

INT-1000



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE INVESTIGACIÓN
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD - E/21

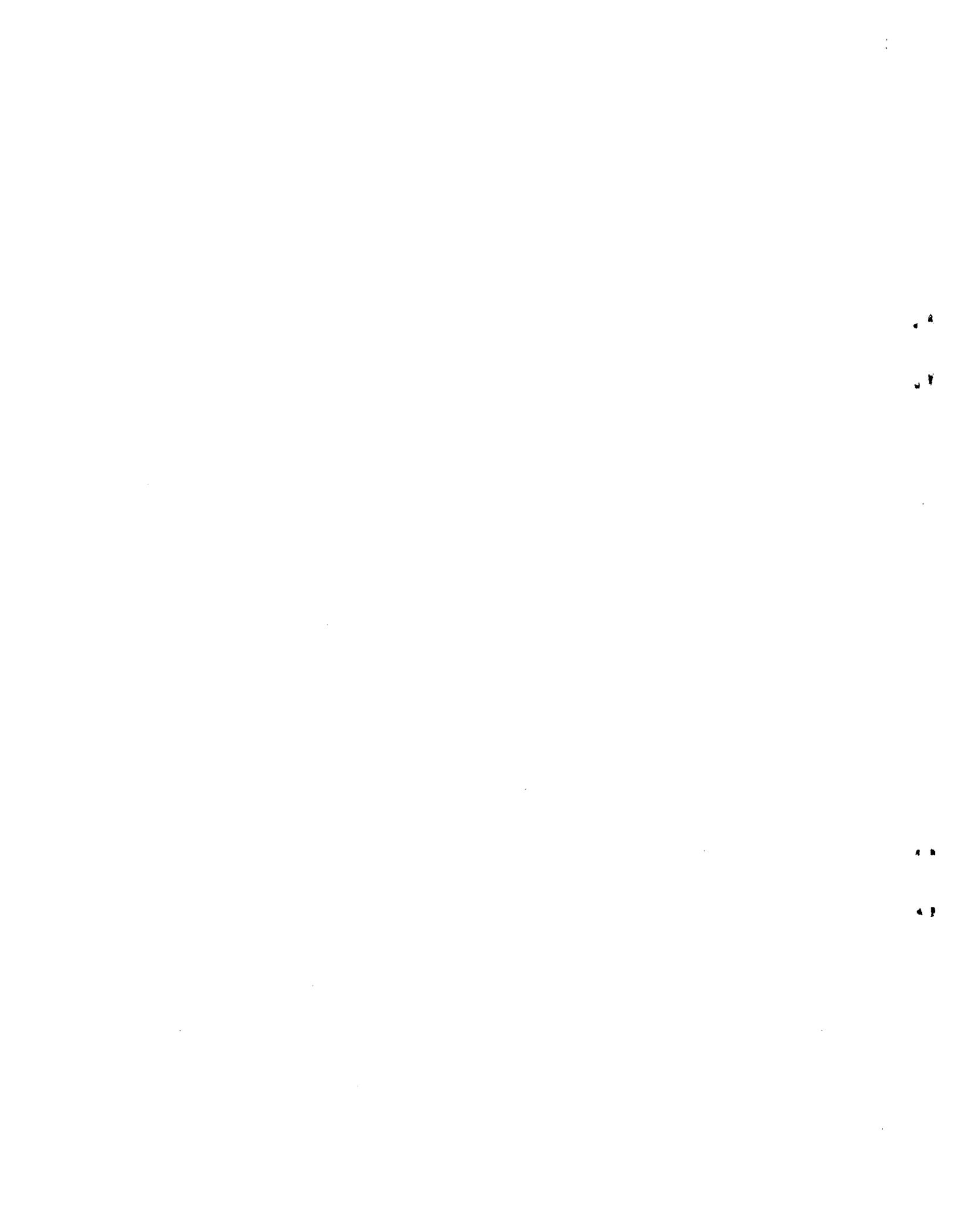


CONTINUIDAD Y CAMBIO: UN CASO DE ESTUDIO DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN CHILE

Sergio Boisier

El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, constituye una versión preliminar sujeta a cambios de forma y fondo.

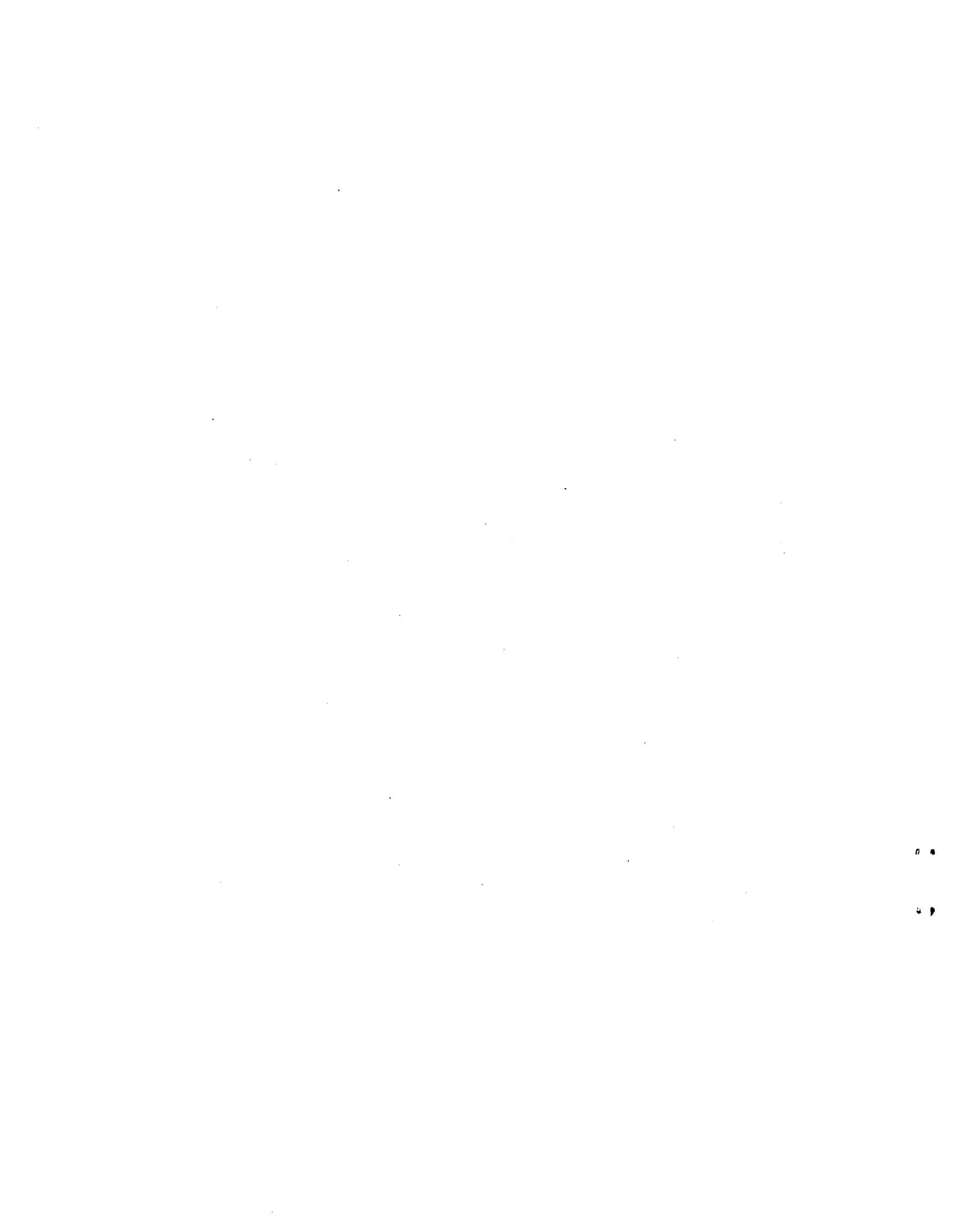
78-5-1002



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
1.1 Propósitos del estudio	1
1.2 Descripción del país	2
1.3 Antecedentes de las políticas de desarrollo regional en Chile	6
2. Fase uno: planificación regional y modernización social (1964-1970)	8
2.1 El contexto sociopolítico	8
2.2 El trasfondo ideológico y doctrinario de la planificación regional en el período 1964-70	10
2.3 La formulación de la política de desarrollo regional	11
2.4 El contenido concreto de la política regional	15
2.5 Un intento de evaluación	18
3. Fase dos: planificación regional y movilización social (1970-1973)	20
3.1 El marco ideológico y político: la transición al socialismo	20
3.2 La concepción de la planificación regional en esta fase	21
3.3 El contenido específico de la política regional en el período 1970-1973	26
4. Fase tres: planificación regional y desarticulación social (1973-)	29
4.1 La ideología del Gobierno Militar	29
4.2 La concepción de la planificación regional durante esta fase	30
4.3 El contenido específico de la política	34
4.4 El conflicto entre el estilo de desarrollo y la planificación regional	36
5. Una evaluación global	37
NOTAS	40
REFERENCIAS	43

/CONTINUIDAD Y



CONTINUIDAD Y CAMBIO: UN CASO DE ESTUDIO DE LAS
POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN CHILE

Sergio Boisier *

I. Introducción

1.1 Propósitos del estudio

Conforme al plan general del libro, el presente estudio sobre Chile se propone analizar la experiencia de este país en el uso de políticas de desarrollo regional (subnacional) para contribuir a resolver algunos de los problemas básicos de la población, particularmente en relación a los estratos sociales más pobres de ella. Chile representa un caso de estudio sumamente atractivo en el contexto del uso de políticas de desarrollo regional debido, en parte, al hecho de que las políticas regionales han sido institucionalizadas por más de una década y debido, por otro lado, a los importantes cambios políticos y económicos ocurridos en el país. El estudio cubrirá un período aproximado de quince años (1965-1978) dentro del cual se identifican nítidamente tres formas de abordar los problemas de desarrollo regional.

* El autor es Experto Principal en Planificación Regional del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, de las Naciones Unidas. Las opiniones expresadas en este trabajo no representan necesariamente a las Naciones Unidas y son emitidas a título enteramente personal. El autor agradece a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina la autorización para colaborar en el libro Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, editado por Walter Stöhr y F. Taylor que será publicado por J. Wiley and Sons.

Santiago de Chile, marzo de 1978

/1.2 Descripción del

1.2 Descripción del país

Sabido es que las políticas de desarrollo regional no son independientes de las características espaciales de un país, de manera que necesariamente deben mostrarse, si bien de manera sumaria, las características principales que definen la organización espacial de Chile.

a) Ubicación geográfica, superficie y forma espacial. Chile se encuentra ubicado en el Hemisferio Sur del planeta entre los paralelos $17^{\circ} 30'$ y 56° de latitud sur, sirviéndole de eje el meridiano 72° W. de Greenwich, en una posición completamente excéntrica de América del Sur. El casquete Polar de Chile está comprendido entre los meridianos 53° y 90° de longitud oeste. El país limita al Norte con Perú, al Sur con el Polo respectivo, al Oeste con el Océano Pacífico y al Este con Argentina y Bolivia.

