleja y desafiante que la instalación de algunas industrias aisladas o de un emplazamiento industrial de alta productividad para la explotación de un recurso natural básico. Esta clase de soluciones son necesarias e indudablemente pueden jugar un papel importante para el desarrollo industrial en el conjunto de la economía nacional, por cuanto incrementan el producto nacional y regional, pueden sustituir importaciones, e incorporar recursos no explotados pero son insuficientes por sí solos para desencadenar una auténtica dinámica local. En muchos casos puede ocurrir que la población

^{49/} Ambas situaciones pueden producirse dentro de un mismo país desarrollado particularmente en los capitalistas ya que, en general, en éstos opera el mismo "sistema de dominación" que rige a cualquier conjunto orgánico de sub-sistemas dependientes.

^{50/} Véase Antoni Kuklinski, Regional Planning: Concepts, techniques, policies and case studies: Introduction. Reader edited by R.P. Mishra. Pasargana, University of Mysore. Mysore, India.

^{51/} John Friedmann identifica cuatro características para diferenciar estos dos tipos de políticas: "Innovative planning seeks to introduce and legitimize new social objectives. Innovative planning is also concerned with translating general value propositions into new institutional arrangements and concrete action programs. From this it follows that innovative planners are public entrepreneurs who are likely to have more interest in mobilizing resources than in their optimal allocation among competing uses. Innovative planners propose to guide the process of change and the consequent adjustments within the system through the feedback of information regarding the actual consequences of innovation, in contrast to allocative planners, whose main endeavour is accurately to predict the chain of consequences resulting from incremental policies to the prospective changes". A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior, Administrative Science Quarterly, Vol. 12, N° 2, September, 1967.

local se torne más dependiente y que, en general, la economía no industrial se deprima sensiblemente. ^{52/}

52/ América Latina ofrece numerosos ejemplos que confirman en general esta apreciación. Los cuantiosos recursos movilizados hasta ahora en Venezuela para la construcción del emplazamiento industrial de Ciudad Guayana ha beneficiado indudablemente a la economía nacional en su conjunto, pero parece haber dejado al margen a la población y a la economía no industrial de la región. Ello se expresa en parte en las extremas condiciones de marginalidad económica y social en que vive la población local no vinculada directamente a la actividad industrial - técnicos, operarios, comerciantes, intermediarios y otras personas ligadas a los servicios requeridos por los primeros. A este respecto Marco V. Salas dice: "La Corporación de Guayana, más que un organismo de desarrollo, podría clasificarse dentro de lo que se conoce como Unidad Técnica de Intervención, para la explotación de un rico territorio, en el que existen reservas mineras muy importantes y caudales de los ríos capaces de generar hasta 6 millones de KW/hora como en la moderna central hidroeléctrica del Guri, actualmente en construcción. Fiel a esta concepción, la Corporación ha establecido una siderúrgica y mediante su concurso, varias empresas nacionales y extranjeras han instalado sus plantas productoras en la zona aprovechando las facilidades de cercanía de las materias primas y energía barata. Estas labores han restado a la Corporación de Guayana el tiempo y los recursos necesarios para el desarrollo de un territorio que por otra parte presenta una topografía accidentada, a veces inaccesible, en el cual se asienta una población que además de escasa se halla bastante dispersa". (Los aspectos sociales en la política de desarrollo regional en Venezuela. Doc. de Ref. N°2, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago, noviembre, 1969.) Los efectos sociales de este mismo modelo de desarrollo pueden ser observados también en la llamada Región Nor-Oriental de Venezuela, la cual tuvo un acelerado "desarrollo" entre 1940 y parte del decenio de 1950 con motivo de la explotación de yacimientos petrolíferos. A pesar de contar la región con muchos otros recursos naturales, la población y la economía quedaron allí en las mismas condiciones depresivas originales cuando las empresas petroleras decidieron trasladar sus instalaciones a la Región del Zulia en donde las condiciones de explotación aseguraban mayor eficiencia. (Véase Henri J.A. Méot y Daniel Buvat, Una experiencia regional en promoción del desarrollo: La región Noreste de Venezuela. Doc. de Ref. N° 18, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, CEPAL, Santiago, noviembre, 1969.) Otro tanto puede decirse sobre la rica región del Valle del Cauca, en Colombia, en donde fueron concentrados cuantiosos recursos nacionales y foráneos durante todo el decenio de 1950 y parte del siguiente para la instalación de la Corporación Regional del Valle del Cauca (CVC). Cali, el polo regional, cuyo crecimiento industrial fue el más alto de América Latina en ese lapso, presentaba a comienzos de 1960 el mayor grado de conflictos de urbanización y marginalidad social en el continente, mientras que la agricultura no tuvo ese desarrollo esperado y la tierra agrícola no experimentó cambios importantes en la estructura de su tenencia y uso. (Véase Enrique Valencia, Cali, Estudio Social de su urbanización e Industrialización, Naciones Unidas, Santiago, 1965.) Comentarios similares podrían hacerse en relación con otros casos, tales como los enclaves industriales cu-príferos del Norte de Chile y algunas zonas de plantaciones en Centroamérica y el Caribe.

/También es

También es algo más significativo que una transferencia indiscriminada de recursos financieros sin una adecuada garantía de que ellos van a ser invertidos eficientemente y de acuerdo con una estrategia de desarrollo válida y favorable tanto al interés local como al nacional.^{53/} Como ha sido mencionado en otro capítulo, buena parte de estas transferencias son dilapidadas en muchas regiones periféricas de América Latina y retransferidas nuevamente a la capital nacional o a los centros de la economía mundial en forma de utilidades o de simple fuga de capital.

El desarrollo de una región tiene que ver más bien con el proceso social de dinamización de la comunidad local y regional y con la transformación de las relaciones de dominación interna o externa que afectan a la región. La primera consiste básicamente en la liberación y puesta en marcha de los potenciales individuales y colectivos de la comunidad local, el despertar de una conciencia local sobre el papel dinámico que dicha comunidad debe y puede desempeñar en la vida nacional, así como la búsqueda de la realización de tal imagen a través de la aceleración del desarrollo.

Este fenómeno involucra dos tipos de procesos: Uno endógeno por el cual los potenciales humanos y los recursos naturales, económicos e institucionales se liberan, combinan y desarrollan, a través de un acelerado proceso de cambios sociales. Y otro exógeno mediante el cual - roto o modificado el esquema de dominación - se crean las condiciones de vinculación con el resto de la vida y la economía nacionales. El primero constituye una responsabilidad local y está muy ligado al conjunto de valores, motivaciones y actitudes de la población, así como a la disponibilidad de los recursos locales. El segundo se relaciona fundamentalmente con la capacidad de acción y de organización del poder central y sus relaciones de dominación y poder internos y externos, y por tanto, constituye una responsabilidad básicamente nacional o suprarregional. Y en ambos casos se hace frente a una problemática de naturaleza inequívocamente social.

Así, bajo una óptica social, el desarrollo de una región depende básicamente de adecuados recursos humanos y naturales y de relaciones favorables con los centros extra-regionales de poder y desarrollo. Los recursos naturales constituyen un factor fortuitamente predeterminado o dado, mientras que los

^{53/} Véase Janus Ziolkowski, Problemas Metodológicos en la Sociología del Desarrollo Regional. Doc. de Ref. N° 22 del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo. CEPAL, noviembre, 1969.

humanos y las relaciones de poder son variables sociales dependientes de numerosos procesos inherentes a los valores, actitudes y capacidades del hombre y las instituciones sociales y políticas que se deriven de aquellos. También podría decirse que, hasta cierto punto, el descubrimiento, el aprovechamiento y hasta la destrucción de los recursos naturales dependen de ese hombre y esas instituciones. En este sentido constituyen variables parcialmente sociales.

/B. Aspectos sociales

B. Aspectos sociales inherentes al papel clave de los recursos humanos

Puesto que el hombre y su comunidad constituyen el eje central de la dinámica del desarrollo, el conjunto de valores y actitudes sociales y las características y tendencias demográficas han de jugar un papel clave en la problemática y en la estrategia del desarrollo regional. En este marco de referencia se podría partir de la premisa de que una región que - además de contar con una adecuada base de recursos naturales - tiene una población de características y tendencias positivas que ofrece condiciones básicas para dinamizar su desarrollo.

En la práctica ocurre que, por diversas razones, tales condiciones no son suficientemente favorables en la mayoría de las regiones periféricas. Por lo general las condiciones socio-económicas, culturales y psicológicas de amplios sectores de la población son bajas y precarias y los grupos representativos no están en capacidad de jugar un papel dinámico. En situaciones como ésta generalmente la inversión se estanca o emigra a regiones más prósperas, y las oportunidades de trabajo escasean. Al mismo tiempo, el ingreso se concentra, la movilidad social se frena y los estratos medios se empobrecen paulatinamente. Todo este cuadro coincide generalmente - unas veces como causa y otras como efecto - con un debilitamiento de la base económica tradicional de la región. Se produce por lo general un círculo vicioso en el cual las condiciones generales de depresión, dependencia o de marginalidad afectan adversamente a la población a tiempo que esta circunstancia limita las posibilidades de impulsar el desarrollo. Este fenómeno constituye un aspecto clave que explica en parte y en ciertos casos la persistencia y la consolidación de los desequilibrios regionales. Constituye también, por tanto, un factor importante en cualesquiera políticas y estrategias de desarrollo regional.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, los siguientes aspectos sociales, entre otros, merecen ser tenidos en cuenta: a) Las condiciones de desarrollo comunal; b) las características de las estructuras demográficas; c) el patrón de asentamiento; y d) las actitudes humanas ante ciertas barreras geográficas y climatológicas.

/1. Las condiciones

1. Las condiciones del desarrollo comunal

La organización y el desarrollo comunal se relacionan principalmente con diversos aspectos del comportamiento y la capacidad de la población para responder a los estímulos y compromisos del desarrollo. ^{54/} Uno de los más importantes se refiere a las imágenes, las actitudes y las motivaciones de la población frente a la problemática del desarrollo. De estos factores depende en forma decisiva la respuesta de la población para acometer y acelerar los procesos de transformación y modernización involucrados en el desarrollo y adquirir deliberadamente el adecuado grado de motivación para producir más y mejor y progresar social, cultural y políticamente. Una región cuya población tiene en general imágenes positivas del desarrollo y sus beneficios; que está dispuesta a esforzarse tanto a nivel individual como colectivo para alcanzarlo, y que tiene fe en su propia capacidad y lucha por sus reivindicaciones constituye indudablemente un campo abonado y fecundo para la aplicación de políticas de desarrollo regional. En este caso lo que la población necesita es estímulo e instrumentos para que ella misma desencadene su propio desarrollo.

Otro de tales aspectos - obviamente muy relacionados con el anterior - se refiere al grado de organización comunal y funcional que la comunidad requiere para desempeñar un papel activo. Aún cuando en general una comunidad dinámica y en activo proceso de cambio se caracteriza por un alto grado de conflicto y enfrentamiento de intereses, para librar la batalla del desarrollo regional la población necesita estar agrupada e integrada orgánicamente en un grado suficiente que le asegure un razonable nivel de consenso y de unidad de acción. Es decir, cuando una serie de valores, pautas socio-culturales e intereses específicos le aseguran cierto grado de cohesión y le permiten sentir, actuar y proyectarse con relativa unidad. Todo esto lleva implícita la existencia de nexos internos, comunidad de ciertas aspiraciones

^{54/} Para una ampliación del tema véase: CEPAL: La Participación Popular y el Desarrollo de la Comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social, en Boletín Económico de América Latina, Vol. IX N° 2 de 1965.

generales y organización. Todo ello debería traducirse en una serie de órganos funcionales - asociaciones, sindicatos, grupos de presión, partidos, etc. - y un liderazgo que catalice y oriente a la población. Se diría en este caso que la población está organizada, y que en la medida en que tal organización sea más eficiente y el liderazgo más auténtico, la comunidad está en mejores condiciones de participar activa y eficientemente en las tareas del desarrollo. A la inversa, una región cuya población está dispersa cultural, social y políticamente, o en donde no existen organismos de acción y de opinión pública que canalicen las energías y las aspiraciones populares, o en donde no existen líderes activos, razonablemente bien inspirados y capaces, carece de un requisito básico y, además, está afectada por un importante lastre que debe ser previamente removido.

Y este es precisamente el caso de muchas regiones deprimidas y rezagadas. Por diversas causas la población ha perdido el grado necesario de cohesión, sus elementos más dinámicos emigran sistemáticamente, el liderazgo está por lo general en manos de pequeños grupos de políticos locales sin visión ni capacidad, y en otros en manos de grupos familiares más interesados en perpetuar las condiciones de explotación y de injusticia social que favorecen sus intereses económicos y políticos. Es explicable que en estas condiciones resulte extremadamente difícil el surgimiento de actitudes y motivaciones colectivas para el desarrollo y que, por tanto, pueda contarse con la población como agente y como recurso básico para acelerarlo. ^{55/}

En el caso de que las anteriores hipótesis resultaren válidas y aplicables a la realidad latinoamericana cabría plantearse algunos interrogantes:

^{55/} A este respecto Luis Vera afirma: "Un análisis de la evolución social del Nordeste (Brasileño), nos lleva a concluir que, durante todas las etapas de su historia no fue la sequía, sino el sistema feudal endémico el que se opuso a su progreso. Las grandes masas de población fueron consideradas exclusivamente depósitos de mano de obra y, por consiguiente, marginadas de la economía de plantación que allí se había afincado. La continua ausencia de una clase media, causada por la falta de movilidad social mantuvo abierta la brecha entre la élite y el grupo oprimido y permitió que sólo la minoría dominante prosperara y progresara". Luis Vera, El Proceso de Desarrollo Regional en el Nordeste de Brasil. Primer Seminario sobre definición de regiones para la planificación del desarrollo. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Hamilton, Canada 1967.

/¿Cuáles son

¿Cuáles son los medios más adecuados para una transformación rápida de tales imágenes y motivaciones? ¿Cómo contrarrestar los efectos de la inercia producida durante largos períodos de estancamiento o marginalidad? ¿Cómo conciliar las imágenes, actitudes y motivaciones de los diferentes sectores de la población? ¿Cómo debe estar organizada la población, a escala regional, local o de pequeños grupos de interés específico? ¿Cómo identificar y consolidar los valores que faciliten la cohesión de la población? ¿Contribuiría la organización popular a acentuar los conflictos de intereses entre los diferentes estratos sociales? ¿O por el contrario tales organizaciones populares son necesarias para contrarrestar y superar el poder de los grupos que se benefician con las condiciones de estancamiento regionales y locales? Estos y otros problemas deben ser dilucidados y tratados a través de las políticas y estrategias sociales.

2. Las características y tendencias demográficas

Las características y tendencias demográficas de la población han jugado y continuarán jugando un papel importante en la definición de las condiciones de desarrollo en numerosas regiones. Ya fue mencionado cómo el tamaño de la población aglomerada en torno a ciertas ciudades y sus alrededores durante un largo proceso histórico constituyó en buena medida un factor determinante en la localización de las nuevas inversiones en los últimos tres decenios. A la inversa, la pequeñez o la dispersión de la población ha influido en otras tantas regiones para que la industria y el comercio y otros factores dinamizadores no se hayan radicado allí. Obviamente el reconocimiento de este hecho histórico basado en la vigencia de un patrón de desarrollo polarizante no significa que la alta concentración de población sea condición sine-qua-non para el desarrollo regional.

