

INT-1004

v.1 c.1

CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento C/25-A

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



## EL CONCEPTO DE REGION\*

Primera Parte - Aspectos conceptuales

Henri Meót

\* El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ha sido preparado especialmente para el mismo, por el autor, quien es Asesor Regional de la CEPAL en Planificación Regional

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

## INDICE

	<u>Página</u>
PREAMBULO .....	1
INTRODUCCION .....	2
I. EL CONCEPTO DE REGION.....	3
A. NACIMIENTO DEL CONCEPTO.....	3
a) En los países de mayor desarrollo .....	3
b) El concepto en América Latina .....	6
B. ANALISIS DEL CONCEPTO .....	7
a) Las imprecisiones actuales .....	7
b) La concepción latinoamericana .....	9
1) Finalidad de las regiones .....	9
2) Caracteres de las regiones .....	13
3) Conclusiones .....	19
II. DISEÑO DE LAS REGIONES .....	21
A. PRINCIPIOS BASICOS .....	21
a) Los principios de coherencia .....	22
1) Principio de actualidad .....	22
2) Principio de finalidad .....	25
3) Principio de flexibilidad o adaptación .....	26
b) Los principios de funcionamiento estructural ...	29
1) Principio de unidad .....	29
2) Principio de eficacia .....	30
3) Principio de complementariedad .....	31
4) Principio de dinamismo .....	31
c) Los principios de arbitrajes .....	32
1) Arbitrajes temporales .....	32
2) Arbitrajes espaciales .....	33
3) Arbitrajes de jerarquización .....	34
d) Conclusiones .....	34
B. MODALIDADES PRACTICAS DE DISEÑO .....	35
a) Utilización de la metodología de diseño .....	35
1) Elaboración del sistema de regiones .....	35
2) Evaluaciones de un sistema de regiones .....	37
3) Conclusión .....	37
b) Modalidades específicas .....	38
1) Grado de aplicación .....	38
2) Estudios básicos .....	38
3) Participación .....	39
4) Plazos .....	39
ANEXO - BIBLIOGRAFIA .....	40



## PREAMBULO

En el Curso actual de Planificación Regional del Desarrollo, se han previsto unas clases sobre el concepto de región. Este tema tiene mucha importancia, pues ¿cómo se podría hablar de "planificación regional" sin tratar de definir previamente los términos utilizados y fijar un marco de referencia, que permitan centrar las ideas presentadas sin dudas? Los distintos temas del Curso, que hablan de "Desarrollo Regional, planificación inter e intrarregional, planes y políticas regionales, regionalización, etc." tienen un denominador común = lo regional. ¿Qué es lo regional, a qué universo se refiere? Es el análisis que se debe realizar, esperando así llegar a precisar un poco este marco de referencia en el cual se ubicarán las diferentes exposiciones hechas durante el Curso.

/INTRODUCCION .

## INTRODUCCION

Se ha impuesto actualmente la mala costumbre de agrupar bajo el vocablo "región" a espacios socioeconómicos muy diferentes. Por ejemplo, un conjunto de países con intereses comunes o incluidos en la esfera de acción de organismos internacionales, "regiones fronterizas", que interesan a dos países limítrofes y, por fin, se utiliza el mismo término de "región" en el ámbito nacional. Todo eso conduce irremediablemente a muchas confusiones que dificultan el intercambio de ideas y sería altamente deseable llegar pronto a un acuerdo que clarifique esta situación. Es que no se trata solamente de un problema semántico sino de respetar este gran principio del diálogo que requiere claridad sin ambigüedad para ser fructífero. Personalmente, prefiero utilizar el vocablo "región" en el sólo ámbito nacional, recurriendo a cualquier otro término para las agrupaciones internacionales (geográfico, siglas, etc.) y hablando de "zonas, espacios, áreas, ..." para lo fronterizo. Por ende, siguiendo la temática general del Curso, estas clases se limitarán específicamente al nivel regional dentro del país.

Considerando que entre las preocupaciones profesionales de los planificadores para cumplir con las responsabilidades que les han sido confiadas, o que lo serán en el futuro, figura el deseo no sólo de ampliar sus conocimientos teóricos pero también de disponer de herramientas pragmáticas y prácticas, frutos de la experiencia, he dividido estas clases en 3 partes. En una primera, se hablará del concepto de región a través de su finalidad, sus caracteres y su utilidad, basándose esencialmente en las investigaciones realizadas y los resultados de los 3 últimos Seminarios latinoamericanos auspiciados por las Naciones Unidas. A partir de este marco conceptual, se podrá presentar recomendaciones para el diseño de las regiones, evocando los principios básicos a tomarse en cuenta y examinando algunas modalidades prácticas para su realización. La segunda parte será dedicada al análisis estructural y a algunos de sus métodos específicos, que sirven de herramientas para el diseño de las regiones y la tercera parte corresponderá a algunos ejercicios prácticos que ilustran los métodos y permiten familiarizarse con ellos.

/Primera Parte.

Primera Parte. Aspectos conceptuales

I. EL CONCEPTO DE REGION

Antes de analizar más a fondo el concepto de región, es interesante ver porqué y cómo ha nacido, se ha impuesto y se impone cada vez más.

A. NACIMIENTO DEL CONCEPTO

Las realidades socioeconómicas, que rigen en los distintos países según su propio estado actual de Desarrollo, aconsejan examinar separadamente el nacimiento del concepto, en los países de mayor desarrollo <sup>1/</sup> y en los demás.

a) En los países de mayor desarrollo

Hace poco más de 20 años que los Gobiernos, políticos y responsables de la planificación de los países "desarrollados", en particular los europeos, están preocupados de llevar el Desarrollo a todo el territorio en un esfuerzo para utilizar al máximo todos los recursos existentes e integrar a toda la población en el proceso. Se ha dado cuenta muy rápidamente que la planificación nacional, tan indispensable para ordenar todas las acciones a emprender y darles un marco coherente en el tiempo, no era suficiente, pues le faltaba una nueva dimensión - pensar en términos de localización territorial. Las necesidades de reconstrucción de la post-guerra habían contribuido mucho a forjar esta convicción y los grandes proyectos de inversiones que interesaban a notables superficies del territorio la reforzaron.