La superficie continental de Chile alcanza a $741\ 767\ \text{Km}^2$ en tanto que la superficie Antártica se estima en $1\ 250\ 000\ \text{Km}^2$. De la superficie continental sólo $200\ 000\ \text{Kms.}^2$ representan tierras útiles, estando el resto compuesto por desiertos y montañas. El territorio presenta un alto grado de desmembramiento físico en el extremo sur, en una extensión de aproximadamente $1\ 200\ \text{Kms.}$ compuesta principalmente por islas, canales y fiordos.

La forma espacial del país es más bien peculiar estando ésta determinada por una longitud de $4\ 260\ \text{Kms.}$ y por un ancho medio de $180\ \text{Kms.}$ Esta forma del territorio chileno ha tenido una decisiva influencia en el patrón del asentamiento humano sobre el espacio y ha influido, por consiguiente, en la concepción de las políticas regionales.

Los recursos naturales se distribuyen a lo largo del territorio de acuerdo a un patrón específico y diversificado longitudinalmente y respondiendo a los diferentes ecosistemas fácilmente identificables en el territorio. Los minerales metálicos y no metálicos se encuentran localizados en el Norte, los mejores recursos de suelo conforman la

/llamada Zona

llamada Zona Central en tanto que los recursos forestales y energéticos se ubican en el Sur. Los recursos ictiológicos son importantes y variados a lo largo de la extensa costa del país.

b) Población. La población del país alcanza a una cifra estimada de 11 000 000 de personas en 1978 (CELADE, 1977). En el período 1950-1970 el ritmo de crecimiento alcanzó a una tasa anual de 2.27 por ciento, inferior a la tasa promedio de América del Sur (2.74 por ciento). Un 60.58 por ciento de la población vivía, en 1970, en ciudades de más de 20 000 habitantes, situación que ubica al país como uno de los tres países más urbanizados de América del Sur, conjuntamente con Argentina y Uruguay. La población del país es altamente homogénea desde el punto de vista de su conformación racial; siendo de origen predominantemente europeo, no hay sectores importantes de tipo indígena o mestizo.

c) Organización del espacio. La población chilena se distribuía en 1970 en 261 centros urbanos (de acuerdo a la definición censal de Centro Urbano) según se muestra en el cuadro siguiente:

CHILE: DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION
(1970)

Tamaño de centros	Número de centros	Población (miles)	Distribución porcentual
1 000 000 y más	1	2 812 2	43.6
300 000 - 999 999	2	1 073 2	16.6
100 000 - 299 999	3	349.7	5.4
50 000 - 99 999	13	874.9	13.6
20 000 - 49 999	14	409.4	6.4
5 000 - 19 999	67	587.8	9.1
Menos de 5 000	161	339.5	5.3
TOTAL	261	6 446.9	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censo de 1970.

La infraestructura de transportes y comunicaciones es relativamente adecuada y eficiente, si bien Chile no podría considerarse como un país bien integrado desde el punto de vista físico ya que la accesibilidad entre los distintos puntos del territorio es bastante disímil. La red vial del país está constituida por cerca de 70 000 ms. de caminos, con un 10 por ciento de caminos pavimentados, 40 por ciento de caminos afirmados y un 50 por ciento de caminos de tierra. La Carretera Panamericana conecta, mediante una vía de primera clase a todo el país, desde Arica en el extremo Norte hasta Puerto Montt en el Sur. La densidad o penetración de la red vial (kilómetros de caminos por cada 100 Kms.² de superficie) alcanza a 8.6 siendo superior este indicador al valor registrado en países como Argentina o México. La red ferroviaria alcanza a 8 022 Kms. de vías conectando las principales ciudades del país. Tanto la red vial como la red ferroviaria se ajustan enteramente a la forma geográfica del país,

/conformando una

conformando una estructura troncal con conexiones a veces débiles hacia el interior. La red de transporte aéreo conecta las principales ciudades, en particular en los extremos Norte y Sur del país. En materia de comunicaciones, el país cuenta con una red troncal de microondas que permite la trasmisión de mensajes y programas a todo el territorio.

La distribución territorial de la actividad económica acusa un considerable grado de concentración espacial, cualquiera sea la división territorial que se utilice como referencia. Así por ejemplo, la llamada Región Metropolitana, generaba en 1974 un 43.6 por ciento del Producto Geográfico Bruto; esta misma región comprende el 2.27 por ciento del territorio e incluye un 37.1 por ciento de la población. El Producto Geográfico Bruto total del país se estima en US\$ 12 000 000 000 con un ingreso per cápita cercano a los US\$ 1 100.

En resumen, desde el punto de vista de la organización del espacio, Chile configura un caso claro de concentración territorial del aparato productivo, centralización territorial del aparato de administración y funcionamiento céntrico-periférico de su sistema económico-espacial.

d) El sistema de administración regional. El sistema de gobierno y administración interior de Chile es de tipo unitario. El país se encuentra dividido actualmente en trece regiones (una de las cuales corresponde a la Región Metropolitana) y cuarenta provincias. De acuerdo a las modificaciones introducidas por el actual gobierno, la estructura del sistema de gobierno y administración territorial (regional, provincial y comunal) se basa en la definición de tres subsistemas verticales: el subsistema jerárquico, cuyos componentes son el Presidente de la República, el Ministro del Interior, los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes; el subsistema técnico compuesto por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), las Secretarías Regionales de

/Planificación y

Planificación y Coordinación (SERPLAC), las Secretarías Provinciales de Planificación y Coordinación y, las Oficinas Comunales de Planificación y Coordinación; el subsistema participativo constituido por el Consejo Nacional de Desarrollo, los Consejos Regionales de Desarrollo, los Comités Asesores Provinciales y los Consejos Comunales de Desarrollo. Algunos de los organismos anteriores se encuentran todavía en una fase de estudio..

1.3 Antecedentes de las políticas de desarrollo regional en Chile

Las condiciones históricas en que se desarrolló la Nación chilena (un estado de guerra permanente por más de trescientos años derivado de la resistencia indígena, guerras externas con países limítrofes) sumados a factores geográficos, sociales y culturales, determinaron la consolidación de un régimen de administración extremadamente centralizado. "Existe un consenso nacional en el sentido que el centralismo así perfilado es un mal que debe ser corregido, aunque este consenso no está basado en un análisis en profundidad del fenómeno sino más bien en unas relativamente vagas recriminaciones contra el crecimiento capitalino en contraste con la pobreza y la carencia de medios de las otras provincias del país. Este consenso parece haberse formado en el curso de la segunda mitad, y más propiamente en el último tercio del siglo XIX, y se ha hecho más fuerte a partir del primer cuarto del presente siglo". (Sanhueza, 1977.) Este sentimiento anticapitalino y el consenso recientemente aludido conjuntamente con algunas coyunturas que serán señaladas más adelante, constituye el antecedente inicial que genera posteriormente el establecimiento de políticas regionales.

La necesidad del gobierno central de consolidar la soberanía nacional en zonas demasiado alejadas del asiento del gobierno (más aún cuando algunas de tales zonas habían sido conquistadas por medio de guerras con países limítrofes) como la no menos importante necesidad de satisfacer a los grupos regionales más activos (si bien el regionalismo como expresión política, no ha tenido importancia en

/Chile) a

Chile) a cambio de un siempre necesario apoyo político, llevó, durante la primera mitad del presente siglo, a establecer una inorgánica legislación de fomento regional que conformó, junto con otros elementos, lo que Stöhr denomina como regionalismos implícitos en el caso de Chile (Stöhr, 1976). Ejemplos de esta legislación son las leyes que establecieron la Junta de Adelanto de Arica, la Corporación de Magallanes, la llamada "Ley del Cobre", la "Ley del Fósforo" y otras disposiciones análogas que entregaban a las provincias una parte de los rendimientos de actividades locales.

En 1960 y como consecuencia de los fuertes sismos y maremotos que destruyen una parte del Sur del país, se otorgan al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. Resultado de ello es la reestructuración del Ministerio de Economía (que pasa a convertirse en un Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción), un impulso importante a la planificación económica a través del principal agente estatal de desarrollo - La Corporación de Fomento de la Producción - y, lo que es más importante, la creación, en cada una de las provincias, de un Comité Provincial de Desarrollo, presidido por la autoridad provincial e integrado por funcionarios públicos y representantes del sector privado. El decreto-ley que crea estos Comités les fija como finalidad fundamental la de "incorporar a las provincias en el estudio de los planes regionales de desarrollo y en la vigilancia del cumplimiento de los programas anuales de inversión de los recursos del Estado". Por una variedad de razones, multiplicidad de organismos, falta de apoyo técnico gubernamental, etc. etc., dichos comités, salvo contadas excepciones, no produjeron efecto alguno y después de tres años de su creación prácticamente habían desaparecido.

En resumen, durante todo el presente siglo, pero notoriamente durante los quince años que van desde 1950 a 1965, una serie de acciones aisladas tomadas por los sucesivos gobiernos, a veces como respuesta a presiones políticas generadas en la "periferia" y a veces como acción autónoma del "centro", contribuyen a establecer una base para la institucionalización sistemática de la planificación regional durante la segunda mitad de los sesenta.

2. Fase uno: Planificación regional y modernización social (1964-1970)

2.1 El contexto socio-político

Es un hecho ampliamente reconocido que la sociedad chilena había venido desarrollándose de una manera asincrónica durante el presente siglo. El asincronismo, muy marcado en términos del desarrollo socio-político y del desarrollo económico, condujo paulatinamente a una situación que John Friedmann llamó acertadamente "la crisis de inclusión" (Friedmann, J. y Lackington T., 1966). Como respuesta a esta situación en la cual el proceso de desarrollo económico (y urbanización) de Chile no era capaz de atender las crecientes demandas sociales, comenzó a estructurarse en el país una nueva configuración de fuerzas políticas que propiciaba cambios radicales en la vida de la nación y auspiciaba nuevos objetivos nacionales. La lucha por el poder entre las nuevas fuerzas políticas se resuelve en 1964, transitoriamente, a favor de un conglomerado de centro (de estilo social-demócrata) encabezado por la Democracia Cristiana.