Al mismo tiempo - y particularmente en el caso de regiones que no cuentan con abundantes recursos naturales - el exceso relativo de población ha determinado en muchos casos precarias condiciones sociales. Por su parte las tasas de crecimiento - generalmente cuando son altas - han contribuido a acelerar el empobrecimiento de amplios sectores, especialmente en aquellas regiones en donde la producción ha crecido a ritmos modestos o los recursos productivos básicos - particularmente la tierra cultivable - no son

/abundantes o

abundante o están sustraídos total o parcialmente de la producción a través del latifundismo improductivo. Tal parece ser el caso de muchas regiones cordilleras de Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú en donde los excedentes de población tienen que emigrar constantemente hacia las regiones bajas y costeras en busca de tierras y trabajo.

La composición de la población por edades puede también ejercer influencia en la determinación de condiciones para el desarrollo. Según algunas opiniones las regiones que cuentan con adecuada proporción de jóvenes y niños tienen potencialmente asegurados los contingentes de mano de obra que requeriría un proceso acelerado de industrialización, y además, cuentan con los elementos dinámicos para asegurar una participación más activa y deliberada de la población. Es probable que la ausencia de tales recursos haya determinado en varias regiones la pérdida de las oportunidades ofrecidas con ocasión de algunos proyectos de colonización, reforma agraria y de fomento regional. Buenos ejemplos de esta solución ofrecían en 1965 muchos asentamientos de la reforma agraria venezolana. Debido a la intensa migración campesina muchas regiones rurales habían perdido buena parte de su población joven. En numerosos asentamientos la edad promedio de los adjudicatarios era mayor de 45 años y ello, obviamente, se traducía en falta de dinamismo en el desarrollo y consolidación de estos asentamientos. En muchos casos este factor influyó decisivamente en el bajo rendimiento y a veces hasta en el fracaso del asentamiento.

3. El patrón de asentamiento

De acuerdo con todas las teorías conocidas la dinamización del desarrollo resulta más difícil en el caso de las regiones en las cuales la población está más dispersa y no existe una jerarquización de los centros urbanos. Como contrapartida, la existencia de polos regionales de desarrollo y de núcleos de producción y de servicios de carácter sub-regional parece indispensable como estructura básica para la organización y la operación de los procesos productivos y administrativos a nivel regional. ^{56/}

^{56/} Véase John Friedmann, Políticas Urbanas y Regionales para el Desarrollo Nacional en Chile: El Desafío de la Próxima Década. Fundación Ford, Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional. Santiago, 1969.

Es en este sentido en que resulta lamentable el estancamiento y aún el debilitamiento que han venido sufriendo en América Latina muchas ciudades medianas y pequeñas ubicadas en las regiones periféricas en las últimas décadas y del cual ya se hizo mención. En estas condiciones, la política de desarrollo regional tendría que abocarse a la creación y al fortalecimiento de tales polos regionales. Según algunos especialistas debería darse oportunidad y prelación ahora a las ciudades medianas que aún conservan cierto dinamismo, y que bien podrían ser consideradas como "emergentes". ^{57/} La puesta en marcha de tal estrategia involucra una serie de procesos sociales complejos y una serie de decisiones importantes en cuanto a la reorientación de las inversiones y la descentralización del poder. A este respecto cabría preguntarse: ¿En qué medida el supuesto carácter irreversible de la urbanización concentrada pudiera constituir un obstáculo?

4. Las actitudes frente a las barreras geográficas y climatológicas

Existen suficientes elementos de juicio para suponer que ciertas barreras geográficas y condiciones climatológicas adversas han determinado actitudes y comportamientos sociales adversos al desarrollo de muchas regiones. Al parecer el problema va más allá de las posibilidades de introducir las tecnologías requeridas para vencer tales obstáculos. El carácter social que puede existir en dichas actitudes se pone de manifiesto en algunos casos en los cuales, gracias a la existencia de comunidades regionales esforzadas y con adecuado liderazgo, tales barreras han sido vencidas. La introducción del transporte aéreo como en el caso de Colombia desde hace más de 50 años permitió el desarrollo de varias regiones geográficamente aisladas por las tres cordilleras que recorren longitudinalmente al país, antes de que pudieran construirse las correspondientes vías terrestres. Este mismo tipo de razonamiento es válido en relación con las barreras de

^{57/} Véase Educardo Neira Alba, La regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina. Doc. de Ref. N° 7, presentado al Seminario de Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago, 1969.

tipo sanitario inherentes a la geografía y que afectan en el desarrollo de muchas regiones particularmente en las zonas tropical y sub-tropical. La malaria, por ejemplo, diezmó y continúa diezmando a la población de numerosas regiones de los países centroamericanos, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Al mismo tiempo, el temor a este flagelo obstaculizó la llegada de contingentes humanos de regiones vecinas - particularmente del altiplano y de las vertientes cordilleranas. Es bien sabido que esta barrera ha frenado el desplazamiento de población del altiplano y de las vertientes cordilleranas que descienden hacia las tierras bajas en busca de tierras por colonizar. El miedo a este flagelo - que Venezuela erradicó fácilmente y en corto plazo - parece haber contribuido a orientar las migraciones hacia los grandes centros urbanos.

Por otra parte, en algunos casos estas barreras geográficas dan origen a ciertos mitos que pueden afectar los flujos y tendencias de las migraciones en contra de algunas regiones. Es bien sabido que por diversas causas el desplazamiento de población a través de los diversos pisos térmicos encuentra ciertas resistencias de tipo psicológico según las cuales la población del altiplano no puede adaptarse a las tierras bajas y a la inversa. Este fenómeno tiene relativa importancia en países que como Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela tienen todos los pisos térmicos y paisajes geográficos. No se cuenta con estudios adecuados sobre la materia y algunas personas sostienen la no validez de tales mitos. Cualquiera que sea el grado de impacto adverso que este fenómeno represente no hay duda de que debe ser estudiado y debidamente tratado tanto en la interpretación de los problemas del desarrollo regional y en su correspondiente enfrentamiento.

/C. Aspectos

C. Aspectos sociales involucrados en las estrategias del desarrollo regional

Como fue mencionado inicialmente, el desarrollo regional podría ser identificado con la búsqueda de la disminución de los desequilibrios regionales adversos a través de una estructura espacial del desarrollo nacional que asegure, entre otros objetivos, los siguientes: a) un nivel adecuado y creciente de eficiencia basada en la incorporación orgánica de todos los recursos naturales y humanos y un manejo estratégico del espacio económico y social; b) una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo; c) unas relaciones inter-regionales orgánicas y justas; d) el uso adecuado y la conservación de los recursos naturales; y e) condiciones reales de un desarrollo interior auto-sostenido y creciente.

Con esta naturaleza y estos objetivos el desarrollo regional aparece al mismo tiempo como un fin en cuanto persigue el beneficio de las diferentes regiones, y es también un medio o instrumento de la política y la estrategia del desarrollo nacional. En ambos casos su política y su planificación entrañan un manejo estratégico y de definición de opciones políticas cualesquiera que sean los alcances y la intensidad de aquéllas. De esta circunstancia se derivan numerosas repercusiones sociales que deben ser adecuadamente manejadas.

Algunas de ellas se relacionan con el carácter conflictivo que tienen algunas decisiones inherentes a los objetivos, a los medios y a la dinámica del desarrollo regional. Otras se refieren al enfrentamiento del localismo. Otras se relacionan con el carácter extrarregional de ciertos objetivos estratégicos del desarrollo regional.

El carácter conflictivo de la mayor parte de las decisiones tiene orígenes diversos. En primer lugar el objetivo central de una política de desarrollo regional no podría ser el reparto igualitario de recursos, estímulos y beneficios. Si se tiene en cuenta los actuales desequilibrios e injusticias característicos de la estructura espacial latinoamericana ello equivaldría a perpetuar estas condiciones. Se trata más bien de una distribución estratégica de dichos recursos, estímulos y beneficios en función de ciertas variables, tales como i) la ayuda que cada región

/necesita para

necesita para integrarse a la vida nacional, ii) el interés nacional en incorporar recursos no explotados en diversas regiones, la satisfacción de ciertos objetivos tácticos de índole suprarregional (ampliación del espacio económico y social, integración fronteriza comercial e industrial, etc.), y iii) alteraciones inducidas en la estructura espacial del desarrollo (Proyecto Brasilia, por ejemplo). A esta combinación de objetivos podrían agregarse otras variables inherentes a la necesidad de lograrlos a través de etapas sucesivas, y en cierto orden de prioridad, determinado por razones de política y estrategia. En mayor o menor grado este proceso de formulación de políticas y de planificación lleva aparejados conflictos de intereses e imposición vertical de funciones y compromisos. El fenómeno se agudiza en la medida en que - como ocurre en casi todos los países latinoamericanos - no existe un grado adecuado de participación popular en los procesos de toma de decisiones. Por una parte, el desarrollo regional así entendido entraña forzosamente alteración de la inercia local, corrección de deformaciones del proceso de desarrollo y modificación del equilibrio de poderes tanto a nivel nacional como local. Por otra parte, como ya fue mencionado, involucra también un enfrentamiento al localismo. La definición de opciones y la asignación de prioridades constituyen ejercicios que por lo general se traducen en la práctica en otorgamiento de privilegios para unos y lesión de intereses y frustraciones para otros. Todo esto supone resolver previa y paralelamente numerosos conflictos de poder y poner en marcha una serie de transacciones políticas o de acciones compulsivas, particularmente para, entre otros objetivos instrumentales, conciliar en políticas y estrategias coherentes intereses regionales y nacionales; transformar la mentalidad centralista de los políticos nacionales y los planificadores acostumbrados a actuar a nivel nacional con prescindencia de las opiniones regionales; convencer a los líderes regionales y locales la necesidad de supeditar sus intereses y aspiraciones en función de las metas de la política global de desarrollo; y muchos otros. El enfrentamiento de todos estos problemas configura inevitablemente una poderosa carga explosiva de conflictos sociales. El manejo de éstos y otros problemas similares supone suficiente poder político y el correspondiente respaldo popular.

/1. Problemas

1. Problemas sociales derivados de las relaciones entre las instituciones regionales y el estado nacional

No existen estudios y experiencias suficientemente evaluadas que permitan extraer teorías sobre la dinámica de estas relaciones. El sentido común indicaría que, por lo menos, dos aspectos deben ser enfrentados por los planificadores. El primero de ellos se refiere a la necesidad de una adecuada dosis de descentralización administrativa como condición indispensable para que pueda existir un desarrollo regional auténtico. El segundo se relaciona con la adecuada dosis de solidaridad que las entidades regionales deben profesar hacia el estado nacional y los intereses generales de la nación. De ellos se desprenden algunos valores y procesos sociales de interés entre los cuales se podrían mencionar los siguientes: a) la necesidad de una conciencia nacional sobre los problemas del desarrollo regional; b) la infraestructura institucional necesaria; y c) los problemas de la solidaridad regional.

La conciencia nacional se refiere al grado de consenso que debe existir en todo el país sobre la necesidad y la conveniencia de realizar esfuerzos para disminuir los pronunciados desequilibrios regionales. Tal conciencia debe partir principalmente del reconocimiento de que éstos constituyen obstáculos para el desarrollo nacional, entrañan un trato injusto para la población directa e indirectamente afectada por ellos, y representan una opción antieconómica del desarrollo por cuanto marginan invaluable recursos humanos y económicos y lleva aparejados altos costos financieros y sociales.^{58/} Por otra parte,

^{58/} Según Carlos Matus, los costos de los desequilibrios regionales en América Latina son muy altos y no existen estudios válidos que prueben que resulta más económico seguir concentrando las industrias en los grandes polos tradicionales. (Véase Carlos Matus, El espacio físico en la política de desarrollo.) Op.cit. Según Chi-Yi-Chen, tanto los estudios norteamericanos como los franceses muestran que cuando un centro pasa de 200 000 habitantes los gastos colectivos de agua, calles, gas, edificios públicos, policía, seguros, transporte, etc. sufren un incremento proporcionalmente mayor que el aumento de la población. Agrega que si la concentración urbana ocasiona gastos adicionales, el subdesarrollo de otras regiones se traduce en pérdida de ganancias para la nación. Dice además que un tercer costo financiero es la movilidad de la mano de obra y de acuerdo con Gravier opina que es más económico mover las industrias que mover la población puesto que las ventajas de productividad que se obtienen en los grandes centros es contrarrestada por los costos de desplazamiento de la población los cuales son pagados por esta y por la Nación. (Véase Chi-Yi-Chen, Estrategia del desarrollo regional. Caso de Venezuela. Caracas 1967, págs. 14 y sgts..)

tales desequilibrios - y peor aún la concentración del desarrollo, como sucede en América Latina - no son fruto del azar. Ellos constituyen el resultado de una gestión política y económica tanto interna como externa, que opera a través de una concepción y estrategia del desarrollo, un tipo de ejercicio del poder, un manejo de la economía y la correspondiente localización de las industrias y el mercado, un grado de dependencia externa y muchos otros aspectos. Como causa y también como consecuencia de tales concepciones y manejos se generan y afianzan ciertos intereses, valores y actividades favorables a tales desequilibrios. Obedeciendo a impulsos de conservación, dichos intereses, valores y actitudes han conspirado y seguirán conspirando contra todo intento de modificación de las condiciones existentes. Se está, pues en presencia de una serie de escollos de índole política, social y cultural que dificultan el desarrollo regional. Esto significa que los promotores del desarrollo regional y los planificadores deberán estar preparados para enfrentarse a una reacción sistemática por parte de los beneficiarios del statu-quo, que por lo general es más intensa en la medida en que los desequilibrios regionales son mayores. Para contrarrestar esta situación parecería preciso crear una nueva conciencia nacional en torno a la necesidad y la conveniencia de disminuir tales desequilibrios y de ampliar el espacio económico y social para incorporar nuevos recursos y mercados. Sin esta nueva conciencia, traducida en programas políticos con auténtico y suficiente respaldo popular y con convencimiento de los inversionistas de que la descentralización del desarrollo puede representar beneficios reales para sus intereses, los esfuerzos del desarrollo regional pueden frustrarse.