---

<sup>1/</sup> Prefiero esta terminología a la usada normalmente de "países desarrollados", pues deja suponer que estos países son homogéneos, cuando las desigualdades y los desequilibrios regionales todavía existen en su territorio.

Existía toda una infraestructura político-administrativa que, en principio, hubiera podido constituir el soporte territorial pero, muy a menudo, sus más grandes unidades eran demasiado estrechas y no aptas por múltiples razones. Entre ellas se puede citar: i) el carácter obsoleto de sus límites y de sus estructuras, que habían sido creadas con un mero criterio de administración del territorio y de sus pobladores; ii) los compartimentos sectoriales que operaban en forma vertical desde la cabecera nacional, sin posibilidad práctica de coordinación en sus niveles inferiores; iii) la inadaptación de estas unidades a los nuevos conceptos de interrelación socioeconómica de la vida moderna, tan favorecidos por los nuevos medios de comunicación, etc. En varios países, se trató de suplir estos inconvenientes mediante la creación de nuevas instituciones que agrupaban las unidades político-administrativas para objetivos específicos. Pero se llegó rápidamente a la conclusión que esos paliativos no eran funcionales.

Al mismo tiempo, los planificadores se daban cuenta de la gran diversidad del territorio en sus aspectos socioeconómicos y socioculturales, junto a la heterogeneidad de las unidades político-administrativas y a los grandes desequilibrios existentes, que impedían cualquier visión sintética y dificultaba cualquier intento de planificación territorial. Faltaba una unidad territorial que haga conexión entre el nivel nacional, muy general, y los niveles locales, esparcidos y desconectados entre sí, y se inventó a "La Región".

Estas consideraciones muy generales llevan a la observación confirmada más adelante que la Región no existe de por sí, en forma "sui generis", y ha sido una mera creación intelectual. De ahí que se puede hablar del concepto de región.

El nacimiento no ha sido fácil y todavía está lejos de ser una realidad aceptada por todos los que la necesitan. Es así que tuvo una evolución lenta, paso a paso, aprovechando experiencias y errores, y se va conformando con el tiempo, precisándose cada vez más. Se podría decir que las ideas, a la vez, bajaron del

/plano nacional

plano nacional y se elevaron del nivel local para cristalizarse en el nivel intermedio regional. La regionalización de los objetivos, políticas y planes nacionales en todo el territorio fue al encuentro de las preocupaciones de los planificadores locales, cada vez más conscientes que no podían actuar en un marco espacial estrecho y necesitaban tener visiones más amplias. De ahí cada país empezó a orientar su política territorial en medidas crecientes y los sucesivos planes nacionales quinquenales precisaron mejor el concepto. Paralelamente los investigadores se interesaban a él y encontraban nuevas orientaciones que le daban cuerpo. Era tan fructífero que tomó amplitudes insospechadas a su nacimiento y ahora se puede decir que es una pieza maestra de los nuevos conceptos amplios = el francés "d'aménagement du territoire", el anglo-sajón de "regional planning" y el germano-holandés de "planificación del espacio", al mismo tiempo que nacía una nueva disciplina socio-económica de promoción del Desarrollo = la planificación regional.

La Región ha logrado ser ahora una realidad tangible y se institucionaliza cada día más, transformándose en una pieza maestra de sostén y promoción del Desarrollo. Es así que en 1969, la Comisión de las Comunidades Europeas, en su afán de fortalecer las instituciones europeas, creó un boletín trimestral de documentación, titulado "Las regiones de Europa".<sup>2/</sup> Destinado a los responsables de la sesentena de regiones, que conforman la Europa de los Seis, este boletín tiene por objetivos fundamentales: permitir un conocimiento de las distintas realidades, ayudar a las regiones a adaptarse a las nuevas características económicas del mercado común, cada vez más interrelacionadas, y contribuir a una síntesis europea de las ideas y tendencias de las políticas regionales de Desarrollo. ¿Podría ser el preludio o el germen de integración de la nueva Europa que, por encima de las fronteras nacionales, pudiera lograr en un futuro, tal vez próximo, la unidad socioeconómica y política, perseguida desde hace años, a través de una federación de regiones?

<sup>2/</sup> Les régions dans l'Europe - Bulletin trimestriel de documentation  
Février 1969 - Commission des Communautés Européennes - Direction  
générale de la Politique régionale - 170 rue de la Loi -  
Bruxelles 4, Belgique.

b) El concepto en América Latina

Es solamente a partir de la segunda mitad de la última década que diversos países de América Latina han empezado a preocuparse seriamente de incorporar la dimensión territorial en sus políticas de Desarrollo. Es decir que las experiencias son muy recientes, pero las preocupaciones al respecto son cada día más manifiestas.

Los dos Seminarios interamericanos organizados por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, en Hamilton (Canadá) en 1967 y en Santiago (Chile) en 1969, y el Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional realizado por las Naciones Unidas en Santiago en 1969, han sido significativos. Estos Seminarios han constituido las primeras manifestaciones concertadas latinoamericanas sobre la necesidad de cambiar las estrategias de Desarrollo, adoptadas hasta el momento, por incorporación de la variable territorial, y sobre la importancia del concepto de región para la planificación del Desarrollo. El primero citado giró sobre la definición de regiones, analizando las distintas categorías y poniendo especial énfasis en las regiones de planificación. El segundo, dedicado a la regionalización de las políticas de Desarrollo en América Latina, reforzó las conclusiones del anterior analizando ampliamente las nuevas orientaciones a dar a las estrategias y planes de Desarrollo. En particular, señaló que "la región está todavía lejos de ser una realidad operativa y de constituirse en una Institución, las experiencias de planificación regional son incipientes pero la mayoría de los países sienten la necesidad de apoyarse en sus distintas regiones internas para poder llevar adelante su Desarrollo en forma más dinámica". El tercero, por fin, trató ampliamente de la regionalización del territorio como instrumento de Desarrollo al nivel regional.