Los objetivos más generales tanto económicos como sociales sustentados por el gobierno de la época fueron expresados de la siguiente manera en un documento estratégico oficial (ODEPLAN, 1968):

- a) Acelerar la tasa de crecimiento del Producto Geográfico Bruto;
- b) Redistribución de los ingresos y la propiedad a favor de los grupos menos favorecidos;
- c) Alcanzar el pleno empleo de la fuerza de trabajo;
- d) Detener gradualmente el proceso inflacionario;
- e) Perfeccionar la soberanía económica del país;
- f) Proveer un nivel de la instrucción básica a la población escolar; aumentar la escolaridad de nivel medio y facilitar la capacitación técnica de los trabajadores;
- g) Mejorar el estado de salud de la población;

/h) Promover la

- h) Promover la construcción de viviendas para atender el crecimiento demográfico y mejorar el nivel habitacional;
- i) Instaurar un sistema eficiente de justicia al alcance de toda la población;
- j) Promover la organización y participación de la comunidad en las tareas del desarrollo;
- ~~k) Mejorar las relaciones entre trabajaderos y empleados;~~
- l) Integrar orgánicamente a los diferentes sectores nacionales en la formulación e implementación de los planes de desarrollo.

Esta lista de objetivos estuvo lejos de constituir una tradicional colección de buenos deseos programáticos. En verdad, la sociedad chilena comenzó a ser sacudida con una serie de acciones gubernamentales sin paralelo en la historia del país. Que el gobierno electo en 1964 se proponía seriamente modernizar la estructura económica y social del país es un asunto que queda fuera de toda duda, si se pasa revista a algunas de las principales acciones gubernamentales del período ^{1/}. Este amplio conjunto de objetivos deriva directamente del integralismo que caracteriza la interpretación de la sociedad chilena por parte de los intelectuales y políticos del partido gobernante ^{2/}.

Ante la pregunta si la estructura vigente del país permitía atacar simultáneamente y con alguna probabilidad de éxito esta multiplicidad de objetivos, la respuesta es negativa. Ello explica, desde un punto de vista, el surgimiento de la regionalización y de las políticas regionales en Chile.

"El logro de los objetivos anteriores, por mucho mérito que tengan por sí mismos, está condicionado por la existencia de un amplio consenso con respecto a los medios a emplearse y a la movilización completa de la población alrededor de los objetivos del desarrollo nacional. No obstante, es difícil que se materialice el consenso o la movilización, mientras el país esté dividido internamente, con las áreas rurales alzadas contra las ciudades y, en el

seno de sus propias comunidades, el sub-proletariado urbano contra los grupos de trabajadores organizados y la clase media. Se buscó entonces un marco unificador de la política y el programa que estableciera la base para el consenso y la movilización de la sociedad, respondiera mejor a las nuevas demandas y permitiera la vinculación de las energías locales al poder nacional. A este marco unificador podemos llamarlo el marco urbano-regional del desarrollo nacional". (Friedmann, 1969.)

Así, lo que Friedmann llama el "marco urbano-regional" aparece como un medio para lograr el propósito general de modernización social, medio que se desarrolla en un terreno fértil: el sentimiento anticapitalino o anticeutralista de la mayoría de la población.

2.2 El trasfondo ideológico y doctrinario de la planificación regional en el período 1964-1970

Desde el punto de vista estratégico y táctico, la introducción de la dimensión regional en la organización del país aparece más que justificada de acuerdo al razonamiento anterior. No obstante, la idea del desarrollo regional o más bien, la institucionalización de una función pública de planificación regional responde también a factores más profundos que las simples consideraciones tácticas.

La filosofía política del partido de gobierno - el humanismo cristiano - tiene como uno de sus valores centrales la solidaridad. La solidaridad aparece como la respuesta al concepto de lucha, sea ésta individual como en el modelo liberal, sea ésta de clases, como en el modelo marxista. La solidaridad se expresa programáticamente en el postulado de la integración social (Palma, 1976). La operacionalización de este postulado en la práctica implica crear los mecanismos y procesos de participación ^{3/}. No es una casualidad que en el primer documento estratégico sobre planificación regional se afirme que: "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" (ODEPLAN, 1968). El mismo documento plantea la integración nacional (tanto

/física, como

física, como económica y socio-política) como el objetivo central del desarrollo regional.

La concepción del Estado como gestor y representante del "bien común" (otro de los valores de la filosofía humanista-cristiana) unida al integralismo ^{4/} en el diagnóstico e interpretación de la sociedad chilena, lleva a la coalición gobernante a abogar decididamente por la planificación, primeramente como instrumento de gestión de la cosa pública y como instrumento de movilización social ^{5/} y en seguida, debido a la oposición política, sólo como un instrumento bastante neutro y tecnocrático de gestión. Como lo señala un analista: "Las demoras y recaudos en su aprobación (de la ley que establece el sistema de planificación) provinieron de la búsqueda de un compromiso que garantizara que el partido gobernante no insistiría en extender el área de planificación más allá de la esfera estrictamente técnica". (Palma, op. cit.)

2.3 La formulación de la política de desarrollo regional

No obstante el integralismo que caracteriza la interpretación socio-económica de los intelectuales y políticos del partido gobernante de la época, es un hecho que el organismo de planificación que se crea - La Oficina Nacional de Planificación - recoge en su seno al núcleo más tecnocrático y más economicista de los técnicos adherentes al nuevo gobierno. Necesariamente esta situación colocó en jaque al naciente grupo de planificadores regionales, quienes, para ganar respetabilidad intelectual debieron mostrarse tanto o más tecnicistas que sus colegas encargados de la planificación global. A ello contribuyeron también los expertos extranjeros especialmente contratados para asesorar al grupo de planificadores regionales ^{6/}.

El análisis de la política de desarrollo regional correspondiente a este período puede comenzar por la descripción del sistema de conducción. El sistema de conducción se refiere al nivel en que se definen los objetivos y criterios de los programas de desarrollo regional. En general, corresponde al grado en que se produce una delegación de /autoridad, para

autoridad, para la política de desarrollo, hacia los distintos grupos regionales de población (Stöhr, 1972). Desde tal punto de vista, la política de desarrollo regional de Chile en el período 1964-1970 corresponde a un sistema de conducción nacional, congruente por lo demás, con la orientación "desde el centro hacia abajo" que tipifica - desde otro ángulo - a la política de desarrollo regional en estudio ^{7/}.

Una característica sustantiva esencial de la política de desarrollo regional de la época, reside en su orientación preferente hacia las áreas geográficas como sujetos de desarrollo en perjuicio de una orientación alternativa hacia las personas. En términos de las categorías usadas por Cumberland en su estudio sobre planificación regional en los Estados Unidos (Cumberland, 1972), la política de desarrollo regional de Chile privilegia la ayuda a los lugares por sobre la ayuda a las personas. Esta orientación es contradictoria con el deficiente funcionamiento del mercado y del sistema de precios como mecanismo de asignación de recursos en los países en desarrollo en general y en Chile en particular, pero, por otro lado, resulta consistente con, primero, la tradición chilena en el sentido de creer que la operación de mecanismos impersonales como la Ley o en general, disposiciones legales, bastan para solucionar los problemas (Sanhueza, 1977) y segundo, con la absorción indiscriminada del conocimiento y de las experiencias pertenecientes a realidades diferentes, en este caso, de la realidad norteamericana.

Esta orientación queda en evidencia desde muchos ángulos. Uno de ellos tiene que ver con la regionalización del país, tarea en la cual se consumió una cantidad exagerada de tiempo, esfuerzo y capacidad de lucha política, como si el problema de la definición de las regiones fuese un fin en sí mismo ^{8/}. Otro ángulo está dado por la evidente preocupación oficial en relación al monto de las inversiones en cada región (como criterio de evaluación de los logros alcanzados) sin cuestionar por ejemplo, el efecto empleo de tales inversiones (Achurra, 1972; ODEPLAN, 1970). Otro ángulo todavía lo constituye el énfasis en la reducción de los desequilibrios de ingreso medio entre regiones,

/como un

como un objetivo per se, pasando por alto, primero, la relación dinámica entre los desequilibrios interregionales y los desequilibrios intraregionales de ingreso y segundo, la relación entre los desequilibrios regionales y los desniveles funcionales y/o personales en la distribución del ingreso.

Una segunda característica sustantiva de la política de desarrollo regional de la época es su concepción dentro de los marcos del paradigma "desde el centro hacia abajo" que Hansen desarrolla en este mismo libro. Según Hansen, la posición esencial dentro de este esquema es que el desarrollo (sea espontáneo o inducido) en unos relativamente pocos sectores dinámicos y conglomerados geográficos se difundirá (o debería difundirse) al resto del sistema espacial a medida que transcurre el tiempo. Toda la teorización y la práctica de los polos de crecimiento se encuadra dentro de este esquema.

Si se quisiera señalar un elemento singular que caracterice el fundamento teórico de la política de desarrollo regional de Chile en este período, sería suficiente mencionar el concepto de polo de crecimiento. En efecto, desde la misma definición de las regiones de planificación, el concepto de polo de crecimiento se convirtió en el principal elemento racionalizador de la política de desarrollo regional, no obstante que se mal interpretó teóricamente el concepto y se le usó en forma completamente ineficiente como instrumento de política. Un completo análisis de esta situación fue realizado por el autor para UNRISD (Boisier, 1971). Es interesante observar que esta decidida adscripción al uso de una estrategia de polos de crecimiento no deriva - como podría suponerse - de una interpretación espacial de la economía chilena (en verdad, hasta hoy falta tal interpretación) sino simplemente de la necesidad de "recoger lo que estaba al alcance de la mano" en términos de instrumentos de desarrollo regional en el marco de un sistema neo-capitalista 2/.

Consecuentemente con lo señalado en líneas anteriores, la política de desarrollo regional del período contiene algunos de los sesgos

/más importantes

más importantes atribuidos a la generalidad de las políticas de desarrollo regional en boga a partir de los sesenta (Stöhr y Totdting, 1977): notoriamente urbana e industrial, con respuestas de gran escala a casi cualquier tipo de problema regional, apoyada básicamente en mecanismos de mercado y considerablemente centralizada.

Una tercera característica de la política regional durante esta fase es su economicismo, entendiendo por ello la reducción del ámbito de la política a objetivos (y obviamente a políticas e instrumentos de política) circunscritos en el marco de las variables y problemas económicos regionales. Esto no sólo aparece con meridiana claridad al examinar concretamente los componentes de la política de desarrollo regional; queda también en evidencia al observar la ausencia completa de profesionales ligados a la sociología, la antropología, la ciencia política y la administración, en el equipo técnico encargado de la formulación e implementación de la política regional. En verdad, cuando los hubo, estuvieron completa y absolutamente subordinados a y limitados por los técnicos entrenados en disciplinas ligadas a la ingeniería y a la economía.