Si estas consideraciones resultaran válidas, la infraestructura institucional necesaria para que el desarrollo regional opere, debería abarcar simultáneamente los factores endógenos y exógenos inicialmente mencionados. Por una parte deberían introducirse reformas al sistema institucional administrativo que permitan un grado razonable de delegación de poderes en favor de los gobiernos y organismos regionales. Ello es necesario no sólo en el sector público sino también en el sector privado. Existe una tendencia muy marcada a observar sólo el centralismo del poder público e ignorar o justificar el impacto adverso que representa el

/centralismo administrativo

centralismo administrativo del sector privado. Pero la verdad es que este último es tan nocivo o más que el primero, particularmente en un contexto que, como el latinoamericano, la actividad económica está básicamente en manos privadas. Es bien conocido que las grandes empresas aún cuando tengan sus instalaciones productivas en regiones distintas a la capital localizan su sede administrativa en dicha ciudad. Tales reformas deberían incluir un nuevo trato y una gama funcional de leyes y reglamentos que faciliten una efectiva descentralización administrativa. Pues, como bien afirma Chi-Yi-Chen, sin descentralización administrativa no hay descentralización de expansión económica.^{59/} Por otra parte, para que tal descentralización funcione sería necesario contar a nivel regional con mecanismos eficientes de promoción y administración. Es decir, el eventual vacío dejado por el estado nacional y por la administración nacional e internacional de las empresas privadas debe ser llenado por organismos locales con capacidad de iniciativa de planificación y de operación. En persecución de este objetivo parecería lógico pensar que una corporación regional autónoma, o cualquier otro tipo de organismo similar, para asumir a nivel local el papel jugado hasta ahora por el gobierno nacional y una nueva concepción en el manejo de las sucursales regionales de las empresas privadas podrían constituir una alternativa de la infraestructura institucional requerida. Otro aspecto decisivo, lo constituye el adecuado abastecimiento de recursos humanos. Como fue señalado inicialmente, sin tales recursos no es posible desencadenar la dinámica social requerida para el desarrollo de una región. En las fases iniciales y mientras la comunidad local y su grado de desarrollo le permiten autogenerar recursos humanos suficientes para asumir la delegación de poderes será necesario "descentralizar" también el mercado profesional. Para que tal desplazamiento logre los fines deseados no debe entenderse como una medida aislada.

^{59/} El citado planificador francés dice: "La creación de un polo de desarrollo - en el sentido de F. Perroux - no puede separarse geográficamente de los centros de decisión. Sin descentralización administrativa no hay descentralización de expansión económica. No se puede desarrollar una región, cuando las decisiones relativas a la región son tomadas por el estado mayor, que se encuentra fuera de su territorio, generalmente en la capital". J. Chi-Yi-Chen, Estrategia del desarrollo regional: Caso de Venezuela, Caracas 1967, pág. 48.

/Este debe

Este debe formar parte de todo un sistema de cambio en los valores, las actitudes y las motivaciones en la educación y en la formación profesional de las nuevas generaciones. Obviamente, estas innovaciones en el plano local entrañan cambios sustanciales en la estructura de poder y en todo el sistema tradicional de la administración pública y privada. De otra manera todas estas corporaciones regionales - como sucede en América Latina en la mayoría de los casos - operarían como simples agencias trasmisoras del centralismo administrativo y político tradicional.

Otro aspecto derivado de las relaciones de la región con el estado nacional es el relativo a la solidaridad regional. Como contrapartida de la descentralización administrativa las instituciones regionales deben profesar lealtad hacia los intereses nacionales y hacia el gobierno central. Este tipo de lealtad se relaciona básicamente con el cumplimiento de las grandes metas nacionales y la identificación con los valores y símbolos representativos de la nación que aseguran la cohesión y la solidaridad nacionales. Dentro de este marco cabe también el espíritu de solidaridad con las otras regiones del país, que se traduce en un régimen de coexistencia fraternal y de competencia leal en la carrera del desarrollo. La falta de adecuado tratamiento a este aspecto puede conducir fácilmente a situaciones negativas como aquellas en las cuales una o más regiones se confabulan para acaparar los recursos y demás beneficios que otorga la nación, o se desata una competencia irresponsable para otorgar mayores franquicias y otros incentivos en busca de inversionistas.^{60/} A este respecto los estrategias del desarrollo regional se verán enfrentados a una serie de interrogantes y a la búsqueda de soluciones a los respectivos problemas. Cabría dilucidar, por ejemplo, ¿existe en todos los países latinoamericanos un auténtico sentimiento de solidaridad nacional? ¿Tienen tanta fuerza tales símbolos nacionales como para asegurar el

^{60/} Tal es el caso de los "puertos libres" ya mencionados y de las "zonas francas industriales" que compiten con el resto de las regiones otorgando concesiones excepcionales (liberación de impuestos, servicios subsidiados, privilegios arancelarios, etc.). Estos mecanismos son útiles y convenientes cuando responden a las lealtades debidas al interés nacional y a la competencia interregional y, sobre todo, forman parte de una estrategia coherente.

grado de solidaridad que requiere la búsqueda de la disminución de los desequilibrios regionales? ¿Qué intereses y qué grupos sociales encarnan tales símbolos?

2. Aspectos sociales derivados de las funciones y el status de la región

La integración racional de los diferentes espacios económico-sociales destinada a lograr una razonable incorporación de todos los recursos del país, y el tratamiento sistemático a los desequilibrios regionales que persigue superar la marginalidad y el estancamiento de amplias zonas, han de traducirse en la práctica - si es que las políticas llegan a ponerse en marcha - en un nuevo cuadro de status y de funciones regionales.^{61/} Los conceptos de status y de función van más allá de algunas tipologías basadas en las características generales de las diferentes regiones (urbanas, industriales, rurales, despobladas, etc.). En el marco de tales políticas, la asignación de status y funciones tiene una base funcional a partir de la cual cada región es considerada en cierta medida como una "unidad orgánica" del desarrollo nacional y, por tanto, una "unidad especializada" dentro de la vida y la economía nacionales. En principio tal asignación se fundamentaría en los recursos y en la vocación de cada región así como en los objetivos y conveniencias de la estrategia del desarrollo nacional en su conjunto.

Esta asignación y el correspondiente desempeño de status y funciones llevan aparejados diversos aspectos sociales entre los cuales podrían señalarse los derivados de: a) el status asignado a cada región; b) la especialización; c) las nuevas relaciones derivadas de la integración al resto de la economía y la vida nacionales; y d) de la capacidad operativa que cada región debe desplegar.

^{61/} K. Secomski asigna a estos aspectos los dos primeros lugares en una enumeración de cuatro elementos fundamentales en la política de desarrollo regional en los siguientes términos: "Primero: la necesidad de definir la función, el papel y el lugar de la región dada en toda la economía nacional; Segundo: el precisar los rumbos, muy a menudo de una especialización extraordinaria, del desarrollo de la región dada ..." Véase Kazimierz Secomski, Las finalidades de la política regional y el objetivo y las tareas de la planificación regional. Academia de Ciencias Polaca. Varsovia 1970, pág. 4.

La asignación de status a cada región puede dar origen a conflictos sociales y también a estímulos psicológicos de carácter positivo. Entre los relativos al primer caso podrían mencionarse los conflictos derivados de las alteraciones en el balance de poder que toda modificación de status lleva implícitas. En muchos casos tales alteraciones entrañan concesión de privilegios para unos sectores y lesión de intereses para otros; y ello conduce a serios conflictos de intereses que pueden afectar seriamente la política de desarrollo regional. Entre los segundos podrían señalarse las motivaciones positivas - o regionalismo positivo - que pueden producirse en una región determinada cuando el Estado y la opinión pública nacional le asignan una contribución de importancia y notable beneficio para el resto de la nación; o cuando sus líderes, sus productos o cualesquiera otras muestra de su cultura logran un reconocimiento público a nivel nacional o internacional.

La especialización puede también dar origen a diversos problemas de índole social. Cuando dicha especialización coincide con la tradición y la vocación de la región los problemas se reducen prácticamente al fortalecimiento de tales factores y a la puesta en marcha de un proceso de modernización que permita lograr una mayor y progresiva productividad. Aún en este caso los planificadores y estrategas podrían encontrarse frente a actitudes y tendencias conservadoras que sería preciso tratar en el plano educativo y psicológicos. Cuando se trata de una nueva especialización que tiene poca relación con las vocaciones y actitudes anteriores el problema es más complejo. Este fenómeno se presenta con frecuencia en América Latina, particularmente cuando se trata de emendar políticas de fomento local perjudiciales para el interés nacional. A menudo se producen "paros cívicos" locales y regionales para impedir, por ejemplo, el traslado de industrias mal localizadas, o la suspensión de franquicias aduaneras.

La integración nacional es al mismo tiempo un objetivo y un medio del desarrollo regional. En su carácter de objetivo la integración de una región al resto de la nación persigue su incorporación económica, física, política y psicológica. En un plano teórico la primera meta - la integración económica - parece posible a través de relaciones funcionales

/cada vez

cada vez más estrechas entre las economías regional y nacional. Se tiene la impresión de que tales relaciones adquieren dinámica propia cuando se combinan ciertas circunstancias positivas. Una de ellas es cuando ambos niveles - el regional y el nacional - logran mutuas y significativas ventajas de este intercambio. Otra es cuando la economía regional llega a producir excedentes absolutos en sus transacciones y el beneficio de éstas es sistemáticamente reinvertido en la región. Ello supone la presencia de un dinamismo local y una organización y una capacidad operativa interna de la región. Otra sería cuando todo este proceso de producción y comercialización se produce sin necesidad de privilegios y estímulos demasiado onerosos que deje en condiciones de desventaja a la economía nacional o a otras regiones. Como es fácil advertirlo, éstos y otros requisitos entrañan procesos sociales y políticos que escapan al restringido marco de las actividades productora y comercial propiamente tales.

La integración física estaría relacionada con el necesario grado de comunicación y acceso que debe tener la región hacia el resto del territorio nacional y hacia frentes externos de interés inmediato para su economía. Debido a la gran movilidad que caracteriza a los seres humanos - particularmente durante procesos de urbanización y cambio social acelerado como los que afrontan la mayoría de los países latinoamericanos - la intensificación indiscriminada de las vías de acceso y de comunicación pueden ocasionalmente producir en algunas regiones efectos poco favorables en opinión de algunos especialistas. Podría ser posible que los primeros faciliten el éxodo provincial hacia las áreas metropolitanas, sin que contribuyan funcionalmente a interconectar internamente y en forma orgánica las diferentes localidades y frentes de producción. Todo ello conduce a pensar que existe aquí un problema de inequívocas implicaciones sociales que debe ser estudiado cuidadosamente.

En términos muy generales podría decirse que la integración política se refiere al sistema de nexos que deben asegurar a la población y sus sectores representativos de las diferentes regiones su participación activa en la constitución del poder central y el correspondiente proceso de toma de decisiones, así como el beneficio de todas las prerrogativas y

/ventajas que

ventajas que emanan del estado nacional. El contenido y los alcances de este tópico trascienden los restringidos marcos de la "integración administrativa" según la cual basta que el gobierno nacional designe unas autoridades y que las regiones nombren unos representantes en los órganos de representación pública. El problema parece mucho más profundo y abarca también el acceso local y regional en las decisiones de la política y los programas económicos y sociales, así como el conjunto de problemas implicados en la regionalización y desglose de tales políticas y planes.^{62/} Como resultado del adecuado tratamiento de todos estos factores de la integración a la vida nacional la comunidad regional debería experimentar la sensación de sentirse "formando parte" del país o de "estar integrada" a él. En opinión de algunos especialistas esta sensación - que pertenece al plano psicológico - constituye uno de los ingredientes más poderosos para impulsar el desarrollo regional y es, al mismo tiempo, uno de los indicadores más directos de su dinámica.

La capacidad operativa regional que exige el desarrollo daría pie también a una serie de aspectos y problemas sociales. Por ejemplo, la tarea de acelerar el desarrollo - como ha sido señalado repetidamente - parece constituir una empresa que entraña un grado razonable de auto-generación de recursos y energías, y de autogestión. En caso contrario, el proceso se expone a varias de las deformaciones anteriormente analizadas. En el marco de esta teoría se trata no sólo de un esfuerzo sino también - y quizá principalmente - de un desafío dirigido a toda la comunidad regional, a sus símbolos y valores, a sus individuos y grupos más dinámicos y a toda aquella constelación de factores que bien podrían denominarse el sentimiento regional. Está aquí, pues, implícita una responsabilidad local que debe ser creada y mantenida como requisito importante del desarrollo a este nivel. Ligado a éste opera otro no menos decisivo: la capacidad operativa de la región para poner en marcha los procesos pertinentes.

Las políticas y los objetivos propuestos hasta aquí suponen todos una capacidad potencial de iniciativa a nivel local y regional y deben,

^{62/} Véase John Friedmann, Políticas Urbanas y Regionales para el Desarrollo Nacional en Chile: El Desafío de la Próxima Década, en Chile: la Década del 70. Fundación Ford, Santiago 1969.

/por tanto,

por tanto, perseguir deliberadamente la superación de un complejo de dificultades de índole social y político-administrativas. En el primer caso será necesario contar con los recursos humanos suficientes para entender este desafío y enfrentarlo con éxito. Ello significa contar con los individuos y grupos dinámicos - líderes, empresarios, administradores, etc. - necesarios para constituir la vanguardia y la base de la nueva dinámica social. Si no los hay sería preciso traerlos de otras regiones para que actuaran como agentes de cambio y de estímulo. En cuanto al segundo caso - los político-administrativas - las dificultades pueden resultar aún mayores. Las instituciones provinciales y locales de gobierno y de operación de los servicios sociales no funcionan eficientemente por lo general en América Latina, ya sean estas dependencias administrativas del gobierno nacional o cuerpos elegidos a nivel local. Su debilidad puede ser atribuida en parte a concepciones administrativas que no corresponden a la realidad económica y social local, a una legislación anacrónica que anula la iniciativa de los funcionarios locales, a la centralización burocrática; a la falta de coordinación entre los organismos nacionales responsables de la mayor parte de las actividades económicas y sociales a nivel local, y a la falta de asistencia técnica a las autoridades provinciales y locales para la planificación y administración. Esas deficiencias no son insuperables y, en cierta medida, la mayoría de los países están empeñados en subsanarlas. Sin embargo, parecen tener profundas raíces en las estructuras sociales, políticas y económicas de los respectivos países. En muchos de ellos las fórmulas para la distribución de responsabilidades han sido ensayadas y cambiadas repetidamente a lo largo de la tradicional lucha entre federalismo y centralismo sin que se haya fortalecido el gobierno local y su capacidad de iniciativa. Los municipios han persistido en todos los países desde el período colonial como unidades básicas de gobierno local, pero en vez de ganar experiencia y vitalidad han tendido a perder funciones a causa de su incapacidad para ejercerlas. Aún en la actualidad, cuando estas entidades disponen de considerables recursos para manejarlos a su discreción, los resultados no han sido alentadores. En muchos casos esos fondos se emplean en beneficio de pequeños grupos en los centros urbanos, dejando de lado los intereses de la población rural, y en otros se gastan en obras y monumentos suntuarios.

/Sería ilusorio

Sería ilusorio esperar que la eficiencia del gobierno local se lograra espontáneamente sabiendo, como se sabe, que todos estos problemas están ligados a algunas características adversas de la estructura de poder y de los procesos de toma de decisiones. En regiones relegadas y estancadas, así como en aquellas en las que se ha producido cierto crecimiento económico basado en la monocultura o en la explotación de minerales, los grupos dominantes - terratenientes, comerciantes, caciques políticos, funcionarios del gobierno central - se han adaptado a la situación y derivan de ella ventajas que podrían desaparecer si un desarrollo auténtico trajera consigo cierta redistribución del poder y del ingreso y una expansión y diversificación de las oportunidades de movilidad social. En la mayoría de los casos estos son los únicos grupos que tienen vínculos efectivos con los centros nacionales de poder económico y social y son también los únicos capaces de intercambiar beneficios con esos centros. Sólo ellos están en condiciones de monopolizar cualquier ayuda para el desarrollo originada en los centros y también de frustrar la aplicación de políticas nacionales que propendan a la descentralización y la democratización del poder.