En la actualidad, si bien no existen todavía planes regionales de Desarrollo que sean integrales, varios países latinoamericanos han avanzado en esa vía, regionalizando, o en vía de regionalizar, su territorio con diversos grados de profundidad y empezando a adaptar

/sus planes

sus planes nacionales, sus políticas y sus estructuras socioeconómicas a la nueva organización espacial promovida. Numerosos políticos, funcionarios e investigadores se dedican a estudiar estos nuevos conceptos, conscientes de que pueden aportarles soluciones concretas para la promoción del Desarrollo en todo el territorio nacional. Aprovechan las ideas y experiencias de los países desarrollados pero las adaptan a la realidad latinoamericana. Seguramente el camino por recorrer todavía es largo y será difícil, pero el nuevo rumbo está tomado y permite augurar bien de la evolución futura.

#### B. ANALISIS DEL CONCEPTO

##### a) Las imprecisiones actuales

En la última década, se ha escrito mucho sobre la planificación regional, pero, en definitiva, se dispone de pocas ideas sobre el concepto de región y, personalmente, no he podido encontrar publicaciones que lo analicen en forma específica y en todas sus dimensiones. En cada obra, se trata en forma sino accidental por lo menos accesoria de ese concepto y a medida que se lo vaya necesitando para exponer las ideas principales. Las terminologías abundan y se utiliza el término "región" para designar muchos conceptos distintos. Faltan todavía un concenso general sobre esta realidad y su síntesis global. A tal punto que uno podría preguntarse si querer hablar de un concepto de región no sería utópico o por lo menos equivocado. Las rápidas evocaciones hechas sobre su nacimiento y las ideas formuladas sobre la región indicarían lo contrario.

En este caso ¿cuáles podrían ser las razones de las imprecisiones actuales? Sin querer tener la pretensión de explicarlas del todo, se podría por lo menos formular una hipótesis al respecto basada en las realidades socioeconómicas de los distintos países. Si bien se puede afirmar que el concepto de región se impone para poder promover el Desarrollo armónico e integral en todo el territorio y va tomando cuerpo con el tiempo y las experiencias realizadas,

/sus fundamentos

sus fundamentos y caracteres conexos difieren fundamentalmente según la magnitud espacial del desarrollo logrado por los distintos países y la complejidad de sus economías.

En los países de mayor desarrollo, fuertemente estructurados en términos económicos por lo menos, el concepto de región debe evolucionar a partir de una compleja situación socioeconómica existente, tomando en cuenta todas sus interrelaciones. Actuaría principalmente como medio de coherencia de las acciones a promover. Por el contrario, en los países de menor desarrollo,<sup>3/</sup> y particularmente en América Latina, donde el Desarrollo es todavía el "patrimonio" de una minoría y se concentra en islas muy localizadas, el concepto de región aparece como una de las herramientas básicas que permitirán una planificación territorial de los cambios y de las nuevas estructuras. Actuaría principalmente como medio de promoción del desarrollo.

Como lo subraya Olivier Guichard en su publicación "Aménager la France",<sup>4/</sup> en Francia la existencia institucional de la región fue consecuencia de los nuevos conceptos de ordenamiento espacial del territorio, mientras que en América Latina los enfoques adoptados conducen a un proceso inverso. Esta observación no es crítica, pues nadie puede afirmar que el camino elegido esté equivocado. Tiende solamente a subrayar la importancia de aprovechar las experiencias realizadas en otras partes del mundo para tratar de quemar las etapas de un proceso lento, pero cada día más agudo en sus consecuencias, sin olvidar la absoluta necesidad de adaptar las ideas y conceptos a la realidad imperante, tan distinta en todos sus niveles y aspectos.

---

<sup>3/</sup> Ver nota 1/ página 3, siendo esta terminología semejante a la de "países en vías de Desarrollo".

<sup>4/</sup> Editions Gonthier, 32 rue Washington, Paris 8<sup>e</sup> - Francia, 1965.

b) La concepción latinoamericana

En ausencia de teoría actual, o siquiera sólo de un concepto claramente aceptado y de validez amplia, es preferible ubicarse en una óptica meramente latinoamericana y analizar su concepción actual a través de las conclusiones de los tres Seminarios antes mencionados y de las publicaciones recientes indicadas en la bibliografía adjunta, que no pretende ser completa pero sí dar las principales obras sobre el tema. Las ideas expresadas giran alrededor del concepto de finalidad de las regiones, o sea el conjunto de fines generales con que han sido creadas, o deberían crearse, las regiones cualesquiera sean las diferentes aceptaciones de las mismas. Presentan también los distintos caracteres de las regiones, que agrupan su naturaleza y las características específicas que deben presentar para cumplir con su finalidad. Para facilitar el trabajo personal de síntesis, se visualizó el concepto latinoamericano en el cuadro 1.

1) Finalidad de las regiones

Tres ideas básicas se utilizan para llegar a la necesidad del concepto de región y asentar sus finalidades. En primer lugar, cuando se regionaliza a un país, se considera la obligación de ampliar el concepto de Desarrollo, que ha prevalecido en la última década, abandonando el sólo crecimiento económico en beneficio de un Desarrollo total que incluiría en forma integrada = crecimiento económico, pleno empleo y justicia social. En ese sentido, se piensa igualmente que la regionalización debe corresponder más a un objetivo de descentralización de las actividades en todo el territorio nacional que a una mera desconcentración en áreas específicas escogidas por su alto potencial intrínseco de Desarrollo. Por fin, se reconoce que, en la mayoría de los casos, las estructuras político-administrativas internas actuales son inadecuadas para un concepto ampliado del Desarrollo; de ahí la necesidad correlativa de redefinirlas o agruparlas para conformar mayores unidades de desarrollo. Se piensa al respecto que las unidades tradicionales podrían ser, a la vez, demasiado numerosas para permitir una buena