Este economicismo de la política regional relegó a la población, a los grupos sociales, y en último término a la persona como sujeto último del desarrollo, a una pura entelequia. La política regional no buscó primordialmente el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población sino el logro de la mayor eficiencia económica compatible con la desconcentración y descentralización perseguida. Tal es así que de las ocho provincias ubicadas en el extremo inferior de una escala representativa de un indicador socio-económico compuesto (véase: Boisier, 1974), sólo dos se ubicaban en una región prioritaria para la política regional; al contrario, de las siete provincias mejor ubicadas en la misma escala, cuatro correspondían a parte o al todo de regiones prioritarias.

En un estudio efectuado posteriormente (1974) se buscó identificar la localización de aquella parte de la población que, de acuerdo a los criterios usados en el mismo estudio, podía considerarse como

/viviendo en

viviendo en condiciones de "extrema pobreza". Resulta de interés comparar los resultados regionales del estudio, que se muestran en el cuadro siguiente, con las prioridades de facto de la política regional en esta fase.

Las tres regiones con un mayor porcentaje de "pobreza" (Regiones III, VI y VIII) no eran de modo alguno regiones de alta prioridad; en cambio, las regiones con mayor prioridad en la política regional (VII, II, IV y I) muestran en general, índices de pobreza inferiores al promedio nacional. Incluso, en términos absolutos, los "pobres" residentes en las regiones prioritarias llegaban sólo a 575 935 personas, algo así como el 30 por ciento del total señalado en el estudio. Queda claro entonces el contenido esencialmente economista de la política regional.

2.4 El contenido concreto de la política regional

Aún con el riesgo de presentar una visión distorsionada debido al grado de síntesis impuesto por las restricciones de espacio, necesariamente debe hacerse una descripción de algunos de los componentes concretos de la política regional del período 1964-1970. Para ello se usará la división temática típica de los planes de desarrollo.

a) El diagnóstico regional. El diagnóstico de la estructura y funcionamiento espacial de la economía chilena, que sirve de base a la formulación de la política, tiene un carácter más descriptivo que interpretativo y se centra en el examen de las condiciones de desintegración (física, económica y social) del país. Formalmente, el diagnóstico interregional se acompaña de un diagnóstico estandarizado de cada región que pone el acento en la identificación de los problemas principales de la región, sus potencialidades de crecimiento y su rol dentro del esquema nacional de desarrollo ^{10/}. La regionalización de todo el país constituyó una tarea básica empleándose para ello una variedad de criterios; este proceso ha sido descrito por Stöhr de manera que no es necesario referirse a él (Stöhr, 1976), salvo para anotar, de paso, los considerables problemas políticos originados por las definiciones regionales.

/PORCENTAJE DE

PORCENTAJE DE POBRES POR REGIONES

(Censo 1970)

Regiones	Población Total (a)	Pobres Totales (b)	Porcentaje (c) = (b)/(a)
I	176 180	38 301	21.7
II	251 655	49 409	19.6
III	493 504	140 528	28.5
IV	909 545	152 675	16.8
Z.M.	3 425 943	647 139	18.8
V	479 670	108 976	22.7
VI	624 209	153 440	24.6
VII	1 451 919	335 550	23.1
VIII	420 620	115 431	27.4
IX	435 540	87 512	20.1
X	361 288	78 790	21.8
XI	91 625	8 653	9.4
TOTAL	9 121 648	1 916 404	21.0

Fuente: Mapa de extrema pobreza, ODEPLAN - Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 1974.

b) Los objetivos regionales. Los objetivos establecidos en el plano regional se asociaron principalmente al logro de niveles adecuados de integración física, de integración económica y de integración sociopolítica como asimismo, a la reducción de los desniveles interregionales de ingreso y, como constante histórica del desarrollo chileno, al afianzamiento económico y demográfico de las regiones extremos del país. En la medida en que se preparaban las estrategias específicas de cada región, estos objetivos fueron reducidos a metas de crecimiento económico.

/c) La estrategia

c) La estrategia regional. La estrategia de desarrollo regional diseñada para alcanzar los objetivos anteriores se basó, como se señaló, en el concepto de polo de crecimiento. Para tal efecto se identificaron y jerarquizaron los polos de diverso orden sobre el territorio nacional. Se definió un polo de desarrollo de orden nacional (Santiago), tres polos de desarrollo multirregional (Valparaíso, Concepción, Antofagasta), diez polos de desarrollo de orden regional (Arica, Punta Arenas, La Serena-Coquimbo, Valdivia, Talca, Temuco, Puerto Montt, Iquique, Rancagua y Osorno) y veinte focos de desarrollo intrarregional correspondientes a ciudades de más de 20 000 habitantes.

La estrategia de desarrollo regional define acciones de "control" sobre el centro (la Región Metropolitana) y de "fomento" en regiones periféricas prioritarias. Las prioridades regionales y las correspondientes acciones para grupos de regiones se definen en los siguientes términos: i) política de control y racionalización espacial (Región Metropolitana); ii) política de reconversión y polarización (Región IV y Región VII); iii) política de diversificación e integración (Regiones I, II y XI) y; iv) política de sustentación y complementación (Regiones III, V, VI, VIII, IX y X), (ODEPLAN, 1970).

d) Los instrumentos de la política. Algunos de los principales instrumentos utilizados por la política de desarrollo regional fueron, en la época:

i) Creación y reforzamiento de corporaciones de desarrollo regional (Junta de Adelanto de Arica, Corporación de Magallanes, Instituto CORFO Norte, Instituto CORFO Chiloé, Instituto CORFO Aysen, Comité Programador de Iquique y Pisagua).

ii) Creación de Consejos Regionales de Intendentes (Consejo Regional de Intendentes de la Región del Bio-Bio-VII- y Consejo Regional de Intendentes de la Región del Maule-VI-).

iii) Comités sectoriales regionales, para coordinar la labor regional de agencias con intereses comunes en un sector, por ejemplo, el sector agropecuario.

/iv) Política de

iv) Política de localización industrial. El más importante (y exitoso) instrumento de la política regional. Operó mediante franquicias arancelarias, tributarias y mediante el equipamiento de infraestructura.

v) Regionalización del presupuesto de capital del sector público, como forma de asignar más eficientemente los recursos del sector público.

2.5 Un intento de evaluación

Los comentarios anteriores han sido lo suficientemente críticos como para que un lector superficial retenga una impresión de fracaso de la experiencia reseñada. Nada sería más erróneo sin embargo.

El éxito o fracaso de una política de desarrollo sólo puede ser evaluado en función de los objetivos establecidos por la propia política. Por otro lado, cualquier evaluación de una política de desarrollo regional tropieza con un problema de tipo temporal: es de sobra conocido que los objetivos del desarrollo regional son normalmente objetivos de largo plazo vinculados a modificaciones estructurales de sistemas espaciales con parámetros particularmente estables.

De tal modo y teniendo presente el corto lapso de tiempo cubierto por esta fase, más que una evaluación cuantitativa cabe una interpretación de los procesos y tendencias puestas en marcha en el período.

Posiblemente el éxito más claro de la experiencia de planificación regional en este período sea precisamente la introducción, consolidación e institucionalización de la función de planificación regional conjuntamente con los avances realizados en materia de información, estudios y metodología.

Las cifras disponibles al final del período en relación a población, producto geográfico bruto e inversión no son suficientes como para sostener una conclusión en uno u otro sentido. Varios analistas han sostenido sin embargo que se observan cambios de importancia en el crecimiento económico de algunas de las regiones prioritarias así como modificaciones significativas en la composición de la inversión

/pública regional.

pública regional. Lo cierto es que, estando la política regional fuertemente basada en el desarrollo industrial de gran escala, la enorme mayoría de los proyectos regionales iniciados en este período recién maduran en la década siguiente (ODEPLAN, 1970). Ningún indicador permite evaluar los efectos sociales de los programas regionales.

"Como conclusión general sobre el éxito de la política regional que se intentó llevar a efecto entre los años 1965 a 1970, puede decirse que se trata del primer intento integral que se hacía en el país para abordar el problema regional. Desde este punto de vista, puede afirmarse que se trató de un trabajo pionero, con muchas dificultades por esta causa, pero que se enfrentó con una concepción muy avanzada y totalizadora de las cuestiones económicas y sociales envueltas en este campo. Fué así como la experiencia chilena en la planificación del desarrollo regional concentró un gran interés internacional y se concluyó que era una de las más avanzadas del mundo en su concepción.

Sin embargo, es un hecho que los resultados no fueron, en general, los que se esperaban a la luz, por ejemplo, de las cifras sobre población proporcionadas por el Censo de 1970. Las causas de estos resultados insatisfactorios podrían buscarse en el hecho de que quizás hubo un error de apreciación en el diagnóstico en el sentido de que no se valoró suficientemente el poder de las tendencias concentradoras que venían actuando en el país durante muchos años y que hacían necesario un conjunto de medidas drásticas en un comienzo para vencer la inercia.

Además, el éxito de una política regional requiere de una acción persistente y continuada durante un largo período y cinco años es un lapso demasiado corto para influir decisivamente en variables cuya tendencia es tan difícil de cambiar como es, por ejemplo, el caso de los movimientos de la población.

Por otra parte, la implementación de la política regional diseñada por ODEPLAN requería de un gran apoyo político para ser implementada, en el sentido de influencia de la autoridad, ya que había que vencer grandes resistencias en el aparato burocrático del Estado. Pese a que la Oficina de Planificación Nacional estaba ubicada en el más alto nivel administrativo, dependiente de la Presidencia de la República, su influencia, por razones que no es el caso tratar en esta oportunidad, es más limitada frente a los Ministerios e instituciones poderosas como CORFO o el Banco Central que lo que las apariencias indican. Ello es así, entre otras razones, porque las presiones de los diferentes representantes de los poderes del Estado, tanto a nivel nacional como regional, influyen muchas veces en forma determinante en las decisiones." (Sanhueza, 1976.)

3. Fase dos: Planificación regional y movilización social (1970-1973)

3.1 El marco ideológico y político: la transición al socialismo

El ciclo de modernización social 1964-1970 es dirigido y controlado por un solo partido político, considerablemente ideologizado y, en consecuencia, gestor de un proyecto político esencialmente "excluyente". En parte debido a esta característica (que hace difícil la concertación de alianzas políticas) y en parte debido al propio proceso de modernización impulsado por el Gobierno, con el agravante de una atenuación del crecimiento económico a fines del período, "la crisis de inclusión" anotada por Friedmann se hace más aguda, generando parcialmente las condiciones que hacen posible el triunfo de una coalición marxista en las elecciones presidenciales de 1970 ^{11/}.