La enunciación de estos problemas no significa que la situación del poder local en América Latina sea irreversible o que nada pueda hacerse por ahora. Las estructuras del poder local están cambiando, como lo están haciendo las del poder nacional, y están surgiendo nuevas fuerzas dispuestas a contrarrestar tales poderes. Sin embargo, dada la naturaleza del problema, es necesario insistir en la necesidad de una participación popular auténtica y organizada, a pesar de las muchas complicaciones que ella traiga aparejadas desde el punto de vista de algunos modelos tecnocráticos para la planificación del desarrollo tanto a nivel nacional como regional.

Segunda Parte

LA POLITICA SOCIAL A NIVEL REGIONAL

I. INTRODUCCION AL CONCEPTO DE POLITICA SOCIAL

Toda definición de lo que debe ser la política social está íntimamente ligada a una concepción definida del desarrollo nacional, a la amplitud del conjunto de variables reconocidas en él, y al papel y los alcances que se asignan a "lo social" dentro de tal proceso.

Un proceso de desarrollo entendido y manejado básicamente como el fenómeno del incremento sostenido de la producción - expresada ésta en términos del producto o del ingreso nacionales - gira forzosamente en torno a la inversión y a la productividad. En este marco de referencia la compleja y amplia gama de fenómenos inherentes al desarrollo es percibida, simplificada y manejada a través de una óptica económica y financiera. A través de ésta el hombre, su comunidad y sus valores, los procesos y las instituciones creados por ellos desempeñan en la práctica un papel en cierto modo secundario: a) como insumo de la producción en la forma de "recursos humanos"; b) como factor de "demanda real" en la forma de compradores efectivos de bienes y servicios, y c) como destinatario de ciertas "inversiones marginales" a través del gasto público en la forma de los llamados "programas sociales" (salud, educación, vivienda, seguridad social y otros). Dentro de esta óptica la política social tiene un contenido y unos alcances limitados como lo es la concepción del desarrollo que le sirve de marco de referencia. Ella se limita básicamente a dar destino operativo a unos "recursos residuales" provenientes del sistema nacional de redistribución. Y sus alcances no van más allá de enjugar - obviamente en forma parcial - el déficit acumulado en algunos servicios de bienestar social.

En cambio, en un contexto más amplio en el cual el desarrollo sea concebido como un amplio y complejo proceso de fenómenos sociales que afecte las estructuras básicas de la sociedad - la economía, la cultura, el orden social, las instituciones políticas, la estructura socio-geográfica y otras - la política social adquiere una dimensión y unas proyecciones de primera magnitud. Ello es así principalmente porque las transformaciones estructurales involucradas constituyen esencialmente procesos sociales; y porque - como fue anotado en la Primera Parte - en /tales transformaciones

tales transformaciones el hombre y su comunidad juegan el múltiple papel de sujetos, objetos y beneficiarios del desarrollo. Tal imagen del desarrollo incluye y combina variables de diversa índole (económicas, culturales, sociales, políticas, geográficas, etc.), que deben recibir adecuado tratamiento, tanto en la interpretación de la problemática como en la planificación, la política y la estrategia del desarrollo.

En este caso la política social trasciende el estrecho marco de los llamados "programas de bienestar social" y se extiende y profundiza a través de una compleja gama de frentes y funciones:

- a) Se proyecta sobre los individuos y la comunidad para motivarlos, capacitarlos y organizarlos como sujeto y objeto del cambio social. Para tal efecto actúa sobre las imágenes, las motivaciones y las actitudes tradicionales de la comunidad nacional para sustituirlas por otras más favorables al desarrollo;
- b) Apunta a través del hombre y la comunidad sobre las estructuras y las instituciones sociales para transformarlas, particularmente en cuanto a: i) Reconstrucción e innovación de las estructuras de la producción; ii) Alteración de las estructuras sociales; iii) Modificaciones en la cultura; iv) Modificaciones en las estructuras políticas;
- c) Está comprometida en la creación y el fortalecimiento de una economía y una política económica que asegure empleo productivo para toda la población de todas las regiones del país un desarrollo y una utilización eficiente de los recursos nacionales y una adecuada oferta de bienes y servicios en función de las auténticas necesidades de todos los sectores de la población;
- d) Debe inspirar y orientar los procesos sociales, políticos y culturales inherentes a la política de integración nacional y desarrollo regional, particularmente la generación de las dinámicas regionales y locales necesarios para que el desarrollo surja y se arraigue en las diferentes regiones, y la integración cultural, política y económica de toda la población;
- e) Está vinculada a la aceleración y orientación del proceso de modernización general y de incorporación y asimilación de la innovación tecnológica y científica;

/f) Tiene

- f) Tiene que ver en la aceleración de la movilidad social que asegure la plena incorporación de la población a los beneficios del desarrollo y facilite la elevación sostenida y continua de la condición social de los estratos menos favorecidos, a través de adecuados procesos de dinamización de las estructuras de uso y tenencia de los recursos productivos y efectivos sistemas de distribución y redistribución del ingreso;
- g) Opera en la consolidación y el incremento del nivel de bienestar social a través de la adecuada organización y orientación de los servicios sociales y demás aspectos relativos al nivel de vida;
- h) Está ligada a la promoción y organización a todos los niveles y en todos los frentes de la participación popular, tanto en los procesos de toma de decisiones como de ejecución de las tareas del desarrollo;
- i) Está comprometida en la generación de una imagen nacional y una conciencia colectiva en torno a la realización de ésta a través de esfuerzos sistemáticos en la aceleración del desarrollo, y
- j) Está involucrada en el conjunto de fenómenos y circunstancias relativas a la realización individual y colectiva y a la salvaguardia de la dignidad humana.

En estas condiciones la política y los programas sociales operarían como el principal factor dinámico del desarrollo a tiempo que constituiría el objetivo central de todos los esfuerzos para acelerarlo. En este contexto carece de sentido hablar de "una política social" como contrapartida de "la política económica". En efecto, "crecimiento económico" y "progreso social" son variables interdependientes de un mismo proceso de naturaleza social: el desarrollo.^{1/}

Teniendo en cuenta estas consideraciones, los objetivos y los medios de la política social se identifican con los de la política y la estrategia del desarrollo nacional. Ello es igualmente válido tanto para los países industrializados como para los subdesarrollados, y concretamente para los latinoamericanos. En los primeros la política

1/ Véase CEPAL, Desarrollo Social y Planificación Social: Estudio de Problemas Conceptuales y Prácticos en América Latina, Boletín Económico de América Latina, Vol. XI, N° 1, abril 1966.

económica involucra soluciones básicas a los problemas sociales a través del empleo productivo y el ingreso suficiente y también a través de los adecuados niveles de vida y la efectiva incorporación a la vida nacional que tales factores hacen posible. Por eso la política social allí sólo apunta hacia aspectos complementarios tales como la organización de algunos servicios de bienestar social y la garantía de los derechos individuales.^{2/} En los países subdesarrollados, con mayor razón, los objetivos y los medios básicos de la política social deben tener forzosamente un carácter económico y estar dirigidos a crear las condiciones sociales, políticas y culturales que aseguren la incorporación de la población a la vida nacional. Ello debe ser así por dos razones principales: en primer lugar, porque no hay acceso real a la salud, la educación, a la vivienda, al vestido o a la seguridad social, si un empleo productivo no genera un ingreso familiar adecuado, y si una economía sólida no garantiza la cantidad y la calidad del conjunto de bienes y servicios sociales requeridos. En segundo lugar porque tal acceso y tal estabilidad económica no pueden considerarse plenamente garantizados si la población no toma parte activa, consciente y organizada en todos los procesos del desarrollo, incluyendo la toma de decisiones, la movilidad social y los beneficios de la cultura.

Esta hipótesis tiene plena validez en el caso particular de los países latinoamericanos. Por una parte, las insatisfactorias condiciones de salud, nutrición, vivienda, educación, vestido, seguridad social y otros aspectos del nivel de vida no constituyen problemas específicos aislados. Todos ellos son parte de un cuadro más amplio de marginalidad social y económica que se genera básicamente en la falta de un empleo productivo y en un adecuado sistema de distribución del ingreso. Obviamente, en la configuración de dicho cuadro intervienen adicionalmente otros factores,

^{2/} Esta hipótesis no queda forzosamente invalidada por el hecho de que en algunos países desarrollados ciertos sectores de la población sean marginados o discriminados en el proceso de incorporación al proceso productivo y a otros frentes del desarrollo debido a razones culturales o políticas. En tales casos no es de extrañarse que se hable de "una política social" para resolver los problemas originados en tal marginamiento.

/como la

como la incapacidad institucional y operativa del Estado para concebir y manejar los problemas sociales, para organizar los servicios y obtener adecuado rendimiento de los recursos disponibles.

Al mismo tiempo, toda esta situación de marginalidad económica y social y de incapacidad institucional responde a un cuadro de subdesarrollo básico más amplio cuyas características, entre otras, son:

- a) Incapacidad estructural de la economía para: i) Financiar y subsidiar altos niveles de vida para toda la población; ii) Suministrar oportunamente y en adecuadas condiciones de costo todos los bienes y servicios necesarios para la elevación general del nivel de vida.
- b) Incapacidad del modelo de desarrollo económico para: i) Utilizar todos los recursos productivos y humanos disponibles; ii) Generar un alto nivel de ingreso nacional y el número de empleos necesarios para incorporar a toda la población activa; iii) Permitir un adecuado proceso de distribución y redistribución del ingreso nacional, y iv) Disminuir las desigualdades regionales adversas y orientar adecuadamente las tendencias de la distribución demográfica y los asentamientos humanos, que hace más dramático el déficit de servicios relativos al nivel de vida y la condición social.^{3/}
- c) Limitaciones y rigideces de índole conceptual e ideológica para: i) Interpretar la naturaleza y la complejidad del proceso de desarrollo y sus problemas; ii) Convertir al hombre y a la comunidad en el sujeto y en el fin supremo del desarrollo y de todos los esfuerzos para acelerarlo, y iii) Superar las condiciones de dependencia económica y política que afectan adversamente el desarrollo nacional.

Estas consideraciones ponen de relieve la inconsistencia y la poca utilidad de políticas y programas sociales cuyos alcances y objetivos no van más allá de enfrentar muy parcialmente el déficit de algunos servicios sociales, como vivienda, asistencia médica, educación, recreación y otros. También dejan al descubierto la inconveniencia de formular la política

3/ Véase CEPAL, El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Aspectos Básicos de la Estrategia del Desarrollo de América Latina. Doc. E/CN.12/836, marzo 27, 1969; y Los Cambios Sociales y la Política Social en América Latina. Doc. E/CN.12/826, marzo 1969.

económica sin otorgarle debida y previa consideración a los problemas sociales y a las implicaciones que en este plano tienen el modelo y la estrategia de desarrollo económico adoptados.

La concepción y el manejo aislados de las políticas "social" y "económica" generalmente conduce a frustraciones de los esfuerzos y al afianzamiento de los desajustes y perturbaciones propios del subdesarrollo. Entre los principales efectos podrían mencionarse los siguientes:

- a) Desfasamientos o asincronías entre los cambios y esfuerzos realizados en el plano económico y el resto del contexto social que complican los esfuerzos y debilitan su impacto para el desarrollo, tales como: i) rigideces y limitaciones en los recursos humanos; ii) rigideces en la demanda y el consumo de bienes y servicios producidos con las consecuentes alteraciones y el estancamiento del mercado interno.
- b) Deformaciones y perturbaciones en las tendencias del desarrollo, tales como: i) persistencia y agudización de los desequilibrios regionales adversos; ii) concentración regresiva del ingreso; iii) modelo de industrialización excluyente de mano de obra (factor abundante) y consumidor intenso de capital y divisas (factores escasos); iv) modelo de distribución de inversiones, centralizador del desarrollo y estimulador de la urbanización; v) patrones de consumo ajenos a la idiosincracia nacional y en abierta contradicción con las limitaciones y requerimientos auténticos del desarrollo nacional.
- c) Agudización y profundización de los conflictos sociales y la subestimación o el aplazamiento sistemático de las soluciones;
- d) Exclusión de la participación popular en los procesos de formulación y ejecución de los programas como recurso dinamizador del desarrollo lo cual significa: i) no aprovechamiento de un recurso clave; ii) afrontar las resistencias que tal marginamiento produce a través de la mano de obra y las relaciones obrero-patronales, la falta de apoyo político a los planes y programas, y en muchos casos el drenaje inoportuno de recursos vitales de inversión hacia frentes no productivos impuestos por la vía de la oposición política y la presión popular.

II. NATURALEZA Y ALCANCES DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES A NIVEL REGIONAL

Teóricamente la política y los programas sociales a nivel regional no pueden ser otra cosa que el resultado de desglosar y compatibilizar en forma sistemática la política y los programas formulados en el plano nacional. Ello significa que el marco general de referencia está dado previamente por la política y la estrategia del desarrollo nacional en su conjunto. Partiendo de este reconocimiento podrían formularse algunas consideraciones destinadas a identificar algunas de las características y objetivos:

a) Dado el carácter multidimensional e indivisible del proceso de desarrollo, la política y los planes destinados a acelerarlo deben ser integrados. Es decir, debe contener simultáneamente propósitos y esfuerzos dirigidos a los planos político, social, económico, institucional, espacial, administrativo y todos aquellos relacionados directa o indirectamente con los fenómenos inherentes a la dinámica del desarrollo. En este contexto carece de sentido circunscribirla a una política de industrialización. Si bien es cierto que la industrialización es un aspecto importante del proceso, también lo es que ella no tiene entidad y fuerza por sí sola para afectar y solucionar la totalidad de los procesos del desarrollo. Este carácter integral trasciende también al plano social en el sentido de afectar a todos los sectores de la población.

b) Al mismo tiempo, y debido a la interrelación que existe en todos los fenómenos del desarrollo, es indispensable que esta política se caracterice por la coherencia y la compatibilidad interna entre los diferentes instrumentos y sus respectivos campos de aplicación. Es decir, que las diversas medidas instrumentales sean armónicas y complementarias entre sí, y no excluyentes o divergentes, en busca de la unidad de orientación y de acción que el proceso requiere. Todo esto implica que tales propósitos y esfuerzos deben integrarse en un conjunto coherente concebido y proyectado a escala regional.^{4/}

^{4/} Dentro de esta concepción y en el caso de los países subdesarrollados resultan discutibles, por ejemplo, aquellas políticas que en busca del aumento de la productividad aceleran indiscriminadamente la introducción de tecnologías a base de capital intensivo (capital intensive techniques) a costa del desplazamiento masivo de mano de obra - que es un factor abundante - y el consumo de altos volúmenes de capital y de divisas - que son factores escasos.