/Cuadro 1

## Cuadro sinóptico del concepto latinoamericano

## I. FINALIDAD DE LAS REGIONES

- a) Ideas básicas
- Ampliación del concepto de Desarrollo
  - Descentralización territorial de las actividades
  - Estructuras político-administrativas actuales inadecuadas
- b) Finalidades de las regiones
- 1) Manejo del Desarrollo
    - estratégico (Instrumentos para formulación y ejecución de políticas nacionales de Desarrollo e integración especial de todos los recursos)
    - territorial (Ordenamiento integral de las características de la futura sociedad y marco orientador para estrategias, programas y proyectos en el espacio)
  - 2) Planificación
    - Nivel nacional (asignación localizada de inversiones y continuidad de los programas)
    - Nivel regional (espacio óptimo para planificación del Desarrollo)
  - 3) Ejecución
    - Plano ideológico (transferencia de poderes)
    - Plano operativo (reformas institucionales y coordinación institucional)
  - 4) Participación
    - (Diálogo, adhesión de la Comunidad y nuevas responsabilidades de la población en el proceso de Desarrollo)

/coordinación de

## II. CARACTERES DE LAS REGIONES

- a) Definiciones actuales
- 1) Regiones económicas
    - Región homogénea
    - Región polarizada, o funcional o nodal
    - Región-plan, o programa, o de programación o de planificación
  - 2) Otros tipos
    - Areas de síntesis para la planificación y región de planificación
    - Regiones diversas supranacionales y subnacionales
- b) Características de las regiones
- 1) Funciones
    - Regiones homogéneas (descriptivas, de diagnóstico, de base para región-plan)
    - Regiones polarizadas (explicativas de las estructuras)
    - Regiones-plan (informativas, de planificación, de coordinación, de integración y participación)
  - 2) Características de diseño
    - Ausencia actual de metodología (criterios, métodos, jerarquización)
    - Características generales (en base a aspectos socio-económicos actuales y futuros, ausencia de un número óptimo de regiones)
    - Regiones homogéneas (problemas objetivos y subjetivos de diseño)
    - Regiones polarizadas (en base a funciones polarizantes y flujos de intercambio especial con problemas de límites territoriales)
    - Regiones-plan (en base a espacios polarizados, situación actual y futura, funcionalidad amplia)

coordinación de las actividades Gubernamentales y demasiado chicas para justificar nuevas estructuras institucionales y recibir los recursos humanos necesarios para la promoción e implementación del Desarrollo al nivel regional.

En esas condiciones, las finalidades de la regionalización de un territorio, o lo que es equivalente, la creación de un sistema de regiones en todo el espacio nacional, pueden agruparse en cuatro rubros interrelacionados: Manejo del Desarrollo, Planificación, Ejecución y Participación.

i) En su finalidad de manejo del Desarrollo, las regiones tendrían un significado de connotación en el sentido "estratégico" y "territorial", sin que estas dos finalidades sean del todo desligadas en el espacio.

En lo estratégico, las regiones se constituirían en instrumentos para la formulación y ejecución de las políticas nacionales de Desarrollo, suministrando a los responsables gubernamentales una imagen espacial tanto de la realidad actual socioeconómica del país, en sus numerosos componentes diferenciados, como de la prospectiva nacional. Pero igualmente permitirían promover el Desarrollo al nivel regional, 5/ en un objetivo de integración espacial armónica de todos los recursos existentes. A este respecto, las zonas fronterizas pertenecen generalmente a varias regiones; pero presentan problemas específicos de Desarrollo bastante similares y constituyen casos particulares. Para ellas las políticas regionales tendrían a menudo el objetivo eminentemente político de mantenerlas como parte integrante del territorio nacional, sustrayéndolas a las influencias socioeconómicas de los países limítrofes o, por el contrario, integrándolas en una perspectiva de intereses comunes internacionales.

5/ Se notará que no se utiliza la terminología usada normalmente de "Desarrollo regional", que en mi opinión es muy impropia y conduce a menudo a forjar conceptos equivocados.

En sus aspectos territoriales, la regionalización permitiría el ordenamiento de las futuras características de la sociedad teniendo en cuenta todos los aspectos socioeconómicos, condición básica para la elaboración de las estrategias nacional y regional de Desarrollo a largo plazo. Además, la estrategia nacional, por la definición del rol de cada región y de prioridades inter-regionales, suministraría un marco orientador para la formulación de las estrategias regionales y la adopción ulterior planificada de los programas y proyectos correspondientes.

ii) Es cada día más aceptado que el manejo estratégico y territorial del Desarrollo debe realizarse mediante una planificación adecuada que, por encima de los nuevos aspectos sectoriales estudiados al nivel nacional, haga una verdadera integración espacial de las políticas y acciones a promover en el tiempo sobre todo el territorio.

Al nivel nacional, la regionalización permitiría, en particular, una asignación más racional de las inversiones estimadas necesarias, así como la localización de las nuevas industrias y garantizaría la continuidad de los programas plurianuales correspondientes.

Al nivel regional, la planificación podría realizarse en un espacio suficientemente amplio para permitir una visión integral, sin perder contacto con las distintas realidades socioeconómicas. Tal como se subraya más adelante, se considera la "región-plan" como el marco espacial óptimo para la promoción planificada del Desarrollo.

iii) Pero no es suficiente planificar el manejo del Desarrollo, se debe implementar y realizar las políticas y los planes adoptados, de ahí la tercera finalidad de las regiones que he llamado: la ejecución. En este orden de ideas, las experiencias son todavía muy incipientes y, en pocos casos, recién han sobrepasado el estado filosófico del concepto promoviéndose un principio de acción.

En el plano ideológico, se siente la necesidad de promover una transferencia real de los poderes del nivel central al nivel regional modificando las estructuras actuales de toma de las decisiones, reconocidas no aptas para la promoción del Desarrollo en todo el territorio.