La coalición gobernante durante esta fase (la Unidad Popular) estaba estructurada y dominada por los dos más importantes partidos marxistas del país: el partido comunista y el partido socialista. No hay ni hubo duda posible entonces con respecto al marco ideológico que define el proyecto político del gobierno. El Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular puntualiza en 1969: "la única alternativa verdaderamente popular y, por lo tanto, la tarea fundamental que el Gobierno del Pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile".

Se inicia así el período de "transición al socialismo" mediante una táctica política denominada "la vía chilena al socialismo". Tal intento se inserta en un medio político caracterizado por la presencia de tres bloques partidistas de similar tamaño lo que convierte al bloque de gobierno, dado un proyecto de cambio social tan profundo como el propuesto, en un bloque necesariamente minoritario. "En consecuencia, el primer y fundamental problema planteado a partir del triunfo de S. Allende era el del poder, más concretamente aún, el

/de cómo

de cómo a partir del poder ejecutivo iniciar un conjunto de transformaciones que permitiera la conquista de la totalidad del poder" (Arriagada, 1978).

Este problema es atacado por el gobierno desde un flanco puramente político y desde un flanco económico. Desde este último punto de vista, el esfuerzo del gobierno se dirige a crear un "Area de Propiedad Social" en la economía. "El primer paso del Gobierno Popular, que condiciona cualquier otro resultado que se quiera obtener en el campo económico, social y cultural, es la concreción de los cambios en la estructura de propiedad, dirigida a suprimir el poder imperialista, monopólico, financiero y terrateniente. Se constituirá así una fuerte área de propiedad social y mixta con participación de los trabajadores en su gestión permitiendo un vuelco completo de la parte más importante de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría, al mismo tiempo que el cambio en las relaciones de producción capitalistas que regían en esos sectores productivos" (ODEPLAN, 1971).

La conformación del Area de Propiedad Social tiene por supuesto, claras connotaciones territoriales y regionales dada la desigual distribución geográfica de la actividad económica. Más aún, la conformación del Area de Propiedad Social es considerada, a lo menos inicialmente, como un instrumento de la política de desarrollo regional. En efecto, se señala en un documento oficial: "Consolidar el área social en un ámbito geográfico determinado significa, por lo tanto, asegurar en toda su magnitud los procesos de producción, inversión, abastecimiento, distribución y comercialización que tienen una materialización y requerimientos distintos según sea el sector y la región de que se trate" (ODEPLAN, 1972).

3.2 La concepción de la planificación regional en esta fase

La planificación económica es consubstancial a una economía socialista, toda vez que se constituye en el principal mecanismo de asignación de recursos. Por ello, resulta perfectamente lógico el

/deseo del

deseo del gobierno de consolidar a un mayor nivel jerárquico un sistema comprensivo de planificación ^{12/}. Dentro de este sistema se inscribe la función de planificación regional. Como lo señala el Ministro-Director de Planificación ^{13/}: "El Gobierno Popular asigna una gran importancia a la descentralización y a la planificación regional" (Martner, 1972). En esto, el gobierno no hace sino recoger una aspiración ya racionalizada en alguna forma por parte de la población. Incluso, el triunfo electoral de Salvador Allende se genera en las provincias y no en la Capital ^{14/}, de manera que la lógica política obligaba a atender el descontento provincial implícito en la conducta electoral.

No obstante, el hecho macizo desde el punto de vista de este análisis, es que el Gobierno de la Unidad Popular hereda en un doble sentido, la función de planificación regional, lo que significará a la postre, la mantención del esquema anterior en sus aspectos más relevantes. Por un lado, el gobierno hereda una estructura organizativa en materia de desarrollo regional que nada aconsejaba modificar y que se expande, pero que no cambia; por otro, hereda también un equipo técnico que congrega a casi todos los técnicos formados en la fase anterior, es decir, a casi todos los expertos chilenos que podían aportar conocimientos y experiencias en este campo. Por encima de su adscripción política al nuevo gobierno, este equipo técnico participa de una misma visión de la planificación regional con lo cual se transfiere a esta fase la mayor parte de los sesgos y características del ejercicio realizado en la fase anterior. Más allá de las declaraciones verbalistas iniciales, los documentos sobre planificación regional que dan cuenta del trabajo en este período comienzan a reiterar temas, enfoques y proposiciones esencialmente similares a los observados en la fase previa.

Los objetivos globales de desarrollo planteados por el gobierno para el período 1971-1976 eran los siguientes:

- a) Lograr mayor independencia económica mediante la incorporación al patrimonio nacional de los recursos naturales y riquezas básicas;

/b) Pasar de

- b) Pasar de una economía excluyente a una economía de participación popular, mediante la creación masiva de nuevos empleos;
- c) Mejorar la distribución del ingreso;
- d) Reestructurar el aparato productivo para mejorar el nivel de vida de las masas;
- e) Incrementar la acumulación y reorientar su destino;
- f) Ampliar el área de propiedad social y transformarla en líder del desarrollo;
- g) Lograr un desarrollo nacional sostenido, pasando de una economía estancada a una economía en constante expansión;
- h) Crear una economía espacialmente más equilibrada.

Para alcanzar estos objetivos se propuso una estrategia basada en una incorporación masiva de toda la población al proceso de cambios. Ello envuelve dos procesos simultáneos: un gran aumento de la ocupación y un aumento real importante de los sueldos y salarios de los estratos de menores ingresos. En otras palabras, se trata de elevar el consumo de la población. Se trata de un tipo de consumo que, supuestamente, satisfará las siguientes condiciones: i) orientado a satisfacer las necesidades vitales de la mayoría de la población; ii) basado o apoyado en la organización de las mayorías para atender sus propias necesidades; iii) basado en el aprovechamiento máximo de los recursos naturales y de tecnologías sencillas con gran ocupación de mano de obra; iv) asociado a una progresiva nivelación de ingresos.

Una estrategia como ésta implicaba por un lado, un carácter movilizador, aún cuando, como lo señala un analista "Todo el intento movilizador tuvo un destinatario ambiguo: el 'poder popular', el 'movimiento popular', los 'trabajadores'" (Palma, 1976) y por otro, debería haber significado un impacto regional profundo en virtud de su asociación a la explotación de los recursos naturales y al uso de tecnologías "blandas". En verdad, estaban sentadas las bases para el diseño de estrategias y políticas regionales enmarcadas en el modelo "de abajo hacia arriba" fuertemente apoyadas en el concepto

/de autoconfianza

de autoconfianza (self-reliance); no obstante ello no ocurrió, en parte, debido a la interrupción de todo el proceso y en parte debido a otros efectos laterales de la estrategia global vinculados al patrón de distribución espacial de la población, de la actividad económica y a la inercia de estos procesos.

Para algunos especialistas las contradicciones entre los postulados estratégicos y las condiciones reales del país eran claras desde el mismo inicio del gobierno. Por ejemplo, Geisse sostenía: "Se podría pensar que las alternativas de desconcentración, basadas en el modelo de ODEPLAN de la administración pasada (1964-1970), pierden validez ante los programas del nuevo gobierno, por ejemplo, sobre una decidida redistribución del ingreso y el aumento considerable de la demanda a través del consumo de los sectores populares, lo cual podría suponer una redistribución regional a favor de las regiones más pobres".

"Esto no es necesariamente así:

- 1) En el Area Metropolitana de Santiago está también concentrada la pobreza si no mayor en proporción, sustancialmente mayor en número, como para que sus demandas tiendan a ser oídas con preferencia. Consecuentemente, es probable que allí se sigan concentrando también los efectos de las políticas públicas destinadas a dar trabajo y techo.
- 2) Porque una parte importante de la mayor demanda será satisfecha inicialmente por la capacidad instalada no utilizada, dados los amplios márgenes existentes en casi todas las ramas industriales, capacidad que también esté concentrada en el Area Metropolitana.
- 3) Porque las inversiones industriales serán dirigidas, en parte importante, a romper los cuellos de botella de las plantas actualmente existentes, localizadas casi todas en Santiago.
- 4) Porque las mejores posibilidades para el desarrollo agro-industrial se encuentran también en las regiones dentro del área inmediata a Santiago." (Geisse, 1971.)

/Este es

Este es pues, el marco general en donde se inscribe la concepción de la planificación regional en esta fase del estudio. Algunas de las características más importantes de ella se comentan a continuación.

Un rasgo distintivo de la planificación regional durante el período 1970-1973 es el continuismo de ella, por encima de las distinciones formales. En parte ello se explica, como se señaló, por la permanencia de un mismo equipo técnico; en parte este hecho también deriva de una cuestión mucho más simple y que tiene que ver con los escasos grados de libertad que ofrece la estructura espacial (y económica) de Chile para introducir cambios sustantivos en ella. En parte también se asocia esta característica a la ausencia de una teoría o de una doctrina específica sobre desarrollo regional dentro del pensamiento socialista-marxista, para el cual, los problemas del desarrollo regional son - como otros - simples derivaciones del modo de producción capitalista. Este mismo hecho contribuye a explicar un cierto apego, por parte de los planificadores regionales, a la hipótesis de la simetría social y espacial, según la cual, la solución de los problemas superestructurales conlleva automáticamente la solución de los problemas territoriales. No obstante aparece aquí una de las varias contradicciones que caracterizan los pronunciamientos (oficiales o no) sobre el desarrollo regional durante esta época.

En efecto, la hipótesis de la simetría social y espacial aparece implícita en la denuncia e interpretación teórica totalizante en relación a los problemas del desarrollo regional: el capitalismo dependiente. Como lo señala un alto funcionario del régimen: "La configuración nacional actual de esta estructura en Chile es el resultado del desarrollo histórico capitalista dependiente y los problemas regionales que hoy se observan son el producto de las contradicciones que el mismo generó" (Bedrack, 1974). Este juicio, excesivamente simplista, no es compartido sin embargo por los técnicos principales de la Oficina de Planificación Nacional, algunos de los cuales escribían: "... conviene señalar que, aún cuando la

estructura espacial heredada es consecuencia, principalmente, del desenvolvimiento de una economía capitalista, no es posible aceptar en los hechos una concepción mecanicista simple y afirmar que la sola construcción del socialismo llevará a una estructura territorial más adecuada". (Cavada, J., E. Marinovic y R. Rocha, 1972.)

Dada esta característica de continuidad - sin perjuicio de ciertos cambios introducidos que serán analizados más adelante - la concepción de la planificación regional que prevalece en esta fase contiene, como se indicó, sesgos similares a los indicados en la fase anterior. Desde este punto de vista, el economicismo sigue caracterizando el enfoque regional y los individuos y organizaciones sociales siguen ausentes - como sujetos - de los esquemas regionales.