/c) Para

c) Para que ella sea efectiva, su acción no debe limitarse al tratamiento de los síntomas del subdesarrollo sino, fundamentalmente, al conjunto de factores que directa o indirectamente obstaculizan el desarrollo y a crear las nuevas condiciones que hagan posible la aceleración de tal proceso.

d) Por otra parte, los esfuerzos destinados a desarrollar una región deben orientarse básicamente a establecer y desarrollar una comunidad regional y ayudarla a desencadenar su propia dinámica para que ella sea capaz de incorporar los recursos disponibles e integrarse plenamente al conjunto de la vida nacional. Por esta razón la política y los programas sociales deben apuntar decisivamente hacia aquellos factores relacionados con la generación de una nueva dinámica social y la creación de condiciones políticas, económicas y sociales que aseguren el desarrollo y la consolidación de la comunidad regional.

e) Finalmente, y particularmente en los países subdesarrollados, la política y los programas sociales tienen que identificarse en la mayor parte de sus objetivos y medios con la política y la estrategia general para el desarrollo.^{5/}

Por otra parte, la función principal de la política y los programas sociales a nivel regional es dar adecuado tratamiento a los aspectos sociales que directa e indirectamente intervienen en el proceso de desarrollo regional, dentro del marco de referencia de la política y la estrategia globales del desarrollo. Para tal efecto deben definirse propósitos y pautas de acción relativas, entre otros, a cada uno de los siguientes ya analizados en la Primera Parte:

a) Aspectos derivados de la naturaleza social del desarrollo, particularmente en cuanto se refiere a las características y tendencias de la población y su organización comunal. Al menos, los siguientes aspectos deberán ser tratados:

- i) Los aspectos demográficos y sus implicaciones;
- ii) Los patrones de asentamiento;
- iii) Los valores regionales y sus tendencias;

^{5/} En términos generales la afirmación es válida también para los países industrializados. Lo que sucede es que, como ya fue señalado, en éstos los aspectos básicos de la política social encuentran solución a través del empleo suficiente y del ingreso adecuado que genera la economía. La política social en estos casos se circunscribe a la organización de algunos servicios sociales y al manejo de problemas relativos a las garantías individuales y otros aspectos complementarios de interés social.

(b) Aspectos

b) Aspectos sociales derivados de las funciones y el estatus de la región, especialmente aquellos relativos al nuevo papel que cada región debe jugar en la política y la estrategia de desarrollo regional. Entre los principales deben atenderse los siguientes:

- i) Problemas y estímulos originados en la asignación del estatus;
- ii) Problemas derivados de la asignación de especialización;
- iii) Problemas y procesos relativos a la integración de la nación;
- iv) Problemas y procesos relativos a la capacidad operativa de la región.

c) Aspectos sociales derivados de las relaciones entre cada región y el Estado nacional, particularmente en cuanto a las mutuas lealtades que deben operar entre éstos y el clima propenso al desarrollo regional que debe existir a nivel nacional. Algunos de los aspectos más importantes son los problemas relativos a los siguientes aspectos:

- i) Las condiciones tradicionales de dependencia y sus secuelas que afectan a las regiones periféricas;
- ii) La centralización y descentralización de la administración pública y privada;
- iii) Las lealtades que deben profesar las regiones hacia la Nación.

d) Aspectos sociales derivados del manejo estratégico y político del desarrollo regional, particularmente aquellos relativos a los efectos de las decisiones que afectan a las regiones. Algunos de los principales se originan en:

- i) El carácter conflictivo de algunas decisiones de la política y la estrategia del desarrollo regional;
- ii) El enfrentamiento del localismo, y
- iii) El carácter intrarregional de ciertos objetivos de la política global del desarrollo.

e) Aspectos sociales de las estructuras geográficas y ambientales, en especial aquellos que al afectar a la población entrañan barreras importantes para el desarrollo regional. Algunos de estos aspectos son los relativos a:

- i) Las limitaciones impuestas por la geografía de montañas;
- ii) La influencia favorable o adversa de los pisos térmicos;

/iii) Las

- iii) Las barreras sanitarias y biológicas;
- iv) Ciertos accidentes geofísicos adversos, como la aridez de los suelos, y
- v) Accidentes climatológicos y meteorológicos como sequías, inundaciones, temporales, etc.

f) Aspectos sociales derivados de las características del modelo de desarrollo, particularmente en cuanto al impacto que las modalidades de la economía y la industrialización producen en la población, sus actitudes, sus motivaciones, sus costumbres, sus formas de asentamiento y muchos otros aspectos. Entre los principales deben tenerse en cuenta los siguientes:

- i) El carácter dependiente de la economía y su influencia en las estructuras de producción y los hábitos de consumo;
- ii) El carácter polarizador y su influencia en la centralización política, económica y cultural.
- iii) La influencia urbanizadora ejercida por la dependencia y la polarización de la economía;
- iv) El relegamiento de la periferia y su influencia sobre la población.

III. LA REGIONALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL

A. El concepto de regionalización

Desde el punto de vista social la regionalización es un concepto complejo que encierra diversas connotaciones y objetivos. Es al mismo tiempo una operación metodológica o instrumental y también parte sustancial de la estrategia y los objetivos mismos de tales políticas y programas.

En el primer sentido pueden distinguirse varios conceptos. Uno de ellos es la regionalización entendida como operación de desglose de las acciones y las metas de la política y los programas nacionales en función de las diferentes regiones del país. Obviamente, tal desglose abarca no sólo la dimensión territorial (distintas regiones) sino también la sectorial (distintas metas específicas). Otro es el de la regionalización como localización o ubicación operativa en términos de procesos operativos a nivel local. Otro es el de la regionalización como adaptación o acondicionamiento de los esfuerzos y metas nacionales planteadas originalmente a nivel macro-social y a nivel micro-social. Esta operación constituye un típico proceso de traducción de recursos y parámetros de una escala global y abstracta a una real y específica.^{6/}

En el segundo sentido - como meta de las políticas y estrategias - la regionalización puede ser entendida y empleada como un instrumento táctico destinado a descentralizar o desplazar hacia la periferia los recursos y esfuerzos contenidos en la política y los programas sociales. En este caso la descentralización envuelve también dos conceptos diferentes. Uno es la distribución de los recursos en función de las necesidades, las aspiraciones, los potenciales y ciertos objetivos estratégicos dados. El otro es la descentralización de los procesos de toma de decisiones en materia de política y programas sociales, en favor de las regiones.

^{6/} Véase Lawrence B. Moore: El desarrollo de la comunidad como elemento de programación en el desarrollo nacional, División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago.

En este caso particular - como en general de las ciencias regionales - no existen metodologías suficientemente sistematizadas y experimentadas para la regionalización.^{1/} Otro tanto puede decirse en materia de criterios directrices para proceder en este terreno. Quizá ello se explica en parte porque tales criterios dependen básicamente de la concepción del proceso de desarrollo que sirve de marco de referencia a la política global de desarrollo en general, así como a la política y a los programas sociales en particular.

En efecto, cuando el proceso general de desarrollo es concebido como un simple fenómeno de "crecimiento económico" el desarrollo regional se reduce a un problema de instalación de "polos de crecimiento". Consecuentemente, la política y la estrategia de desarrollo deberán tener como objetivo central el máximo rendimiento de las inversiones. Y la política y los programas sociales - como fue mencionado al comienzo - tendrán una connotación y un tratamiento marginal y "residual". En este marco de referencia la regionalización de las políticas y programas sociales se reduce a un simple problema de localizar los recursos disponibles en torno a los "polos" preestablecidos. Por su parte, la definición de las metas específicas han de limitarse a paliar algunas de las llamadas "implicaciones sociales" del desarrollo económico. Por el contrario, en un marco de referencia en el cual el desarrollo constituya básicamente un proceso amplio y sistemático de transformaciones sociales tanto estructurales como institucionales, esta regionalización tiene una connotación y unas implicaciones mucho más complejas y profundas.

^{1/} "Public Policy has thus become concerned with the manner and pace of economic development and subnational areas, and space and distance are increasingly considered explicitly in the determination of national policies. But the conceptual structure necessary for the intelligent makings of policy is in its infancy. The social sciences, principally, economics, and sociology, have been lagged in taking notice of space; while geography, which has always dealt with space, has lacked analytic power" (John Friedmann and William Alonso in Regional Development as a Policy Issue. Regional Development and Planning, a Reader. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts).

B. Algunos criterios para la regionalización de la política y los programas sociales

a) Regionalización y tipologías regionales como base de la programación

En el caso de las políticas y los programas sociales, como en cualquiera otro, debe partirse de una regionalización o identificación previa de las principales regiones y de una tipología formulada principalmente en función de la naturaleza y los objetivos de la política social. Por otra parte, las tipologías más conocidas han sido formuladas en función del desarrollo regional en su conjunto y responden generalmente al tipo de desarrollo económico presente o potencial más bien que al conjunto de problemas sociales implicados en su desarrollo. En efecto, ocurre a veces que dos regiones de similares características en sus indicadores económicos presentan procesos y conflictos sociales diversos y, por tanto, requieren tratamientos distintos. Por esta razón parece aconsejable contar en cada país con una tipología más operativa de tipo flexible que permita dar en cada caso el tratamiento adecuado. La introducción de los conceptos de macro-regiones, meso-regiones y micro-regiones parece indispensable, así como la conveniencia de contar con macro, meso y micro indicadores ^{8/} de los principales aspectos y problemas sociales. Con base en tales instrumentos se podría entonces formular diversos tipos de políticas y programas de alcances interregional, multirregional e intrarregional.^{9/}

8/ Este tipo de indicadores fue propuesto por un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas. Véase Social Policy and the Distribution of Income in the Nation, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.69.IV.7.

9/ Véase Antoni R. Kuklinski, Metas de las Políticas Regionales y Objetivos de la Planificación Regional. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social. Ginebra. Doc. UNRISD/68/C.48 GE.69-1310.

/b) Localización

b) Localización y especificación de políticas y programas

Lo importante en la política y los programas sociales a nivel regional no es simplemente incrementar la redistribución del ingreso a través de servicios sociales sino que tales servicios favorezcan a los sectores populares justamente en el lugar en que se genera su demanda. Esto supone un triple ejercicio destinado a i) distribuir geográficamente los servicios; ii) definir la cobertura y la calificación de los beneficiarios, y iii) especificar la naturaleza y el tipo de servicios programados.^{10/}

c) A cada región según sus necesidades

Puesto que uno de los objetivos principales de la política de desarrollo regional es la disminución de las desigualdades que presenta el desarrollo en el conjunto de las regiones del país, la regionalización de las políticas y programas debe otorgar un tratamiento diferente y discriminado a cada una de ellas. La distribución aritméticamente equitativa de los recursos y esfuerzos disponibles apenas contribuirían a perpetuar las desigualdades previas. La estrategia en la corrección de las desigualdades regionales guarda, pues, ciertas similitudes con la concesión de las desigualdades entre los sectores sociales.

d) A cada región según sus potencialidades

La capacidad actual o potencial de cada región para absorber y multiplicar los estímulos y recursos asignados o para responder al comportamiento y al esfuerzo exigidos por la estrategia nacional de desarrollo debe constituir un factor importante de la regionalización. En caso contrario es posible que las metas perseguidas no lleguen a lograrse, y que el país malgaste sus recursos, frustrándose así la política de desarrollo regional.

e) A cada región según el papel que debe jugar en la estrategia nacional

Cuando el país cuenta con una política y una estrategia globales de desarrollo cada región tiene asignado en cierto modo un papel orgánico y un status que cumplir. En función de esta asignación - que debe estar ligada

^{10/} Véase Naciones Unidas, Social Policy and the Distribution of Income in the Nation, op cit.

a sus recursos, potenciales y vocacionales - cada región puede orientarse en los objetivos y en el ritmo de su desarrollo de acuerdo con una dirección determinada racionalmente. Ello ha de conducir a la definición de regiones de diversos tipos y especialización. Obviamente, tal especialización no excluye la diversificación y la organicidad del desarrollo interno de cada una de estas regiones. Según tal definición la política y los programas sociales deben ser orientados y acondicionados para dar mayor relieve a ciertos aspectos más ligados al cumplimiento de las funciones y roles asignados a cada región. La combinación de metas específicas y de matices de éstas puede conducir a que en ciertos casos - como en el de las migraciones, o de las nuevas inversiones - las regiones jueguen estratégicamente el papel de regiones absorbentes, o regiones repelentes, y también de regiones indiferentes o neutras.

f) A cada región según las prioridades

Debido a la característica limitación de los recursos y también al carácter de secuencia operativa que tienen las políticas y programas sociales, la regionalización entraña también una serie de decisiones en cuanto a prelación y orden de secuencia. Resulta válido que ciertas regiones que deban ser atendidas primero que otras, o que ciertos aspectos de la política social tengan prelación.

IV. PRINCIPALES

IV. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL A NIVEL REGIONAL

Partiendo de la hipótesis de que en los países subdesarrollados los objetivos y medios de la política social se identifican con los de la política y la estrategia global del desarrollo, la formulación de la política social a nivel regional, no debe constituir en América Latina - como ya fué señalado - una simple operación de contrapartida de la política económica. Se trata más bien de identificar dentro de dicho marco general aquellos aspectos de más acentuado interés social e intentar una formulación de conjunto integrada y coherente.

En la escala más general el objetivo básico de la política de desarrollo - y por lo tanto también de la política social - es la activación y la institucionalización del proceso de cambio social. Tal proceso debe ser promovido, encauzado y convertido en regla fundamental del juego institucional tanto a nivel nacional como regional y local.^{11/} En cumplimiento de este objetivo los valores, las actitudes y las motivaciones individuales y colectivas, así como los procesos e instituciones del desarrollo deben ser sometidos a un proceso constante y sistemático de innovación, ajuste y perfeccionamiento, para adecuarlos al curso cambiante de la sociedad y a los requerimientos que plantea consecutivamente cada nueva fase y cada nueva meta del desarrollo.^{12/} Dentro de este marco las funciones básicas de la política social a nivel regional, serían, entre otras:

a) Orientar a la población para el proceso de cambios involucrados en el desarrollo tanto a nivel nacional como regional y local y promover, canalizar e institucionalizar el conjunto de transformaciones estructurales e institucionales requeridas en cada momento; y

b) Promover y operar todos los procesos y servicios relativos al bienestar social, la condición social y la salvaguardia de la dignidad humana.

^{11/} Véase S.M. Einsestadt. Modernization: Protest and Change. Prentice-Hall, Inc. Englewood, N.J. 1966.

^{12/} Para una extensión del tema véase: Rubén D. Utría, Desarrollo Nacional, Participación Popular y Desarrollo de la Comunidad en América Latina. Ediciones CREFAL-UNESCO. Pátzcuaro, Mexico, 1969.

Todos estos cambios apuntan hacia la remoción de los obstáculos estructurales de carácter social y político y la creación de sistemas y condiciones institucionales favorables al desarrollo a todos los niveles. Ello debe ser así porque el problema de fondo del subdesarrollo es la incapacidad institucional para movilizar en forma decisiva y aprovechar eficazmente el conjunto de recursos humanos, económicos y físicos del país, y proyectarlos racionalmente a través de procesos dinámicos de alto rendimiento. Mientras tal movilización no tenga lugar todos los esfuerzos destinados a afrontar ciertas manifestaciones de subdesarrollo sólo pueden tener un efecto localizado y transitorio. Y esta movilización constituye un proceso complejo que comienza a partir de la remoción de los principales escollos sociales y políticos. Removidos éstos, las inversiones, la tecnología y la iniciativa creadora de los individuos encuentran terreno abonado para fructificar. En este contexto la estrategia a seguir tiene que apuntar hacia la puesta en marcha de dicho proceso.