/En el

En el plano operativo, las ideas actuales van desde una desconcentración hasta una verdadera institucionalización de las regiones, pasando por una descentralización administrativa. Cualquiera sea el grado adoptado para estas futuras reformas, se piensa que la regionalización del país puede facilitarse en forma sustancial y permitir una imprescindible e imperiosa coordinación institucional. Eso eliminaría los obstáculos actuales creados por las divisiones político-administrativas y por el distanciamiento entre los organismos de planificación y los centros de decisión.

iv) La última finalidad de las regiones sería la de participación, que por haberse citado como última no es la menos importante. Por el contrario, la participación regional debería estar presente en todas las fases del nuevo proceso de Desarrollo que requerirá la promoción de profundos cambios estructurales socio-económicos como garantía de su rápido éxito. Mayor participación en el diálogo con las autoridades responsables, mayor adhesión de la comunidad, más amplias responsabilidades en la elaboración y ejecución de los planes serían los principales objetivos de esta participación. En una primera etapa podría lograrse con las élites regionales existentes, a la espera de poder incorporar a toda la población, luego de haber elevado sus niveles socioculturales generalmente bastante deficientes. La región sería pues la unidad ideal para este propósito por ser todavía una unidad a la medida del hombre, con una fisonomía característica de posible tipificación en sus principales componentes.

## 2) Caracteres de las regiones

Si la literatura actual permite tener una idea bastante clara de las finalidades del concepto de región, existen algunas divergencias y serias imprecisiones en la definición de los caracteres de las regiones, debiendo analizar separadamente las definiciones y las características.

i) En materia de definición de las regiones, existe una gran confusión actual que los últimos Seminarios citados no han podido aclarar y que, en gran parte, provendría de un problema semántico y de la ausencia todavía de una clara visión sintética  
/del concepto

del concepto de región en todos sus pormenores. Se habla por ejemplo, en el sólo orden subnacional, de región homogénea, región polarizada, región-plan, región programa o de programación, región económica, ... sosteniendo que los distintos tipos no son totalmente independientes uno del otro, pero que cada uno es definido con propósitos distintos y para los objetivos perseguidos. Igualmente las distintas disciplinas utilizan criterios muy variables de definición para dividir el espacio en regiones naturales, geográficas, hidrográficas, políticas, económicas, ... Eso conduce a una verdadera proliferación de regiones que no puede facilitar el trabajo del equipo interdisciplinario encargado de estudiar y proponer soluciones técnicas concretas.

A pesar de esta nota bastante pesimista, parece existir un cierto consenso para la definición de regiones económicas, siguiendo las ideas originales de François Perroux y J.R. Boudville. La región sería una porción del espacio que presente relaciones de diversas índoles, socioeconómicas y socioculturales, con ciertas características de coherencia y una determinada identidad. Existirían tres tipos de regiones: la homogénea, la polarizada y la plan, que corresponderían las tres a un medio geográfico continuo.

La región homogénea es una porción de territorio en la cual los valores de los diversos indicadores socioeconómicos predeterminados presentan dispersiones mínimas con respecto a sus respectivos promedios. En otras palabras, estas regiones presentan en todo su territorio ciertas características socioeconómicas sino idénticas por lo menos muy próximas en sus distintos valores, siendo la magnitud de la dispersión un indicador del grado de homogeneidad logrado.

La región polarizada, también llamada "funcional" o "nodal" según los autores, se define esencialmente como una región en la cual existen relaciones espaciales de interdependencia económica entre el o los centros polarizantes y sus respectivas zonas de influencia.

/Por fin,

Por fin, la región-plan, otras veces identificada como "región-programa, de programación o de planificación", sería una porción continua del espacio nacional que, por sus caracteres socioeconómicos presentes y futuros previsibles, constituye el marco óptimo para la planificación integral de las actividades y para el cumplimiento de las funciones que debe asumir, tanto en el orden interno como integrante del espacio nacional.

Por su parte, el primer Seminario sobre la definición de regiones para la planificación del Desarrollo, trató esencialmente de las orientaciones a dar a la organización espacial de un territorio con miras a promover el proceso de Desarrollo en forma más dinámica e integral. Contribuyó a plantear ciertas interrogantes básicas y a aclarar el concepto de región para planificación y su relación con regiones de otros tipos. Recomendó utilizar lo que llamó "áreas de síntesis para la planificación" como primera etapa de la organización espacial de la planificación integrada. Definió estas áreas como áreas homogéneas directamente relacionadas con la planificación del Desarrollo a través de su tipo socioeconómico actual, sus niveles de vida, sus crecimientos potenciales en población y en producto per cápita, y los efectos impulsores de su desarrollo en el espacio nacional. A su vez, la "región de planificación" sería constituida por un cierto número de áreas de síntesis, contiguas, cuyas complementariedades socioeconómicas permitirían promover un verdadero Desarrollo. Por fin, recomendó este Seminario, evitar confusiones de terminología, que no me parecen del todo satisfactorio, por seguir utilizando la palabra "región" en la definición de espacios más amplios o menos específicos que el resultante del concepto de región, tales como: región multinacional, macro-región de planificación y región ad hoc de planificación.

ii) Si ahora se analiza el concepto latinoamericano en cuanto a las características de los distintos tipos de regiones anteriormente definidas, se debe tratar separadamente las funciones y las características de diseño. Habiendo sido definidos con

/objetivos distintos

objetivos distintos y utilización de criterios variables, los diversos tipos de regiones tendrán forzosamente funciones muy diferenciadas, más o menos numerosas y complejas según la naturaleza misma de su concepto propio. Es así que las regiones homogéneas, por su definición misma muy restringida, son fundamentalmente descriptivas de la realidad socioeconómica actual y servirían de base para el diagnóstico de situación así como para la definición ulterior de las regiones-plan. Por el contrario, aumentando en grado de complejidad espacial, las regiones polarizadas, por el análisis de sus interrelaciones socioeconómicas, permiten visualizar, explicar y diagnosticar las estructuras existentes, tanto en su territorio mismo como en conexiones con otras regiones, contiguas o no, y finalmente con el país. Por fin, las regiones-plan, por ser las más representativas del espacio existente y las más aptas para la planificación del Desarrollo y su promoción futura, permitirían maximizar las acciones socioeconómicas a emprender. Eso se realizaría así en un marco de coordinación institucional racional, coherente y eficaz, no solamente interno a la región, sino también al nivel del país. Las regiones-plan serían finalmente, las que se acercarian más al concepto puro de regiones pero, en mi opinión personal, no se les ha reconocido todavía todas las amplias funciones que deberían asumir.