La conducción de la política regional se plantea sin ambages como una conducción centralizada, nacional. "Existe convencimiento que sólo en un esquema de dirección centralizada es posible la planificación regional, puesto que únicamente así se puede entender y actuar en una región concebida en el contexto nacional y con un papel asignado centralmente." (Cavada, J., E. Marinovic y R. Rocha, 1972.) Como se conjuga ésto con un fortalecimiento de la democracia es algo que nunca se plantea.

Posiblemente el elemento más innovativo que aparece en los esquemas de planificación regional de ésta fase es el reemplazo de los "polos de desarrollo" como fundamento estratégico por la noción de "espacios integrados". Sin embargo, un análisis más a fondo revela que, más allá del ataque verbalista a la estrategia de desarrollo polarizado, se usa un concepto más refinado de polarización que, por un lado, ya se evidenciaba en los últimos documentos técnicos de la fase anterior (ODEPLAN, 1970) y que, por otro, fluye directamente de algunas proposiciones que tenían por propósito no desechar la estrategia de desarrollo polarizado sino adecuarla a las condiciones latinoamericanas (Boisier, 1974b). Este antecedente aparece meridianamente claro en la presentación que hace Bedrack sobre la estrategia de desarrollo espacial del período 1970-1973 (Bedrack, 1974).

/Otra innovación

Otra innovación se refiere a la introducción de nuevas categorías geográficas de análisis, pero no de gestión. Así, se consolida la idea de macrozona como categoría suprarregional (Macrozona Norte, Macrozona Central, Macrozona Central-Sur, Macrozona Sur y Macrozona Sur-Austral) y se introduce el concepto de Unidad Territorial Básica como nivel mínimo de información y de planificación (Babarovic, I., y F. Wellhoff, 1972).

Cabe también destacar en este período tanto la expansión del sistema de planificación regional a todas las regiones mediante la instalación de Oficinas Regionales de Planificación en cada una de ellas como el esfuerzo de preparación de planes de desarrollo en todas las regiones. Estos planes son fundamentalmente, listados de proyectos de inversión ^{15/}.

3.3 El contenido específico de la política regional en el período 1970-1973

Al igual que en la fase anterior es necesario enunciar brevemente el contenido concreto de la política regional en términos de sus principales elementos.

a) El diagnóstico regional. En lo esencial, el diagnóstico regional que servirá de fundamento a la política regional en esta fase, es coincidente con el diagnóstico realizado en el período 1964-1970. Cabe eso sí señalar un intento por acentuar el carácter interpretativo del diagnóstico, si bien ello se hace por la única vía de una adscripción in tutto a la teoría del desarrollo capitalista dependiente, sin cuestionar la validez de dicho planteamiento teórico como categoría de análisis subnacional. Por otro lado, como sucede por lo demás con gran parte de los pronunciamientos oficiales sobre el estado de la sociedad chilena, el diagnóstico regional asume el carácter de una aguda crítica social.

b) Los objetivos regionales. Los objetivos básicos de desarrollo regional son planteados de la manera siguiente:

/b.1 Readecuar la

- b.1 Readecuar la estructura espacial del país de acuerdo con las exigencias del proceso productivo planteado, transformando al mismo tiempo el sistema de transportes;
- b.2 Descentralizar el crecimiento de la población, alternando sustantivamente las tendencias de los flujos migratorios;
- b.3 Crear en cada región fuentes de trabajo productivo que permitan aumentar la producción y elevar los ingresos familiares;
- b.4 Movilizar los recursos ociosos o mal utilizados;
- b.5 Abordar en el sexenio el cambio en la estructura regional, básicamente a través del desarrollo acelerado de la industria;
- b.6 Aumentar la productividad media de cada región y expandir todas aquellas actividades cuya productividad social sea mayor;
- b.7 Crear una infraestructura social capaz de asegurar a toda la población del país el derecho a la salud, a la educación, a la recreación, a la vivienda;
- b.8 Crear los mecanismos que incentiven el desarrollo cultural en todas las regiones;
- b.9 Vincular la participación popular a todos los aspectos del proceso de construcción de la nueva sociedad;
- b.10 Obtener un desarrollo regional armónico, proporcionado e integral en la totalidad del territorio nacional.

c) La estrategia regional. El pensamiento estratégico de este período no alcanza a decantar con la misma claridad con que lo hace el precedente y ello en parte se explica por la interrupción del período gubernativo así como por la prioridad dada a la lucha política coyuntural a partir de 1972.

En todo caso durante esta fase toma vigencia un planteamiento que busca objetivos de equidad más acentuados tanto en el plano inter-regional como en el plano intrarregional. La estrategia nacional de desarrollo regional ^{16/} aparece basada en seis ideas fundamentales: i) la incentivación y consolidación de centros urbanos de /tamaño medio

tamaño medio (20 mil a 300 mil habitantes); ii) la incorporación de nuevas áreas al proceso productivo; iii) aprovechamiento intensivo del litoral y de los recursos marinos; iv) el desarrollo y consolidación de áreas limítrofes; v) el fortalecimiento del desarrollo industrial regional por la vía de complejos industriales y; vi) la prioridad en el tratamiento de las áreas más deprimidas desde el punto de vista económico y social. Este último es quizás el único elemento verdaderamente distintivo de la estrategia de esta fase.

d) Los instrumentos de la política regional. La definición de la política de desarrollo regional en esta fase debe considerarse como un proceso trunco no exento de ambigüedades. Ello explica en cierta medida la ausencia de pronunciamientos oficiales en términos de instrumentos de política regional, los que sólo llegan a ser esbozados de la manera siguiente (Soms, 1972):

- d.1 Descentralización de la banca estatizada y de los organismos no bancarios de crédito;
- d.2 Regionalización del presupuesto de capital del sector público;
- d.3 Creación y racionalización de "Corporaciones Regionales de desarrollo";
- d.4 Estructuración de un sistema "regionalizado" de comercialización y distribución;
- d.5 Generación y estudio racional de proyectos regionales de inversión;
- d.6 Administración de empresas regionales.

Sobre este tipo de instrumentos de política regional no es preciso hacer comentarios, pero la falta de consistencia entre el funcionamiento objetivo de un sistema económico, los objetivos propuestos y el instrumental supuestamente diseñado para alcanzarlos es demasiado evidente. La generalización extrema y cierto grado de ingenuidad quedan de manifiesto en las palabras del mismo especialista:

/"La orientación

"La orientación futura del desarrollo regional, la superación de los desequilibrios históricos entre las provincias derivadas del modo de funcionamiento del sistema capitalista, la plena utilización de los recursos ociosos, la solución a injusticias sociales de siglos, dependen de la eficacia y el vigor con que el Gobierno Popular active los genéricamente llamados instrumentos de dirección económica regional." (Soms, 1972.)

No es posible evaluar la concepción de la planificación regional en esta etapa, a lo menos a la luz de acciones y resultados concretos. Como toda la gestión del gobierno de la época, tendrá un fin institucionalmente prematuro en 1973.

4. Fase tres: planificación regional y desarticulación social (1973-_____)

El Gobierno Militar que asume el poder total en 1973 representa el rompimiento drástico con el estilo de desarrollo que el país había venido siguiendo - con las naturales diferencias emanadas de los distintos grupos políticos que acceden al poder - desde prácticamente fines de la década de los veinte. Estilo que, como se comentó anteriormente, estaba marcado por el asincronismo entre el desarrollo social y político y el crecimiento económico. El rompimiento es totalizante y radical y busca - una vez más en la historia de Chile - crear una situación de irreversibilidad social mediante la desarticulación de las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales del país a fin de construir una nueva sociedad.

4.1 La ideología del Gobierno Militar

Los lineamientos ideológicos básicos del Gobierno Militar aparecen explícitos en la llamada "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" publicada exactamente seis meses después de la toma del poder.

Dentro del marco general de la doctrina de la "seguridad nacional", la Junta Militar define su acción como antimarxista, nacionalista y autoritaria. Paralelamente plantea un esquema económico

/completamente liberal

completamente liberal dentro del cual se consulta la privatización y desnacionalización paulatina de la propiedad (minera, agrícola y sobre todo industrial), la apertura externa de la economía y se postula la libertad de precios de manera de permitir al sistema de precios operar como el único mecanismo de asignación de recursos. Tal esquema liberal descansa, a lo menos, en dos principios que dicen relación con el rol del Estado: el principio de subsidiaridad (según el cual al Estado le competen sólo aquellas funciones que los cuerpos intermedios y organismos privados no pueden realizar) y el principio de la descentralización funcional y territorial del poder del Estado.

4.2 La concepción de la planificación regional durante esta fase

Sólo la confusión inicial provocada por el violento quiebre del sistema institucional y la apresurada toma de posiciones que diversos grupos realizan de inmediato, pudo servir de base a la esperanza de mantener y acrecentar una función de planificación regional dentro del esquema del nuevo gobierno. Como quedará demostrado por los hechos que culminan en 1978, la inconsistencia básica entre el sistema económico puesto en marcha y cualquier intento de planificar el desarrollo regional se resolverá a favor de los grupos técnicos y de intereses más poderosos, opuestos por principio a la idea misma de la planificación.

La planificación regional aparece inicialmente en esta fase, como complemento de la idea de seguridad nacional y de la idea de descentralización del Estado. En el primer caso es la Oficina de Planificación Nacional la que sustenta dicha posición; en el segundo, es el tradicionalmente poderoso Ministerio del Interior y la recién creada Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) quienes apoyan implícitamente las acciones de planificación regional desde un punto de vista esencialmente administrativo.

La génesis del tratamiento de los problemas regionales en esta fase tiene su punto inicial en un documento programático ^{17/} preparado

/por un

por un grupo de economistas poco antes del derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular, documento destinado a servir de programa de política económica a la Junta Militar. En él, se aboga decididamente por la descentralización funcional como una forma de combatir el exceso de estatismo existente. Dada la casi nula referencia a la descentralización territorial, apenas producido el cambio de gobierno (exactamente un mes después), los planificadores regionales de ODEPLAN preparan un estudio confidencial dirigido a la Junta Militar ^{18/} mediante el cual se intenta rescatar la función de planificación regional y se trata de aprovechar la coyuntura (de poder total) para provocar cambios en el patrón de desarrollo espacial del país. Vale la pena señalar que este documento es preparado por los mismos técnicos que habían trabajado en las dos fases anteriores lo cual refuerza, una vez más, el fenómeno del continuismo esencial en la concepción de la política regional. También es importante dejar establecida la influencia que tuvo este documento en los pronunciamientos oficiales siguientes.