Puesto que la política social es una parte inseparable de la política nacional de desarrollo, la definición de los objetivos de aquélla a nivel regional sólo puede tener sentido en la medida en que tal política de desarrollo haya sido formulada previa y adecuadamente. Es en base a este marco de referencia como puede intentarse una identificación de tales objetivos. Entre los principales podrían señalarse los siguientes:

A. Motivación y movilización de la población

Motivar, capacitar y organizar individual y colectivamente a la población para que pueda actuar como agente, objeto y beneficiario del desarrollo constituye uno de los puntos de partida de la política de desarrollo regional. Como está siendo cada vez más reconocido teóricamente, y lo demuestra la experiencia latinoamericana, sin esta motivación y la correspondiente movilización, el desarrollo no adquiere dinámica ni sentido, la planificación no resulta auténtica y carece de apoyo popular, y los programas se enfrentan a resistencias y frustraciones de toda índole. En desarrollo de este objetivo los potenciales y recursos individuales y colectivos deben ser sistemáticamente liberados, canalizados y proyectados organizada y conscientemente hacia el crecimiento económico, el progreso social y la realización de la persona humana.

/Este objetivo

Este objetivo está ligado a la generación de nuevos y positivos valores y actitudes que hagan posible cambios sociales sistemáticos en los principales aspectos de la vida nacional:

- a) Innovaciones en las estructuras de la producción, los recursos productivos, la ocupación, el ingreso y su distribución y redistribución, los consumos, etc.;
- b) La alteración de las estructuras sociales, en particular en cuanto a estratificación social, tamaño, composición y distribución demográfica, relaciones sociales, etc.;
- c) Modificaciones en la cultura, especialmente en cuanto al conjunto de valores, el perfil educativo, los objetivos y motivaciones de la educación, la difusión de la cultura, etc.;
- d) Transformaciones en las estructuras políticas, particularmente en relación con la estructura de poder, los procesos de toma de decisiones, los partidos y los grupos de opinión, las organizaciones del trabajo y el capital, las cooperativas, las asociaciones cívicas, los organismos comunitarios y demás instrumentos de expresión de la participación popular.

Por otra parte, puesto que el factor clave del desarrollo en una región determinada es la presencia activa de una población armada de las motivaciones, los valores y las aptitudes necesarias para movilizar y utilizar en forma razonablemente adecuada los recursos a su disposición, uno de los primeros objetivos de la política y los programas sociales debe ser crear condiciones favorables a la organización y el desarrollo de una sociedad o comunidad regional. Este concepto de "comunidad" entraña la existencia de una población activa y unida en torno a algunos valores, intereses, actitudes, y nexos de proximidad física, económica y social, suficientes para asegurarle un cierto grado de coherencia y de fisonomía colectiva. No se trata, en términos prácticos, de pretender lograr una "comunidad" homogénea que actúe en forma unitaria en función de la política de desarrollo. Esto sería completamente idealista y reñido con la naturaleza social y el tipo de relaciones generalmente conflictivas que caracterizan al conjunto de la población. Se trata más bien de estimular un amplio marco de consenso y de cohesión en

/torno a

torno a ciertas metas y valores regionales que vincule al conjunto de comunidades locales y grupos en los cuales se divide y dispersa la población de una región.

Para tal efecto la política social debe crear o fortalecer, si ya existen, la atmósfera, las instituciones y los procesos societarios necesarios para que dicha comunidad adquiriera la coherencia, la organización y las motivaciones requeridas. En cumplimiento de esta función debe buscarse tratamiento adecuado a diversos aspectos tales como:

- 1) Características y tendencias de la población, a fin de garantizar la vitalidad, la estabilidad y la composición más adecuada para asegurar el desarrollo;
- 2) Características y tendencias de los asentamientos humanos a fin de contar con una distribución y una estructura que facilite el desarrollo;
- 3) Condiciones de liderazgo y de organización societaria tanto a nivel regional como local que permitan la movilización consciente y organizada de la población en torno a los procesos y objetivos del desarrollo;
- 4) Creación o fortalecimiento de valores positivos que conduzcan a motivaciones y actitudes favorables al desarrollo;
- 5) Creación y fortalecimiento de valores, símbolos e intereses regionales que permitan la definición de cierto grado de conciencia colectiva suficiente para captar y enfrentar los desafíos que entraña el desarrollo de una región;
- 6) Creación o perfeccionamiento de instituciones y mecanismos operativos que hagan posible la descentralización administrativa y la participación local, así como la aplicación de otros aspectos de la política de desarrollo regional.

B. La incorporación masiva de la población al proceso de producción

Este propósito constituye simultáneamente el punto de partida y uno de los objetivos fundamentales del proceso de desarrollo y de los esfuerzos para acelerarlo. Se trata de la ampliación sistemática de los frentes de empleo para todas las personas en condiciones de trabajar. Sin un empleo productivo que genere el ingreso familiar no hay posibilidades reales de integración a la vida nacional. Por otra parte, todo individuo incorporado

/al sistema

al sistema productivo constituye un factor dinámico en muchos aspectos: por una parte está contribuyendo con su iniciativa y su energía creadora, lo cual lo convierte automáticamente en un comprador efectivo o un demandador de bienes y servicios con lo cual se asegura la expansión de los mercados y, por tanto, de la producción. Desde otro punto de vista menos positivo, todo individuo insertado en el proceso de creación de riqueza deja de ser una "carga" para la comunidad en el doble aspecto de que no necesita servicios subsidiados y sus niveles de vida y su condición social no se deterioran o, en el peor de los casos, lo hacen en menor escala que bajo condiciones de marginalidad. La generación sistemática de nuevos frentes de trabajo es también un objetivo y un medio del desarrollo regional en cuanto asegura la estabilidad de la población y desestimula el éxodo de los miembros más dinámicos de la comunidad local.

Por éstos y otros razonamientos puede decirse que tal objetivo actúa simultáneamente sobre los planos económico y social, tanto individual como colectivamente, acentuándose así la naturaleza socioeconómica del desarrollo. De ahí su valor altamente estratégico en la aceleración del proceso. Dentro de esta concepción resultan contraproducentes para el desarrollo regional aquellas políticas que en busca del aumento de la productividad aceleran indiscriminadamente la introducción de alta tecnología a costa del desplazamiento masivo y sistemático de mano de obra (factor abundante) y el consumo de altos volúmenes de capital y de divisas (factores muy escasos). O aquellas que al concentrar las nuevas industrias en torno a los grandes mercados tradicionales estimulan la urbanización y sus problemas conexos, centralizan el desarrollo y consolidan el subdesarrollo de la mayor parte del territorio nacional.

La sola presencia de una comunidad armada de motivaciones y aptitudes positivas no es suficiente para garantizar el desarrollo. Es indispensable que dicha comunidad logre en su conjunto un amplio y directo beneficio de la gestión económica. Este objetivo, típico de la política social no debe ser confundido con aquel relativo al incremento sostenido del "producto y el ingreso regionales", aun cuando guardan una íntima relación. En este

/sentido no

sentido no se trata sólo de intensificación del proceso de creación de riqueza, sino también - y muy especialmente - de las opciones tecnológicas que determinan la absorción de empleo y de las formas de distribución y redistribución del ingreso. Este requisito es indispensable para asegurar la estabilidad económica y social de la población y mercado suficiente para la economía regional.

En la búsqueda de este doble objeto de pleno empleo y beneficio directo de la gestión económica por parte de la "comunidad regional" debe distinguirse claramente entre: (a) la gestión económica de alcances nacionales, que persigue básicamente el incremento de la producción y la productividad y que, debido a objetivos de política comercial internacional, de manejo del sector externo, eficiencia de las inversiones, o tipos de tecnología impuestos por la propia naturaleza del respectivo sector, puede estar basada eventualmente en tecnologías de capital intensivo; y (b) la gestión económica de alcances regionales y locales, cuya responsabilidad principal es incorporar a la población a los procesos de producción y distribución del ingreso. Obviamente las dos deben operar en forma coordinada. Esto lleva aparejado reconocer en ciertos casos la necesidad de dos "economías paralelas" o complementarias a nivel regional, a fin de compatibilizar el interés de la economía nacional en su conjunto con las funciones y objetivos sociales de la política de desarrollo a nivel regional.^{13/}

^{13/} La falta de adecuada clarificación sobre este aspecto ha inducido a muchos países latinoamericanos a orientar su política de desarrollo regional hacia la instalación de "enclaves industriales". Tales enclaves son, evidentemente útiles para la economía nacional en su conjunto pero tienen poca capacidad para generar un auténtico desarrollo regional. En efecto, los altos niveles tecnológicos con que operan y el destino extrarregional de su producción los vincula más directamente con el exterior de la región y del país que con ésta, puesto que se importan los equipos, los técnicos y a veces hasta la materia prima y debido a la mecanización y la complejidad de los procesos de producción dan poca oportunidad a la población local. En la práctica los únicos beneficiarios son los técnicos, administradores y comerciantes e intermediarios, los cuales generalmente trasladan al exterior los excedentes y, por lo general, no se arraigan en los lugares de trabajo. Tal es el caso, por ejemplo, de las grandes explotaciones mineras y de hidrocarburos y las armaduras de automóviles, equipos electrónicos y otros.

/Constituye un

Constituye un requisito, también, que la actividad económica y los servicios estén adecuadamente distribuidos en el contexto geográfico regional a fin de evitar la nueva polarización del desarrollo que pretende superarse a través de las políticas de desarrollo regional. No se trata de una distribución indiscriminada sino más bien de una distribución orgánica a través de una red integrada y jerarquizada de núcleos de actividad en torno al respectivo polo regional.

En cumplimiento de estos objetivos y funciones, diversos aspectos deben ser atendidos, tales como:

- 1) Las adaptaciones necesarias del modelo y los mecanismos de producción para asegurar a nivel regional los siguientes objetivos:
 - i) suficiente nivel de ocupación;
 - ii) un desarrollo económico regional autosostenido;
 - iii) un adecuado nivel de oferta de bienes y servicios.
- 2) Los ajustes necesarios en el modelo económico y las políticas nacionales de desarrollo para que no afecten adversamente el desarrollo de las diversas regiones, particularmente para asegurar:
 - i) el nivel razonable de descentralización de las inversiones;
 - ii) la desconcentración administrativa y operativa de las empresas que operan fuera de la región principal;
 - iii) la superación del "colonialismo" económico a nivel gubernamental mediante el cual algunas regiones periféricas son básicamente dominadas por la región principal;^{14/} y
 - iv) adecuada distribución del ingreso tanto en el contexto interregional como en el intrarregional.

^{14/} Véase: Carlos Matus, Informe de Avance de los Trabajos sobre la Estrategia del Desarrollo de América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1968, Preliminar y Stevam Strauss: Reestructuración del Espacio Económico, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, mayo 1969, Preliminar.

3) Una planificación y un adecuado equipamiento del espacio económico regional a fin de asegurar un desarrollo articulado y jerarquizado de los diferentes núcleos urbanos y zonas de actividad y su correspondiente interconexión.

4) Las medidas de política económica que resulten necesarias para estimular específicamente la economía regional y para defenderla estratégicamente de la competencia de carácter negativo que puedan ejercer otras regiones más desarrolladas, como el drenaje de los mercados y de los recursos humanos.

5) Cierta tipo de protección contra los efectos de los procesos inflacionarios que, como es bien sabido, afectan principalmente los sectores de ingresos medios y bajos en el conjunto nacional. Este perjuicio es más acentuado aún en las regiones periféricas.

C. El perfeccionamiento de las instituciones socio-políticas

Por diversas razones la modernización de las instituciones y los cambios sociales en general que se producen en la región principal no se operan con la misma profundidad y celeridad en las regiones periféricas. Esta observación es aún más válida en la medida en que se trata de regiones deprimidas o de economía agropecuaria de tipo tradicional en donde las instituciones son en muchos casos de molde casi feudal.^{15/} En no pocos casos, el relegamiento de muchas de estas regiones se produce como resultado de la gestión política de terratenientes y propietarios de plantaciones o de explotaciones mineras locales y de intermediarios y especuladores que controlan la comercialización de los productos regionales. También puede suceder que los efectos de los programas nacionales que favorecen el desarrollo regional y local se frustren en beneficio de líderes y grandes propietarios locales quienes, al mismo tiempo, aparecen como grupo de presión ante organismos nacionales en defensa de los intereses regionales.

^{15/} Véase CEPAL, Los Cambios Sociales y la Política Social en América Latina. Doc. E/CN.12/826, marzo 1969.

Resulta obvio que ninguna política social - por bien inspirada y formulada que sea - puede tener éxito en estas condiciones sin que se opere previa o simultáneamente un proceso de innovación y perfeccionamiento de las instituciones socio-políticas ^{16/} a nivel regional. Por ello sería preciso otorgar adecuada atención, entre otros, a los siguientes aspectos:

1) Adecuación de las estructuras de uso y tenencia de los recursos productivos para facilitar la dinamización de la economía regional. Ello es particularmente válido en el caso de la tierra agrícola, las fuentes de riego, los bosques, los yacimientos minerales, el crédito, los transportes y otros recursos.

2) Introducción de los ajustes necesarios a nivel regional de los sistemas y mecanismos de redistribución del ingreso a fin de que en el beneficio directo favorezcan a los sectores populares y en el indirecto se traduzcan en obras de infraestructura y servicios de auténtico interés social. Como es bien sabido, es frecuente que en las regiones periféricas las obras públicas y otros servicios financiados por el fisco generalmente benefician a los terratenientes, ya sea por la valorización producida por éstas en sus tierras o por el control directo o indirecto que ejercen sobre tales obras.

3) Instauración de mecanismos razonablemente eficaces para estimular, canalizar y ejercitar la participación popular, tanto en los procesos productivos como en los de toma de decisiones.

4) Modernización de las relaciones entre las clases y grupos de poder y creación y fortalecimiento de mecanismos de negociación.

5) Estímulos sistemáticos a la movilidad social.

6) Promoción organizada de los sectores marginales.

7) Estímulos a todos los demás cambios que a través de la educación, la cultura, la participación popular y otros procesos sociales y políticos que faciliten la remoción de los obstáculos al cambio social.

^{16/} Véase CEPAL, Ibidem.

D. La aceleración sistemática de la movilidad social

Este objetivo está destinado a corregir las limitaciones y rigideces que presenta la estratificación social. Esta, como es bien sabido, se caracteriza en los países subdesarrollados por su estructura piramidal formada por una amplia base proletaria y marginal, un pequeño estrato intermedio integrado por profesionales y pequeños industriales, comerciantes y propietarios, y coronada por un reducido grupo de grandes propietarios rentistas.^{17/} Como efecto y también como causa del desarrollo, esta estructura experimenta cambios importantes según los cuales la base marginal y de ingresos bajos, así como la cúspide de altos ingresos disminuyen sistemáticamente en favor de una progresiva ampliación de los estratos de ingresos medios.^{18/} La intensidad y consolidación de estos cambios depende de la efectividad y la celeridad con los cuales se operen transformaciones similares y simultáneas en las estructuras económicas, culturales, políticas y regionales. La política y los programas sociales juegan en este plano un papel instrumental decisivo en diversos frentes, particularmente en las estructuras de la distribución del ingreso, la tenencia de los recursos positivos, el acceso a las oportunidades de ascenso individual, y la estructura del poder. En este sentido algunos objetivos concretos podrían ser señalados:

i) La intensificación del proceso de distribución del ingreso. Este objetivo - que constituye un factor clave en todo esfuerzo de aceleración del desarrollo - consiste en una adecuada y justa distribución de los frutos del esfuerzo de toda la comunidad en los procesos de creación de riqueza.