Las funciones reconocidas actualmente para la región-plan se pueden clasificar así: \*) funciones informativas, mediante la recopilación ordenada, análisis, procesamiento y proyección de todos los datos socioeconómicos necesarios para la promoción del Desarrollo; \*\*) funciones de planificación de las inversiones tanto nacionales como regionales en un esquema espacial integrado y coherente con las metas fijadas; \*\*\*) funciones de coordinación de las distintas acciones administrativas, y \*\*\*\*) funciones de integración y participación mediante la descentralización de las tomas de decisiones, la incorporación de las élites y la utilización de todos los recursos potenciales existentes. Todas estas funciones son evidentemente coherentes con las finalidades del concepto de región, anteriormente expuestas.

/Las características

Las características de diseño de las regiones son aún más imprecisas, definiendo los distintos autores un cierto número de criterios específicos, a veces sumamente subjetivos y opcionales. No existe una metodología que defina los mejores criterios a adoptar ni los métodos de su utilización para los fines perseguidos. Tampoco existe una que jerarquice los criterios según su importancia y utilidad respectiva. El tercer Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional insistió en la necesidad de regionalizar al territorio teniendo en cuenta los aspectos demográficos, económicos y sociales, actuales y futuros. A la vez, recomendó diseñar un número relativamente reducido de regiones diferenciadas entre ellas, lo que parece tener además un cierto consenso implícito en ausencia de teoría al respecto (las regionalizaciones hechas en América Latina conducen a un número variable entre 3 y 12 mientras que Francia, por ejemplo, con un territorio de superficie generalmente inferior, tiene todavía 21 regiones-programas, pero solamente 9 regiones socioeconómicas en el marco de la Comunidad Europea). De todos modos, se recalcó que siempre existirán elementos arbitrarios en el diseño de las regiones y nunca será posible aplicar todos los criterios e instrumentos que la teoría aconseja. Opinión sumamente pesimista, a mi parecer, condenando cualquier intento de síntesis y la elaboración de una teoría específica, que sería deseable disponer a la brevedad posible y que es factible vislumbrar.

Las ideas específicas emitidas para el diseño de las regiones tampoco aportan muchas luces sino solamente algunos principios generales. La región homogénea sería en principio la más sencilla por su definición misma, pero su diseño se enfrentaría a serios problemas que conlleva en sí misma. En el orden objetivo, los problemas derivan de las distintas variables socioeconómicas adoptadas y de la posibilidad de obtener suficientes informaciones en todo el territorio (existencia, validez, tamaño de las unidades

/estadísticas elementales,

estadísticas elementales, ...). En el plano subjetivo, los problemas provienen de la ausencia de una jerarquización de los indicadores, de sus importancias relativas y del grado de homogeneidad aceptado.

Paradójicamente, la región polarizada, más compleja y sutil, es la más estudiada, seguramente porque está fundamentalmente ligada a las relaciones económicas de intercambios espaciales entre el polo y su área de influencia. Pero su diseño se enfrenta con las dificultades de definición exhaustiva de un polo y de las funciones polarizantes, de la localización, medición y cuantificación de los flujos de intercambios y, en definitiva, de los límites territoriales de la zona de influencia. Se admite generalmente, que el fenómeno de polarización es indispensable para la organización espacial de la economía, debiendo planificar su creación en caso que no existiera. Se admite también, que debe ser lo más intenso posible en toda el área regional, pero debe igualmente existir entre las distintas regiones.

En cuanto a la región-plan, los dos primeros Seminarios anteriormente citados, han recalcado la imposibilidad de delimitar y planificar una región sin contar con polos de crecimiento que puedan constituir sus focos dinámicos. La región-plan sería delimitada en base a las zonas de influencia de los diversos polos teniendo en cuenta: la situación actual, las perspectivas de desarrollo y una funcionalidad económica, administrativa e institucional (cierto grado de autosuficiencia, accesibilidad satisfactoria, oficinas propias de planificación, ...).

Por fin, es interesante subrayar un concepto que existe en Francia, sin que haya sido mayormente desarrollado, según el cual el número óptimo de regiones sería función del período utilizado para concebir la planificación. A mayor período correspondería un menor número de regiones. Esta relación se originaría fundamentalmente, en la observación siguiente: la concepción y la acción requieren escalas territoriales muy diferentes. En efecto, la concepción se basa en la prospectiva, y ésta, base de los planes de largo plazo, es forzosamente generalista. No puede

/concebirse en

concebirse en un espacio demasiado restringido. Por el contrario, la acción se sustenta en los planes a mediano y corto plazo, que deben definir con precisión, en el tiempo y en el espacio, todas las políticas y acciones concretas a emprender. Por eso deben aplicarse a un espacio más reducido, so pena de no poder ser formulados ni operativos.

### 3) Conclusiones

Conforme a la temática del Curso, que prevee amplias exposiciones sobre los fundamentos de la planificación regional, me ha correspondido exponerles los principales aspectos y componentes del concepto de región, mediante una visión lo más sintética posible especialmente en el ámbito latinoamericano. Así dispondrán de ciertos elementos de juicio para ubicar en su justa dimensión territorial y espacial las regiones, que constituyen finalmente el marco en el cual serán desarrollados los distintos conceptos y teorías, y analizado en forma detallada las experiencias latinoamericanas actuales.