En un breve lapso sin embargo comienzan a aparecer los primeros síntomas de una pugna de poder - en torno al manejo de la cuestión regional - entre la Oficina de Planificación Nacional (que trata de defender sus atribuciones legales en la materia), el Ministerio del Interior que, conciente de la fuente potencial de poder político representada por las regiones, trata de adjudicarse la administración del desarrollo regional y, por último, la Comisión Nacional de Reforma Administrativa que considera la regionalización como el mejor y más oportuno medio de autolegitimación. Esta pugna no hará sino facilitar el posterior control del aparato de planificación regional por parte de los más radicalizados sostenedores del modelo global de desarrollo.

En todo caso, el Gobierno Militar se compromete inicialmente con la planificación regional mediante un manifiesto del Presidente de la República a mediados de 1974. Se sostiene ahí que "... la

/modernización del

modernización del Estado de Chile, por sus peculiares condiciones geográficas, requiere de un sistema que permita un desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente para que se materialice en la forma más perfecta posible la coordinación y la participación de las regiones en función de la Integración, la Seguridad, el Desarrollo Socioeconómico y la Administración Nacional" (CONARA, 1976).

Mediante este acto de gobierno se dió por cancelada la antigua división político-administrativa del país (25 provincias), se adoptó una nueva regionalización ^{19/}, se definieron nuevas provincias y se definió la estructura del sistema de gobierno y administración regional, provincial y comunal.

Los fundamentos de la regionalización se expresan como la búsqueda de la "integración nacional", las necesidades geopolíticas del país, la necesidad de poner un límite a la concentración y al crecimiento de Santiago en virtud del gasto excesivo en infraestructura urbana. El mismo decreto establece la diferencia entre "regiones piloto" y "regiones no pilotos". Las primeras y prioritarias corresponden a las dos regiones del extremo norte, a las dos regiones del extremo sur y a la región correspondiente a la cuenca del río Bío-Bío en la parte central del país. Como puede apreciarse, el criterio geopolítico es determinante en la fijación de las prioridades regionales.

Como es obvio, la concepción de la planificación regional durante esta fase se inscribe - principalmente - dentro de la concepción más amplia de la doctrina de la seguridad nacional. Esto queda de manifiesto tanto en los criterios usados para fijar las prioridades regionales como en el lenguaje usado. El territorio se visualiza como un "ente", como un "organismo vivo", se definen regiones "piloto", se identifican "centros neurálgicos" y "frentes urbano-portuarios", se postula la "unidad nacional", etc., etc. (ODEPLAN, 1975.)

En los planteamientos estratégicos se observa una mezcla de conceptos teóricos que configuran simultáneamente elementos de coherencia y de inconsistencia interna. Por un lado, se señala el carácter

/de "centro-periferia"

de "centro-periferia" de la estructura y funcionamiento espacial de la economía chilena (si bien se usa una interpretación puramente económica de la relación centro-periferia) y se propone - consecuentemente - el uso de polos o centros de crecimiento como lugares de concentración de inversiones (se usa el nombre de "centro neurálgico"), pero al mismo tiempo se seleccionan estos puntos como puntos de quiebre o entronque de sistemas distintos de transporte, algo asociado directamente a la concepción de lugares centrales. Por otro lado, el enfoque neoclásico reaparece en términos del énfasis dado al mejoramiento de la movilidad espacial de recursos y bienes, incluida la población. Esto último resulta coherente con la estrategia global de desarrollo basada en el funcionamiento del mercado y del sistema de precios, pero se contradice con el uso de conceptos tales como el "modelo centro-periferia" y polos de desarrollo.

A pesar de las abundantes declaraciones en favor de la descentralización y de que incluso, en la estrategia de desarrollo regional se afirme que: "La mayor responsabilidad de implementación (de la estrategia) recae en las propias regiones, en la eficiencia con que actúen sus gobiernos regionales y el esfuerzo que desplieguen los empresarios locales en base a su capacidad, iniciativa y respuesta a los estímulos oficiales" (ODEPLAN, 1975), es evidente que desde el punto de vista de la conducción de la política regional, nuevamente se trata de una conducción nacional, altamente centralizada, esta vez por razones puramente políticas asociadas a la naturaleza misma de un gobierno de facto. No obstante, no puede desconocerse el hecho que la autoridad regional creada en esta fase (Intendente Regional) tiene considerable más poder y autonomía que cualquier autoridad regional del pasado. No es ajena a este hecho la circunstancia de ser la autoridad regional tanto de carácter civil como militar en todos los casos.

4.3 El contenido específico de la política

A pesar de la disfuncionalidad creciente que asume la planificación regional frente a los problemas coyunturales de la economía chilena y frente a la paulatina consolidación del modelo global de desarrollo, durante esta fase alcanzan a plantearse ciertas líneas estratégicas e incluso se ponen en operación algunos instrumentos de política.

a) El diagnóstico regional. Ya puede decirse que la economía chilena está sobre diagnosticada no sólo globalmente sino también desde el punto de vista regional. De todas formas, en esta etapa se plantea un nuevo diagnóstico en el cual se acentúa el carácter descriptivo de él. Paralelamente se introducen dos elementos relativamente novedosos: por un lado un fuerte énfasis en el análisis y en el papel de los recursos naturales y por otro una valorización de la posición geográfica del país, considerada ésta prácticamente como un recurso adicional.

b) Los objetivos regionales. Los objetivos del desarrollo regional planteados durante esta fase se asocian a: i) la búsqueda de un equilibrio entre los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional; ii) la necesidad de canalizar la participación de la población en la definición de su propio destino; iii) la necesidad de poner la organización del espacio geoeconómico al servicio de los objetivos nacionales; iv) la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades a toda la población y; v) la necesidad de velar por la permanencia del territorio como un organismo vivo.

c) La estrategia de desarrollo regional. La estrategia se plantea simplemente como un mecanismo para romper el proceso de causación circular cumulativa asociada al modelo centro-periferia. "La estrategia de acción regional, a nivel nacional, deberá sustentarse en una concentración de esfuerzos sobre lugares del espacio geográfico nacional que, por sus características, permitan maximizar

el uso de los recursos limitados disponibles para la implementación de la política regional" (ODEPLAN, 1975). Las prioridades regionales de la estrategia son las indicadas por el Presidente de la República y se establecen - como se indicó - sobre la base de criterios de geopolítica principalmente. La estrategia propuesta no contiene ni un análisis de la viabilidad política de su propia proposición ni un examen o evaluación de diversas opciones de desarrollo regional. Es más un pronunciamiento normativo que estratégico y privilegia, una vez más, la eficiencia por sobre la equidad.

d) Políticas de desarrollo regional e instrumentos de política.

Más que políticas regionales propiamente tales, en esta etapa se enfatiza la regionalización (diferenciación y prioridades) de las políticas sectoriales, particularmente en los sectores directamente productivos. El principal instrumento de política regional que se pone en operación durante esta fase es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Creado en 1974, se financia con un aporte presupuestario igual al menos al 5 por ciento del volumen total de ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. El Fondo se distribuye entre las regiones de acuerdo a las prioridades de la estrategia. En 1976 los recursos del Fondo sumaron algo más de US\$ 70 000 000 sobre los cuales las regiones tienen escasa autonomía de uso una vez que se ha fijado su participación. Adicionalmente, en las regiones del extremo norte y sur se han seguido utilizando regímenes de excepción en el campo tributario y arancelario que tiendan a perder importancia a medida que la economía se abre al exterior. También merece destacarse el uso de incentivos al empleo de mano de obra en algunas regiones y la proposición oficial de gravar con un impuesto especial de localización a las actividades situadas en la Región Metropolitana, dos tipos de instrumentos que en condiciones políticas normales serían difíciles de implementar.

4.4 El conflicto entre el estilo de desarrollo y la planificación regional

A pesar de la importancia formal que la planificación y los organismos de planificación han tenido en Chile, es un hecho que la política económica ha sido dirigida fundamentalmente por los organismos financieros del gobierno, aún durante la administración de la Unidad Popular. Ello contribuye a explicar la presencia permanente de un conflicto - a veces visible y otras veces invisible - entre los planificadores y los encargados directamente de la política económica. Durante esta fase, el equipo a cargo de la política económica (Ministerio de Hacienda, de Economía y Banco Central) toma bajo su control desde el inicio del gobierno, la Oficina de Planificación Nacional, por lo menos en lo que respecta a la función de planificación global. Por lo tanto el conflicto se localiza ahora entre la planificación regional y el esquema global. El punto central del conflicto se expresa en términos de la oposición entre el planteamiento de políticas económicas homogéneas no discriminadas (la norma impersonal igual para todos), sostenido por los planificadores globales y las autoridades de la política económica y la necesidad de discriminar territorialmente las políticas económicas, argumento sostenido por los planificadores regionales. En determinada época el conflicto se extiende y llega a manifestarse como un conflicto entre las autoridades regionales y el propio Presidente de la República.

A medida que el modelo económico global comienza a mostrar éxitos aparentes de corto plazo (reducción inflacionaria, saneamiento de las finanzas públicas, situación de comercio exterior, etc.) el poder relativo del equipo de política económica se incrementa para, finalmente, eliminar de hecho la función de planificación regional en 1978, aprovechando la coyuntura de una reorganización interna de la Oficina de Planificación Nacional. En el nuevo esquema sólo subsisten las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación como organismos dedicados a mejorar la información (sobre recursos y proyectos) regional a fin de incentivar la inversión privada.

/5. Una evaluación

5. Una evaluación global

Después de casi catorce años de existencia la función de planificación regional prácticamente es eliminada en Chile. ¿Cómo se explica ello? Por una combinación de lo que fue el ejercicio de la planificación regional (sus características, su concepción, su instrumentalización) con lo que no llegó a ser este mismo ejercicio.

Es un hecho que la planificación regional en Chile nunca logró para ella un compromiso político sostenido. Friedmann anotaba tres condiciones que debieran cumplirse para que una política de desarrollo regional lograra generar tal tipo de compromiso. La primera es que la política debe ser "simple en su concepción y dramática en sus efectos"; la segunda es que la política debe estar incorporada en instituciones nuevas capaces de sobrevivir en un medio caracterizado por frecuentes cambios políticos y la tercera es que la política debe producir resultados visibles rápidamente (Friedmann, 1973).

El análisis precedente demuestra que en el caso chileno estas condiciones se cumplieron sólo parcialmente. Es cierto que la función de planificación regional se incorporó a una institución "nueva" que demostró su capacidad de supervivencia, pero ello quizás se explica precisamente por la carencia de poder real de la Oficina de Planificación Nacional. Por otro lado y debido al carácter eminentemente tecnocrático que siempre tuvo la formulación de la política, ésta nunca concitó imágenes populares movilizadoras (como la construcción de Brasilia o el desarrollo de la Guayana por ejemplo). En verdad sólo al inicio de la fase actual los planificadores regionales propusieron un proyecto de esta especie (Proyecto Aysén - 2000) destinado a movilizar la energía creadora del país en torno a la colonización y explotación de una vasta y rica región del extremo sur. Incluso nunca en Chile se hizo una edición popular, masiva, de la estrategia de desarrollo regional (en cualquiera de las fases) destinada a informar e incorporar al pueblo en la tarea del desarrollo regional. Finalmente,

/dados los

dados los objetivos (típicamente económicos) planteados durante las tres fases, no podía esperarse el cumplimiento de la tercera condición anotada por Friedmann, es decir, la generación de resultados visibles. Cuando los hubo, tenían una connotación enteramente sectorial, como por ejemplo, algunos resultados de la política de localización industrial.