^{17/} Véase CEPAL, El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra. Editorial Solar-Hachette. Buenos Aires 1965; y CEPAL, El cambio social y la Política de Desarrollo Social en América Latina. Publicación de las Naciones Unidas N° de Venta S.70-II-G-3. N.York, 1969.

^{18/} Véase Aldo Solari: La movilidad social en América Latina. División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago 1969.

/Tal distribución

Tal distribución no sólo responde a criterios elementales de equidad y de justicia social. También constituyen un factor decisivo para la expansión del sistema productivo en un doble sentido. Por un lado, implica un estímulo directo a la productividad de los trabajadores; por otro, garantiza la expansión de la capacidad de compra, y por tanto, consolida los mercados internos.

En torno a este propósito algunos instrumentos específicos podrían ser mencionados. Uno de ellos es un régimen justo de salariado que responda al doble criterio de suministrar una base mínima o "vital" de ingreso familiar, y de participación en la renta producida, no sólo como pago al trabajo sino también como estímulo a la productividad individual. Los niveles y demás características del salario, obviamente, deben ajustarse a las condiciones y requerimientos de la economía nacional en su conjunto. Otro es la participación de utilidades por parte de los trabajadores. Este instrumento cumple un papel importante en la distribución del ingreso, estimula la productividad del trabajo, genera motivaciones y actitudes favorables para el buen funcionamiento del aparato productivo. Para que esta participación no afecte el mecanismo de capitalización convencional de las empresas las utilidades percibidas por los trabajadores podrían ser invertidas en acciones de las mismas o de otros mecanismos de capitalización. Otro es un sistema de beneficio directo de los pequeños y medianos productores, que impida que los frutos del esfuerzo de éstos sean canalizados por intermediarios y especuladores. Un sistema estatal o cooperativo o mixto, de comercialización de los productos agrícolas y artesanales asegurarían un mayor y más justo ingreso a los productos y precios más convenientes a los consumidores. También dificultaría las maniobras de especulación y escasez artificial que caracteriza a los mercados urbanos. Otro lo constituye el perfeccionamiento del sistema tributario tendiente a facilitar e intensificar el proceso de redistribución del ingreso nacional a nivel regional. Obviamente, para que tal redistribución produzca efectos positivos a dicho nivel es necesario asegurar previamente que los nuevos tributos al ingreso personal e institucional beneficien en una proporción adecuada a las respectivas regiones, y que no sean trasladados

/ a los

a los consumidores a través del recurso de la elevación de precios. En caso contrario las reformas tributarias pueden contribuir a concentrar aún más el desarrollo en la región capital y a empobrecer a la población a través de los traumas que se producen en los procesos inflacionarios. Otro aspecto importante es que tales reformas también operen tanto a nivel nacional como regional como mecanismos de redistribución y no sólo como recurso de ampliación de los arbitrios fiscales. En este caso es frecuente que afecte más directa y más adversamente a las regiones periféricas y los sectores de ingresos bajos y medios que a los de altos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones puede decirse, también que toda política de industrialización y de ampliación de los servicios que no esté acompañada de los correspondientes esfuerzos en materia de distribución del ingreso puede verse enfrentada a la limitación y la retracción de los mercados internos. En este caso también - como en el de la generación de empleo - puede observarse el carácter socioeconómico que tiene este objetivo y la función eminentemente dinamizadora que cumple.

ii) La dinamización de las estructuras de tenencia y uso de los recursos productivos. Dadas las limitaciones que los países subdesarrollados tienen en materia de recursos productivos, es preciso que los disponibles operen al máximo rendimiento posible y en la dirección exigida por la estrategia del desarrollo. Este propósito encuentra serios obstáculos cuando la estructura de la tenencia se caracteriza por una alta concentración. Ello es especialmente válido a nivel de las regiones periféricas en donde tal concentración coincide a veces con otras formas regresivas, tales como la concentración del ingreso, el poder político y la cultura, y relaciones sociales de tipo tradicional. Aun cuando teóricamente las rigideces no se originan propiamente en la tenencia sino más bien en el uso de los recursos, en la práctica estos dos conceptos - tenencia y uso - operan en íntima y directa relación en las "sociedades tradicionales". En este sentido, la reforma agraria actualmente en marcha destinada a liquidar el latifundio y la improductividad de la tierra constituyen un instrumento decisivo en un doble sentido: por una parte, contribuye a acelerar el desarrollo rural y facilitar la industrialización; por otra,

/producen alteraciones

producen alteraciones locales en la estratificación social en las relaciones de poder.^{19/} Ambos fenómenos contribuyen en la práctica a la movilidad social. Otro tanto puede decirse de otras reformas tales como la de tierra urbana, la del crédito y, en cierto modo, la tributaria en cuanto ésta afecte al capital como patrimonio.

iii) La institucionalización de un sistema de promoción popular. En busca de una mayor movilidad social parte de la política y los programas sociales deben funcionar como mecanismos de promoción y ascenso social de los estratos más marginados.^{20/} Como resultado de las desigualdades sociales en el proceso de incorporación a los sistemas de producción y distribución de la riqueza un sector apreciable de la población ha permanecido y permanece prácticamente al margen del desarrollo nacional. Se trata de los grupos llamados genéricamente "marginales". Paralelamente con las políticas de pleno empleo y de adecuada distribución del ingreso que han de beneficiarlos directamente será necesario estimular y reforzar la posición social de tales sectores para permitirles recobrar parte de la distancia perdida hasta ahora y acelerar su propio proceso de movilidad social. Este es el objetivo y la justificación central de un programa de promoción popular. Además de los servicios educativos - que constituyen un medio instrumental de movilidad social para los sectores de bajos ingresos - deben instaurarse sistemas y mecanismos que permitan a nivel regional promover y realizar los valores y potenciales humanos de los sectores populares. En este plano el otorgamiento masivo de becas, el estímulo a la capacidad creadora de obreros y campesinos, la capacitación de líderes populares, los ascensos personales basados en el reconocimiento de los méritos individuales y la defensa efectiva contra toda clase de actividades que defrauden o perjudiquen a estos sectores constituyen instrumentos importantes particularmente en la medida en que ellos operen eficazmente a nivel regional.

^{19/} Véase Antonio García, Reforma Agraria y Economía Empresarial en América Latina. Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1967.

^{20/} Véase, La Promoción Popular en Chile, Santiago, 1966.

E. La integración nacional

La promoción del desarrollo a nivel regional persigue y simultáneamente requiere una integración dinámica de las regiones a la vida nacional. Este concepto de integración constituye una superación de los nexos de dependencia que generalmente afectan a las regiones periféricas y deprimidas, o a los de dominio económico que ejercen las regiones capitales sobre las regiones deprimidas y que ya fueron mencionadas en la Primera Parte. Se trata de una integración basada simultáneamente en el desarrollo económico y social de la región, una contribución efectiva de ésta al desarrollo general del país y una adecuada vinculación política, cultural, psicológica y física a la vida nacional. En este contexto diversos objetivos deben ser perseguidos.

Uno de ellos es la estabilidad de la población rural y de las ciudades pequeñas y medianas mediante una política de desarrollo regional que dé adecuado tratamiento al problema de los desequilibrios regionales y que estimule el establecimiento y el desarrollo de comunidades regionales y locales.^{21/} En este sentido los esfuerzos deben orientarse, entre otros, hacia cuatro objetivos principales: uno de ellos es la generación de una conciencia y una motivación en torno a los intereses regionales y locales y a la necesidad de acelerar el desarrollo tanto económico como social. Como ya fue señalado, es en base a valores y motivaciones de esta naturaleza como puede asegurarse en buena parte una auténtica movilización de la comunidad regional y un desarrollo autosostenido. En caso contrario será muy difícil remover la inercia tradicional generada por el marginamiento, la depresión o la dependencia del poder central. Al mismo tiempo que se forma y desarrolla la comunidad regional es preciso integrarla emocional, económica, física y culturalmente al resto del país. Por ello la política y los programas sociales deben perseguir sistemáticamente

^{21/} Véase, por ejemplo, John Friedmann, The Future of Urbanization in Latin America: Some Observations on the Role of the Periphery. The Ford Foundation.

Véase también ODEPALN, Política de Desarrollo Nacional, Directivas Nacionales y Regionales. Presidencia de la República. Oficina de Planificación Nacional, Santiago, Chile, 1968.

el establecimiento y el fortalecimiento de toda suerte de lazos de vinculación. Naturalmente para que este proceso de integración sea válido y positivo debe estar basado en una activa y creciente capacidad de iniciativa y de participación regional.

Los esfuerzos destinados a desarrollar una región deben orientarse básicamente a establecer y desarrollar una comunidad regional y ayudarla a desencadenar su propia dinámica para que ella sea capaz de incorporar los recursos disponibles e integrarse plenamente al conjunto de la vida nacional. Por esta razón la política y los programas sociales deben apuntar decisivamente hacia aquellos factores relacionados con la generación de una nueva dinámica social y la creación de condiciones políticas, económicas y sociales que aseguren el desarrollo y la consolidación de la comunidad regional.

Obviamente el desarrollo regional y la adecuada orientación que ha de darse a las tendencias de la población deberá ser concebida y definida en el marco de la política y la estrategia globales del desarrollo nacional.

Por otra parte, la urbanización constituye básicamente parte del proceso de modernización de la sociedad y en tal virtud podría considerarse un fenómeno positivo.^{22/} Sin embargo, ella se produce a un ritmo muy superior al de la industrialización y de otras transformaciones propias del desarrollo y, al mismo tiempo, se concentra en torno a unos cuantos centros urbanos. Estos hechos hacen que la urbanización tenga efectos perjudiciales, entre otros aspectos, sobre los niveles de vida y la condición social. En este plano la política social debe orientarse hacia objetivos tales como facilitar la transición cultural y emocional y atenuar los traumas que ella implica, y suministrar a los migrantes los servicios mínimos que la vida urbana requiere.^{23/}

^{22/} Véase Aníbal Quijano, La Urbanización de la Sociedad en América Latina, op. cit.

^{23/} Véase CEPAL, El carácter estructural del problema de los asentamientos marginales urbanos y sus perspectivas en América Latina. Documento presentado al Seminario Interregional sobre Mejoramiento de tugurios y asentamientos incontrolados, Medellín, febrero 1970 y también Rubén Utría, El Problema de la Vivienda y el Desarrollo de América Latina. Fondo Editorial Común, Caracas, Venezuela 1969.

En el primer caso, la política y los programas sociales deben prever y encauzar en lo posible el proceso de adaptación. Frentes de trabajo artesanal y a base de tecnologías preindustriales propios para agricultores en transición, organización comunitaria, motivación y capacitación para la vida urbana; y también servicios de nivel preurbano o transicionales deben ser dispuestos para que los nuevos contingentes no tengan que enfrentar un largo y penoso proceso de marginalidad e inadaptación.

La consecución de estos objetivos viene como resultado de un proceso de esfuerzos tanto internos como extrarregionales, y particularmente de la práctica de la descentralización administrativa y de la propia capacidad de la región para ejercer su iniciativa y ejecutar con éxito las políticas de desarrollo. Para tal efecto las políticas y programas sociales deben dar adecuado tratamiento, entre otros, a los siguientes aspectos:

- i) La generación de una conciencia nacional favorable al desarrollo regional;
- ii) La creación y el desarrollo de la infraestructura institucional necesaria tanto a nivel nacional, como regional y local, para la adecuada integración política, la descentralización administrativa y la canalización y ejecución de la participación regional;^{24/}
- iii) La creación de condiciones para la integración económica de las regiones;
- iv) La creación de los sistemas y medios de comunicación que aseguren la integración física;
- v) La generación de las lealtades regionales hacia el interés nacional.

^{24/} La descentralización del sistema de planificación a través de Oficinas Regionales de Planificación, iniciada recientemente en Chile, constituye un buen ejemplo. Véase ODEPLAN, Políticas de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales, ob. cit.

F. La incorporación de la participación popular

Partiendo del marco general de referencia en el cual la población es sujeto, objeto y beneficiario del proceso de desarrollo, la participación popular en los esfuerzos concretos destinados a acelerar dicho proceso tiene - tanto a nivel nacional, como regional y local - tres funciones principales: a) incorporar la capacidad creadora y las actitudes positivas de los sectores populares, que constituyen un recurso invaluable e insustituible como factor dinámico del desarrollo; b) obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en busca de un cumplimiento real de las metas fijadas, y c) a través de un tratamiento adecuado, reducir las resistencias habituales que en ciertas fases de subdesarrollo los individuos y la comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio social, particularmente en la medida en que las regiones juegan un rol periférico.

Estos tres objetivos no pueden ser alcanzados como fruto de la iniciativa espontánea de la población, y por tanto deben ser logrados a través de procesos y medidas instrumentales. Es necesario también crear previamente la atmósfera de confianza suficiente y establecer nuevos factores de interés para que la población se incorpore a través de la participación popular organizada. En general puede decirse que este tipo de participación debe ser el fruto de una nueva dinámica social en torno a la aceleración del desarrollo y de una concepción nueva de las responsabilidades del gobierno y de la problemática del desarrollo; debe surgir del entusiasmo y de la fe populares en unos propósitos de superación de las condiciones de subdesarrollo, e inspirarse en el interés directo de amplios sectores de la población. Ella debe operar simultáneamente en los campos de decisiones o formulación de los planes y programas, en el del cumplimiento de las metas económicas y de elevación del nivel de vida, y en el de la estrategia que estos esfuerzos deben seguir para adquirir vigencia y consolidarse.^{25/}

^{25/} Para una extensión del tema, véase Rubén D. Utría: Desarrollo Nacional, Participación Popular y Desarrollo de la Comunidad en América Latina. Ediciones del CREFAL, Pátzcuaro, México 1969. Véase también, CEPAL: Los Cambios Sociales en América Latina, op. cit., particularmente Cap. IX; y Lawrence B. Moore, Los Programas de Desarrollo de la Comunidad y la Participación Social, CEPAL, Div. de Asuntos Sociales, Santiago, 1969.