El concepto de región, en plena evolución en los países de mayor desarrollo para adaptarse a las nuevas dimensiones supranacionales, todavía es incipiente en América Latina. No obstante, se nota una fuerte tendencia a considerarlo cada día más importante, primero en el ámbito nacional como instrumento político, luego en el regional como medio de crear un orden nuevo en pro de un Desarrollo armónico y cada vez más integral. Pero sufre todavía de los males inherentes a su juventud que provienen en gran parte de los modelos adoptados hasta el momento, reconocidos válidos pero impropios para promover la nueva sociedad del futuro más humana y equitativa. Si las finalidades del concepto de región son bastante claras, queda mucho por hacer para clarificar sus caracteres y lograr un consenso, que puedan orientar a ciencia cierta, las autoridades responsables y suministrarles algunas de las herramientas necesarias para la conducción de sus pueblos. Ya se vislumbra que en esta nueva década, las acciones de los gobiernos e instituciones internacionales tenderán a promover el

/Desarrollo en

Desarrollo en todo el espacio. En ese sentido, creo personalmente, que las investigaciones deberán ser ampliadas en el futuro y enriquecidas por todas las experiencias realizadas para llegar a la definición de un claro concepto de región.

Estoy convencido que en el futuro se logrará realizar la síntesis, tan necesaria, de las actuales definiciones y caracteres de las regiones. Se podría pensar que, en definitiva, se trata solamente de las distintas facetas de una misma realidad, todavía oculta. ¿Por qué no imaginar que la región es, o debería ser, concebida como una unidad táctica de Desarrollo con dimensión espacial? Así sería diseñada a partir de las zonas homogéneas socioeconómicas, interrelacionándolas por los espacios económicos polarizados, además de ser medio y fin de una planificación integral y de una participación activa de toda su población. Es el pensamiento que me permito entregarles al finalizar esta primera parte de mi exposición.

/TI. DISEÑO

## II. DISEÑO DE LAS REGIONES

La regionalización del territorio, o lo que he considerado equivalente: la creación de un sistema de regiones, y su evaluación periódica, es una de las tareas que enfrentarán, tarde o temprano, los planificadores nacionales. Pero en el cumplimiento de esas responsabilidades podrán y deberán recibir una valiosa colaboración de los planificadores regionales. Estos últimos, por sus contactos más directos con las realidades regionales, aportarán a los primeros los elementos y orientaciones que no pueden conocer por su nivel global de actuación y, a su vez, recibirán de ellos las **restricciones** que la planificación nacional impone en el espacio. También los planificadores regionales serán los más aptos para evaluar periódicamente la validez de la división regional y proponer las modificaciones deseables en función de la evolución socioeconómica.

Para este diálogo técnico nación-región, se necesita disponer de criterios para el diseño de las regiones y, en ausencia actual de teorías, metodologías y conceptos sobre el particular, se debe recurrir a la propia experiencia combinando análisis, síntesis y prospectiva en el tiempo y en el espacio. El análisis del concepto de región permite formular, en síntesis, unos grandes principios básicos de diseño que complementaré por algunas consideraciones sobre las modalidades prácticas de su aplicación.

### A. PRINCIPIOS BASICOS

El diseño de las regiones debe apoyarse en tres clases interdependientes de principios básicos = coherencia, funcionamiento estructural y arbitrajes, que requieren ser aplicados en el mismo orden de prelación, por lo menos en la primera etapa del diseño. En efecto, los principios de coherencia permitirán adecuar el diseño a la situación socioeconómica actual y futura del país. Los principios de funcionamiento estructural tienen

/por finalidad

por finalidad estructurar el espacio de manera funcional para lograr las metas fijadas, apoyándose en los resultados de la aplicación de los primeros principios. Pero aparecerá inevitablemente la necesidad de realizar una serie de arbitrajes para compatibilizar el diseño logrado, lo que obligará a efectuar aproximaciones sucesivas hasta llegar al diseño final.

En el cuadro 2, se presenta un cuadro sinóptico de diseño de las regiones que indica, por una parte, el esquema general a seguir en el diseño y, por otra, los distintos principios básicos a aplicar.

a) Los principios de coherencia

Un sistema de regiones, en un período de vigencia determinado, debe ser coherente: i) con el estado actual de Desarrollo imperante en el país, base de partida; ii) con la nueva situación previsible en un plazo razonable de evolución, imagen-objetivo; y iii) con la evolución misma que regirá entre las dos. Los principios de coherencia, deducidos, de estas observaciones tienden a satisfacerlas, y pueden llamarse = principios de actualidad, de finalidad y de flexibilidad o adaptación.

1) Principio de actualidad (o de coherencia actual)

Este principio es fundamental, pues debe permitir adecuar el diseño de las regiones a la realidad socioeconómica actual del país y debe conducir al primer bosquejo del diseño.

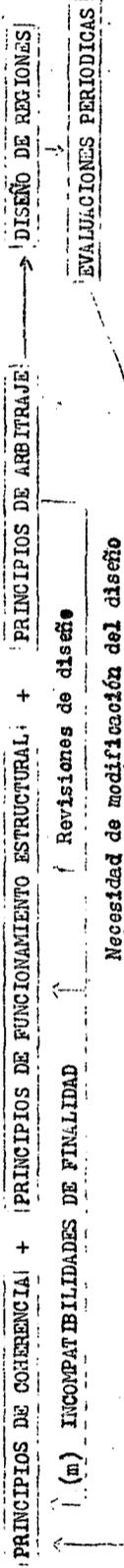
El conocimiento de la realidad puede lograrse mediante un análisis estructural realizado en todo el territorio, que permite diseñar unidades territoriales socioeconómicas elementales y hacer resaltar las interrelaciones espaciales existentes entre las mismas. Estas unidades elementales, llamadas "zonas homogéneas" por tener características estructurales muy semejantes en toda su extensión, son analizadas en detalle en la segunda parte del Curso relativa al análisis estructural y son sumamente importantes para promover el Desarrollo en todo el territorio.<sup>6/</sup>

<sup>6/</sup> Estas unidades son distintas de las "regiones homogéneas" citadas con anterioridad en el texto.