En estas condiciones, la planificación regional (y los propios planificadores) no estaba en condiciones de resistir el embate de las fuerzas que sustentan la vigencia de un modelo económico esencialmente liberal y neoclásico. El resultado era pues, perfectamente previsible, más todavía en el marco político actual del país.

Esta incapacidad para generar un apoyo político suficiente se asocia directamente también a las características intrínsecas de la concepción de la planificación regional durante todo el ciclo de su existencia.

El análisis histórico revela que la formulación de la política regional en Chile ha consistido más en una construcción intelectual que en un esquema de acción. Ha sido más una construcción autónoma del centro que una respuesta a las presiones de la periferia. Ello explica en parte el carácter centralizado que siempre asumió la planificación regional; esta centralización también se explica por la fuerte tradición centralista del país, un elemento cultural gestado a través de cientos de años en los cuales el "centro" y el Estado necesariamente asumieron el control de todo el país.

Siendo como fué, una construcción intelectual autónoma y centralizada, no llama la atención el constatar que la política regional en Chile, por encima de diferencias formales que se manifiestan en cada fase, sea un ejemplo típico del paradigma "del centro hacia abajo". Como tal, constituyó siempre un ejercicio economicista con objetivos muy poco vinculados a las condiciones reales de vida de los estratos más pobres de la población (juicio que de todos modos no debe llevarse demasiado lejos toda vez que una política regional no es exactamente

/igual a

igual a una política de desarrollo social) y por esta misma razón, poco asociada a organizaciones sociales intermedias (tanto micro-organizaciones como macro-organizaciones). En estas circunstancias, la política regional tampoco pudo concitar el apoyo político de la base, que hubiese permitido contrarrestar la falta de apoyo político institucional.

En síntesis, un fenómeno simultáneo de continuidad y cambio, elitista en su concepción, artificial en su aplicación y por tanto, marginado de los verdaderos problemas sociales del país. Deberá ser reconstruido desde sus bases.

NOTAS

- 1/ Durante el período 1964-1970 se reforma la Constitución en lo referente al derecho de propiedad, se realiza un proceso de reforma agraria, se pone en marcha una reforma del sistema educacional, se estimula e impulsa la sindicalización campesina, se modifica el sistema tributario incorporando un impuesto al patrimonio, se introduce la función de planificación al más alto nivel de gobierno, se legisla y se estimula la formación de organizaciones intermedias (Juntas de vecinos, centros de madres, etc.), se promueve la integración latinoamericana particularmente mediante la creación del Pacto Andino, se chilena la explotación del cobre, se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se impulsa fuertemente el desarrollo industrial pesado, se moderniza el sistema de telecomunicaciones, se establecen relaciones diplomáticas con todo el mundo, etc., etc.
- 2/ Ahumada, J. La crisis integral de Chile, Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1966.
- 3/ En un documento programático previo a la elección de 1964 se afirma:
"En cambio, el Gobierno de Frei considera dentro de las disposiciones legales que se dicten, la participación efectiva de las diversas organizaciones a través de las cuales se expresa el hombre tanto en su dimensión vertical nacional (llámense centrales de trabajadores, asociaciones de empresarios u otras formas de organización de la vida nacional) como en la horizontal - local - regional (sean juntas regionales, juntas vecinales, centros para el progreso u otros). De esta manera se garantizará el proceso democrático de la planificación". Citado por E. Palma, op. cit., 1976.
- 4/ De raíces tanto humanistas como tecnocráticas.
- 5/ Inicialmente se concibe la planificación económica unida a un masivo esquema de participación (Promoción Popular).
- 6/ Los dos más importantes asesores escribieron: "Se importaron expertos para transmitir las verdades sagradas adquiridas en la fuente del conocimiento, en países distantes. Al comienzo su mensaje no fue cuestionado. Pero lo que servía a tales expertos como verdad, esta, en realidad, poco más que el cuerpo de doctrina generalmente aceptado que subyace en casi todo el análisis regional". Friedmann, J. y Stöhr, W. "The Uses of Regional Science: Policy Planning in Chile", Papers, Regional Science Association, Vol. XVIII, 1967.

- 7/ La "conducción nacional" en este caso es el resultado de un proceso que se inició con "conducción regional". En efecto, la más importante estrategia regional (intrarregional) de desarrollo formulada en el período (la estrategia de desarrollo de la Región del Bío-Bío) se prepara y se publica antes de la publicación de la estrategia nacional de desarrollo regional. A medida que los técnicos "centrales" avanzan más y más en el estudio de los problemas regionales "nacionales" en coincidencia con la estructuración legal de la Oficina de Planificación Nacional y, dentro de ella, de una Subdirección de Planificación Regional, el peso de la conducción "central" se hace incontrarrestable.
- 8/ En alguna otra oportunidad el autor se ha referido en términos generales a este problema enfrentado por casi todos los planificadores regionales y lo llamó "el síndrome de Pigmalión" haciendo alusión a la tragedia del escultor griego que termina enamorado de su propia creación, la estatua de una mujer.
- 9/ Casualidad o no, la presencia de John Friedmann, como principal asesor en planificación regional durante esta época, influyó decisivamente en esta posición. Después de todo, Kamal Salih llamó a Friedmann "el hijo principal de Perroux". Véase: Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia (p. 388), Nagoya, Japón, 1975. United Nations Centre for Regional Development.
- 10/ Justo es señalar la considerable cantidad de estudios e investigaciones que, en el período 1964-1970, realizó la oficina de Planificación Nacional, todos de la mayor calidad, que fueron enriqueciendo paulatinamente tanto el diagnóstico como la formulación de las políticas. Una referencia completa de tales estudios aparece en: El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980, Santiago de Chile, 1970, Oficina de Planificación Nacional.
- 11/ Una explicación completa de este hecho pertenece al análisis político y cae por completo fuera del ámbito de este trabajo. Sobre ello, de todos modos, existe una amplísima literatura.
- 12/ El sistema estructurado en 1971 incluía un Consejo Nacional de Desarrollo, la Oficina de Planificación Nacional con sus oficinas regionales y sectoriales, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de Investigaciones Tecnológicas y de Normalización, el Instituto de Recursos Naturales, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica y todos los organismos regionales de desarrollo.

- 13/ El gobierno establece en 1971 el cargo de Ministro para el Director de la Oficina de Planificación Nacional.
- 14/ En la provincia de Santiago, el señor Allende obtuvo un 34.5 por ciento de los votos en tanto que en todo el país obtuvo un 36.3 por ciento.
- 15/ Véase: Plan de desarrollo de la IV Región, Valparaíso-Aconcagua, ODEPLAN, Santiago, 1971.
- 16/ Las estrategias de desarrollo para cada una de las macrozonas son bastante más precisas que la estrategia nacional.
- 17/ Documento mimeografiado sin pié de imprenta.
- 18/ Restauración nacional y desarrollo regional. Bases para una política, Oficina de Planificación Nacional, (Confidencial), 15 de Octubre de 1973.
- 19/ Salvo algunas modificaciones, la nueva regionalización es esencialmente similar a la prevaleciente en las fases anteriores.

REFERENCIAS

- Achurra, M. (1972) "Los desequilibrios regionales en Chile y algunas reflexiones sobre el proceso de concentración", Revista Interamericana de Planificación, Vol. VI, Nº 23, Septiembre de 1972.
- Ahumada, J. (1966) La crisis integral de Chile, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1966.
- Arriagada, G. (1978) "La doble crisis de Septiembre de 1973" Revista Mensaje, Nº 226, Enero-Febrero 1978, Santiago de Chile.
- Babarovic, I. y F. Wellhoff (1972) Sistema urbano y polarización en Chile, Centro de Planeamiento, Universidad de Chile (mimeo.).
- Bedrack, M. (1974) La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973), Buenos Aires, Ediciones SIAP-Planteos.
- Boisier, S. (1971) Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1971.
- Boisier, S. (1974a) "Information Systems for Regional Development in Chile", Kuklinski, A. (ed.) Regional Information and Regional Planning, The Hague, Mouton Publishers, 1974.
- Boisier, S. (1974b) "Industrialización, urbanización, polarización: Hacia un enfoque unificado", en ILPES/ILDIS (eds.) Planificación regional y urbana en América Latina, México, Editorial Siglo XXI.
- Cavada, J., E. Marinovic y R. Rocha (1972) "Conceptos generales sobre el desarrollo regional chileno en el proceso de transición", Nueva Economía, mayo-agosto 1972, Santiago de Chile.
- Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE (1977) Boletín Demográfico, Año X, Nº 19, Santiago de Chile, enero 1977.

- Comisión Nacional de Reforma Administrativa CONARA, 1976
- Chile: hacia un nuevo destino, documento Nº 2, CONARA, Santiago de Chile, 1976.
- Cumberland, J. (1972)
- Regional Development. Experiences and Prospects in the United States of America, The Hague, Mouton Publishers, 1972.
- Friedmann, J. y T. Lachington (1966)
- La hiperurbanización y el desarrollo nacional en Chile: Algunas hipótesis, Santiago, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional, Universidad Católica de Chile, 1966.
- Friedmann, J. (1969)
- "Políticas urbanas y regionales para el desarrollo nacional en Chile: el desafío de la próxima década" en Friedmann, J. (ed.): Chile: La década del 70, Santiago de Chile, Fundación Ford, 1969.
- Friedmann, J. and W. Stöhr (1967)
- "The Uses of Regional Science: Policy Planning in Chile", Papers, Regional Science Association, Vol. XVIII, 1967.
- Friedmann, J. (1973)
- Urbanization, Planning and National Development, Sage Publications, Beverly Hills, 1973.
- Geisse, G. (1971)
- "Descentralización a partir de la actual concentración urbana y regional", en Foxley, A. (ed.) Chile: búsqueda de un nuevo socialismo, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Martner, G. (1972)
- "La estructuración de un sistema nacional de planificación", Revista Interamericana de Planificación, Vol. VI, Nº 23, 1972.
- Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN (1968)
- Política de desarrollo nacional, Santiago, 1968.
- Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN (1970)
- El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980, Santiago de Chile, (mimeo,) 1970.

11

12

13

14

2

3

4

5