/Debido a

Debido a su naturaleza y a sus objetivos, la participación popular debe cumplirse simultáneamente en todos los frentes y a todos los niveles del desarrollo. En el frente político, por ejemplo, ella debe actuar decisivamente en la formulación de las metas, las políticas, las estrategias y las decisiones específicas en los niveles nacional, regional y local. Pero es a estos dos últimos niveles que ella adquiere realidad y vigencia. Esta participación no debiera limitarse al apoyo y la colaboración con los órganos del poder público, sino que debe abarcar simultáneamente los campos del gobierno y la oposición. El ejercicio de la oposición constituye un acto decisivo de participación popular que resulta necesario en todos los frentes del proceso de desarrollo. En el frente de la producción, la participación popular debe estar orientada a asegurar el desempeño de la comunidad en su doble papel de productora y consumidora. En el primer caso podría operar en la elaboración de los planes y programas de producción y en la administración de las relaciones laborales. También podría incluir una alta dosis de responsabilidad en el cumplimiento de las metas de capitalización. En segundo caso -- como consumidora -- la población podría tener un papel muy importante en la ejecución de las estrategias de consumo. Finalmente, en el frente del nivel de vida, la participación popular podría cumplir una doble función: asegurar el desempeño de la comunidad como beneficiaria y como co-organizadora de los procesos y servicios suministrados. Esta función resulta de vital importancia porque la prestación de servicios de salud, nutrición, vivienda, educación y otros requieren como condición indispensable que la comunidad esté preparada y organizada para hacer el mejor uso de estos servicios. Además, debido a la necesidad de concentrar buena proporción de los esfuerzos en el desarrollo económico básico, cierta parte de los servicios sociales deben ser financiados con recursos marginales, particularmente con la autogestión y la autoconstrucción. Ello significa que una parte apreciable de los procesos operativos pueden y deben estar a cargo de la comunidad beneficiaria, liberándose así el estado de la carga burocrática que éstos implican.

/En la

En la búsqueda de estos objetivos la política y los programas sociales deben contar con instrumentos concretos destinados a institucionalizar y a aprovechar los beneficios de la participación popular. Algunos de ellos podrían ser:

i) Un mecanismo de consulta y participación en las decisiones de la planificación y la estrategia del desarrollo en el cual tomen parte activa los empleadores y los trabajadores tanto a nivel nacional como regional y local. Este mismo instrumento podría operar a nivel de las unidades productivas en aquellos casos en que ello fuere posible.

ii) Un mecanismo de consulta y participación en la operación de los programas sociales, a todos los niveles, en busca de la colaboración de la comunidad tanto en la organización de los servicios como en la motivación y la organización para hacer uso de ellos. Así, el funcionamiento de los servicios de salud, vivienda, educación, recreación o seguridad social, por ejemplo, constituiría una responsabilidad conjunta del gobierno o de los empleadores por una parte y de la comunidad por otra. Ello contribuiría a disminuir el carácter burocrático o paternalista con que operan generalmente los servicios y contribuiría en cierto modo a modificar las actitudes de dependencia o de agresividad que la población tiene frente a aquéllos.

G. Elevación progresiva de los niveles de vida

Esta función de la política social - que es la más definida, hasta el punto de identificársela con la política social en su conjunto - está básicamente orientada a promover y a operar tres tipos de servicios:

i) los relativos al bienestar social, como los de salud y servicios sanitarios, vivienda y servicios conexos, educación en general, recreación, alimentación y nutrición, el servicio social y otros; ii) el sistema y los servicios de seguridad social, y iii) la defensa social.

Por su naturaleza y sus fines estos servicios constituyen generalmente una responsabilidad del Estado y se financian como parte del sistema de redistribución de la renta nacional. En razón de sus objetivos y también por el carácter de redistribución del ingreso que tiene su financiamiento, los dos primeros deben estar dirigidos a beneficiar

/principalmente a

principalmente a los sectores populares y en particular a los de menores ingresos. Esta condición debe reflejarse claramente en el tipo y la calidad de los servicios ofrecidos así como en el carácter preferencial que debe darse a las demandas de estos sectores. Este requisito es importante puesto que en caso contrario, buena parte de los servicios ofrecidos quedan en la práctica fuera del alcance de los sectores de ingresos bajos.^{26/} Ello significa, por ejemplo, que el énfasis de los servicios de salud debe estar en aquellos aspectos que afectan más directamente a dichos sectores sociales; el tipo de servicios educativos debe responder también a los auténticos requerimientos de los sectores populares y no sólo a los de los estratos medios y altos; el costo y las características de las viviendas deben ser de tal manera que las soluciones estén realmente al alcance de las familias de ingresos bajos. El mismo razonamiento es válido para los demás servicios. El tercero -- la defensa social -- presenta dos frentes especializados que requieren tratamiento y orientación diferente. El uno, la prevención del crimen y el tratamiento de la delincuencia, es de interés general y sólo requiere eficacia en su funcionamiento. El otro, la protección de los sectores populares, consiste en el conjunto de medidas destinadas a impedir la especulación, el enriquecimiento ilícito y el lucro a base de las necesidades o las aspiraciones vitales de los sectores populares.

Otro requisito indispensable es la búsqueda constante del mayor rendimiento y la eficacia de tales servicios, a impedir su burocratización y su excesivo centralismo. En este último aspecto los servicios sociales deben operar también como un mecanismo de descentralización territorial en los beneficios de la redistribución del ingreso. Ello significa que debe superarse su concentración tradicional en los grandes centros urbanos.

^{26/} Véase Marshall Wolfe, La Seguridad Social en América Latina.
División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago 1968.

Parte fundamental del beneficio directo del desarrollo se expresa en los niveles de vida ^{27/} de la población y su constante mejoramiento. Por diversas razones tales niveles son bajos, y a veces infrahumanos, en las regiones menos desarrolladas. Y lo son no sólo en términos absolutos sino también en relación con los niveles medios predominantes en las regiones principales. La transformación sustancial de éstos sólo puede operarse como resultado de un intenso desarrollo económico combinado con políticas sociales efectivas. Sin embargo estos niveles puede ser objeto de incrementos progresivos y sostenidos en la medida en que producen incrementos en el desarrollo económico. Para ello resulta indispensable contar a nivel regional con políticas y programas sociales realistas y eficaces cuyas funciones principales podrían ser, entre otras, i) asegurar por medios directos e indirectos el financiamiento de un presupuesto mínimo familiar suficiente para las necesidades básicas; ^{28/} ii) organizar el funcionamiento de los servicios públicos y privados involucrados en el nivel de vida; iii) orientar positivamente a la población, sobre todo la de ingresos bajos y mínimos, en materia de patrones de consumo,

^{27/} El nivel de vida de un individuo o de un grupo podría identificarse como el conjunto de respuestas que cada uno de éstos dan a sus principales necesidades de orden fisiológico y social. En términos de la política social los componentes del nivel de vida relativos a las necesidades de naturaleza fisiológica son, entre otras, alimentación y nutrición, salud y vivienda y su equipamiento y servicios conexos. Entre los relativos a las necesidades sociales: educación, vestido, recreación, transporte o movilización y otros. Sobre el particular se han realizado numerosos trabajos destinados a identificar "componentes" y a agruparlos en diferentes formas. Uno de los más conocidos es International Definition and Measurement of Level of Living: An Interim Guide. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 61.IV.7. Nueva York.

^{28/} Al analizar este tema un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas ha hablado de un presupuesto o medio de subsistencia a disposición de los individuos o grupos de individuos y ha propuesto incluir el siguiente conjunto de componentes del nivel de vida en dicho presupuesto, particularmente referido a los sectores de ingresos mínimos: 1) Alimentación (y bebidas); 2) Vivienda (incluyendo combustibles, luz, muebles, artefactos de uso doméstico y otros); 3) Vestido; 4) Asistencia médica; 5) Educación; 6) Transporte y recreación; 7) Impuestos personales, tasas de servicios, deudas, etc.; 8) Otros bienes y servicios (material de lectura, juguetes, etc.). Véase Social Policy and the Distribution of Income in the Nation. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.69.IV.7.

/a fin

a fin de defender mejor el presupuesto familiar;^{29/} iv) defender a los sectores populares contra intereses y actividades que atenten contra el nivel de vida, y v) organizar el servicio de seguridad social para garantizar niveles de vida adecuados a las personas que por diversas razones han perdido la capacidad de lograrlos con su propio esfuerzo.

En desarrollo de estas funciones las políticas y programas sociales relativos al nivel de vida deben otorgar adecuado tratamiento, entre otros, a los siguientes aspectos:

- i) Organización de los servicios de salud, dando prioridad a los aspectos sanitarios que son los que por lo general afectan más los niveles de salud en las regiones periféricas, y los que tienen mayor efecto sobre los sectores de ingresos mínimos y bajos. La persistencia de endemias tropicales y otras enfermedades, por ejemplo, son causa importante en el estancamiento de muchas regiones;
- ii) Organización de los servicios de suministro de artículos alimenticios en términos de abastecimiento suficiente y oportuno, condiciones de higiene y precios al alcance de los diferentes sectores de la población;
- iii) Organización de los servicios de vivienda en términos de oferta y atención a los distintos tipos de mercado o demanda que se derivan de los diferentes niveles de ingreso de la población: lotes con servicios para nuevos migrantes y población marginal; pequeños préstamos a propietarios de lotes para instalar servicios y para construir; préstamos para ampliación y refacción de viviendas existentes; viviendas terminadas de diversos tipos

^{29/} Como es bien sabido, una parte del presupuesto familiar de los sectores de ingresos mínimos y bajos es drenado hacia la adquisición de bienes y servicios suntuarios, o al menos de menor prioridad. Tal es el caso de la gran cantidad de televisores, radios, tocadiscos y otros artefactos eléctricos y mecánicos que compran muchas familias de las barriadas marginales en casi todos los países de la región. Esta tendencia - al menos en cuanto a radio-receptores se refiere - está extendiéndose a las áreas rurales. Es fácil encontrar numerosos artefactos de esta clase en el altiplano peruano y boliviano, en el chaco boliviano y paraguayo, en las sierras colombiana y ecuatoriana, así como en muchas zonas de México y Brasil.

/y precios

y precios para familias que tienen capacidad de pago asegurada; construcción de parques, áreas verdes y servicios comunales (centros de abastecimiento, teatros, centros comunales, vías de acceso, etc.);^{30/}

- iv) Organización y funcionamiento de los servicios de educación, dando adecuada importancia a aquellos aspectos en los cuales las regiones periféricas presentan una situación más deficitaria, como la educación extra-escolar, a la capacitación profesional y a la educación media y técnica. En algunos casos el emplazamiento de una universidad o instituto tecnológico ligado a la economía regional puede constituirse en un factor dinamizador del desarrollo regional.^{31/}
- v) Organización y funcionamiento de los servicios de recreación y descanso;
- vi) Organización y funcionamiento de los servicios de transporte colectivo, tanto municipal como intermunicipal o regional;
- vii) Organización y funcionamiento de los servicios de seguridad social y de protección de ancianos y niños y jóvenes en situación irregular;
- viii) Organización y funcionamiento de los servicios de defensa social (cárceles y demás servicios de reclusión);
- ix) Organización y funcionamiento del servicio social, particularmente en relación con la comunidad. Estos servicios deben estar especialmente comprometidos en las tareas de organización y desarrollo comunal, y
- x) Instauración de medidas y servicios destinados a defender el presupuesto de los sectores populares, particularmente para

^{30/} Véase CEPAL, Los Cambios Sociales en América Latina, op. cit.; y Rubén D. Utría: El Problema de la Vivienda y el Desarrollo de América Latina, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.

^{31/} Es bien reconocido, por ejemplo, que la Universidad Industrial de Santander, en Bucaramanga, Colombia, hace 30 años jugó un papel decisivo en la industrialización de dicha zona. Lo mismo puede decirse de las Universidades Austral y de Concepción en relación con el sur de Chile, o las de Recife para el Nordeste brasileño.

evitar o reducir la acción nociva de los intermediarios y especuladores que controlan la economía en las regiones periféricas, y de los delincuentes de diverso tipo que explotan en formas diversas a los nuevos migrantes. Una acción similar es requerida para orientar y capacitar a los sectores populares en materia de patrones de consumo frente a la acción propagandística organizada del comercio convencional.

H. La realización de los potenciales y la salvaguardia de la dignidad humana

En su más amplia concepción la razón del desarrollo es la plena realización de las potencialidades humanas tanto en el plano individual como en el colectivo. Lo es también, por tanto, la salvaguardia de la dignidad humana. En el primer aspecto la política y los programas sociales deben estar orientados a crear y consolidar una atmósfera social e institucional en la cual todos los individuos tengan acceso a las oportunidades para desarrollar o realizar sus capacidades profesionales, intelectuales o artísticas. La ampliación sistemática de estas oportunidades y el justo reconocimiento de los méritos individuales como regla fundamental en el trabajo, en la cultura y en la sociedad en general, constituyen objetivos concretos que deben ser perseguidos. Ello es importante no sólo porque hace posible la realización de la persona humana, sino también porque permite a la sociedad nacional desplegar y aprovechar a fondo sus recursos humanos, tan decisivos para la aceleración del desarrollo. Esto significa que la política debe estimular el desarrollo de la capacidad creadora de la comunidad, auscultar y exaltar sus auténticos y más destacados valores y aprovecharlos al máximo en las tareas de transformación y construcción que involucra el desarrollo. A todo esto debe ir unido, como condición indispensable, el respeto y el culto a los derechos humanos, tanto en el plano individual como en el colectivo.

/Las prolongadas

Las prolongadas condiciones de marginamiento o de depresión que afectan a las regiones periféricas generalmente producen también efectos nocivos de índole psicológica que pueden convertirse en obstáculos al desarrollo regional. Tal es el caso de la sensación de frustración tanto individual como colectiva que se observa en ciertos sectores de la población, según la cual las oportunidades de éxito individual y de progreso colectivo son escasos o no existen a nivel provincial. Esta sensación - que refleja la inercia local y los efectos de la centralización y polarización del desarrollo - induce a los individuos más dinámicos de las regiones periféricas a emigrar hacia la capital en busca de las oportunidades que el medio provincial les niega.

Un objetivo fundamental de la política social a nivel regional debe ser, pues, crear en forma sistemática cada vez mayores oportunidades para las gentes de la periferia a través de la efectiva descentralización de poderes y responsabilidades y la designación de individuos locales en cargos de importancia. En el plano colectivo deben operar, simultáneamente, estímulos adecuadamente concebidos en torno a los valores y símbolos regionales, a fin de consolidar la conciencia regional y crear incentivos para el desarrollo. A los estímulos directos deben agregarse otros indirectos como los desafíos a competir con otras regiones similares en torno al cumplimiento de las metas de desarrollo establecidos en los planes nacionales.^{32/} Esta clase de estímulos y realizaciones contribuyen indudablemente a la realización de los potenciales individuales y colectivos a tiempo que se constituyen en factores dinamizadores del desarrollo.

^{32/} Esta clase de estímulos son muy frecuentes, y además muy efectivos, en varios países socialistas, en los cuales las diferentes regiones y nacionalidades compiten, sistemáticamente entre sí y hacen de esta competencia objeto de estímulo y de exaltación de sus valores culturales, económicos y políticos.

I. Definición de una imagen nacional

La política social está también comprometida en la generación de una imagen nacional y una conciencia colectiva en torno a la integración y unidad nacionales y realización de éstas a través de esfuerzos sistemáticos en la aceleración del desarrollo. No se trata de resucitar nacionalismos caducos sino de generar una mística en torno al interés nacional, que canalice y unifique los propósitos y estimule una sana y fraternal competencia por el desarrollo con todos los demás pueblos. Esta misma imagen ha de inspirar también los esfuerzos destinados a superar las condiciones de dependencia económica, política y cultural, y a defender el patrimonio nacional y social de cada país. Está también ligada al reconocimiento y al cultivo de los valores autóctonos y demás aspectos de la cultura popular. El nivel regional y local constituyen campos claves para la puesta en marcha y la consolidación de esfuerzos en este sentido.