Cuadro 2

Cuadro sinóptico de diseño de las regiones

A. ESQUEMA GENERAL DE DISEÑO



B. PRINCIPIOS BASICOS

- I. Principios de coherencia
- Actualidad
    - Realidad socioeconómica actual
  - Finalidad
    - Concepto de Desarrollo
    - Imagen futura de la sociedad
    - Estrategia nacional de largo plazo
  - Flexibilidad o adaptación
    - Evolución socioeconómica probable
    - Requerimientos del proceso de Desarrollo
    - Posibilidades socioeconómicas
    - Plan director de largo plazo
- II. Principios de funcionamiento estructural
- Unidad
    - de concepción
    - de equilibrio socioeconómico
      - interregional
      - intrarregional
    - institucional
      - de funciones
      - de estructuras administrativas
  - Eficacia
    - espacial
      - nacional
      - interregional
      - regional
    - institucional
      - de funciones
      - de estructuras administrativas
  - Complementariedad
    - interregional
    - intrarregional
  - Dinamismo
    - actual o potencial
    - estructural
    - recursos humanos
- III. Principios de arbitraje
- Temporales
    - situación actual y futura
    - evolución previsible
  - Espaciales
    - territoriales
    - estructurales
    - interrelaciones económicas
  - Hierarquización
    - de situaciones
    - de acciones para el Desarrollo
    - de grados de urgencia

/La realidad

La realidad socioeconómica actual se conoce a través de un diagnóstico de situación y del análisis de la problemática imperante en todo el territorio. El diagnóstico de situación, inventario lo más completo posible de la situación socioeconómica actual del país con su evolución pasada y su proyección según tendencias en el futuro próximo, es a la vez:

i) una visión integral estática de la situación imperante, que analiza: los recursos naturales, con sus potencialidades; los recursos humanos, con sus necesidades; el uso actual del espacio, con sus grados de utilización; y el espacio económico-político con sus sistemas;

ii) un estudio de la evolución socioeconómica pasada, que permite explicar o interpretar la situación actual, determinar la dinámica propia del país en su proceso de Desarrollo y en todo el espacio y efectuar las proyecciones según tendencias;

iii) un análisis del funcionamiento actual del país a través de sus estructuras, de sus distintas instituciones, de sus acciones, programas y proyectos en marcha o a realizarse en el futuro inmediato.

La problemática del Desarrollo del país se logra mediante el análisis de los distintos factores que condicionan la situación actual, suministrados por el diagnóstico de situación, a la luz de las grandes decisiones y directrices adoptadas como objetivos, metas y caracteres del proceso de desarrollo. Este análisis debe desglosar los factores favorables y desfavorables (aspecto estático), dinamizantes y frenadores (aspecto dinámico) para un Desarrollo armónico e integral que permita optimizar la utilización de las potencialidades, teniendo en cuenta sus grados de aprovechamiento actual y así lograr la satisfacción jerarquizada de las necesidades. En otras palabras, se trata de analizar todos los aspectos positivos y los distintos frenos existentes que impiden un Desarrollo normal en todo el territorio.

/A tal

A tal efecto, se deberá:

- i) Realizar un estudio crítico de los distintos factores de producción, tanto sectorial como territorialmente, con sus modalidades y problemas de interrelación e integración;
- ii) Determinar las "posibilidades" socioeconómicas que presentan tanto los factores (capacidades específicas) como las relaciones entre factores (capacidades de sistemas) para una adecuada promoción del Desarrollo en cuanto a: las potencialidades y el uso actual de los recursos naturales, las potencialidades y las actividades económico-políticas actuales, y las relaciones de la población (y sus grados de satisfacción actual de sus necesidades) con el uso actual del espacio;
- iii) Definir en síntesis las distintas "zonas homogéneas socioeconómicas" que existen en el espacio, con sus propios caracteres, características y estados de desarrollo, y las interrelaciones de toda índole que rigen en y entre cada una de ellas, con su naturaleza, funcionamiento y problemas.

Es evidente que, en esta etapa del proceso de diseño de la región, el grado de conocimiento de la realidad socioeconómica actual dependerá de la calidad de las informaciones existentes en todo el territorio. A mayor conocimiento corresponderá un mejor diseño de las zonas homogéneas y un mejor análisis de sus interrelaciones internas y externas.

## 2) Principio de finalidad (o de coherencia futura)

Los distintos espacios elementales, diseñados por aplicación del principio anterior, deben ser jerarquizados al nivel nacional para adecuarlos a los fines perseguidos en el proceso de Desarrollo. Para eso, el principio de finalidad conduce a adaptar el bosquejo de las regiones a:

- i) el concepto de Desarrollo que ha sido adoptado para todo el país, no solamente en lo que corresponde al Desarrollo en sí mismo sino también a sus implicaciones en todo el espacio nacional;

/ii) la

ii) la imagen futura de la sociedad que ha sido definida como principal meta del futuro Desarrollo. A este respecto, no se debe olvidar que la realidad socioeconómica actual de la América Latina conducirá seguramente en las próximas décadas a promover cambios estructurales a veces muy profundos y que los mismos serán forzosamente diferenciados en el espacio y progresivos en el tiempo;

iii) la estrategia nacional de largo plazo, que entre otras define las distintas vocaciones territoriales, las unidades técnicas de Desarrollo (unidades de intervención preferencial) y las estrategias global, temporal y sectoriales. Es evidente que la estrategia nacional de largo plazo, para ser completa, debe tomar en cuenta los aspectos territoriales y por ende apoyarse en la regionalización del país que todavía no ha sido hecha. En este caso se trata solamente del primer esbozo de la estrategia nacional que luego será precisado en función del diseño de las regiones.

3) Principio de flexibilidad o adaptación (o de coherencia evolutiva)

El proceso de Desarrollo es un proceso eminentemente dinámico y cualquier diseño de las regiones debe tomar muy en cuenta este hecho, evitando así la creación de nuevos frenos y la necesidad de modificarlo varias veces en el plazo considerado. El principio de flexibilidad o adaptación es pues complementario de los dos anteriores y consiste en adaptar el diseño de las regiones a la realidad socioeconómica actual y a la finalidad del proceso de Desarrollo. Conduce a tomar en cuenta:

i) la evolución socioeconómica probable, no solamente en cuanto a los diversos cambios estructurales que se van a introducir en la realidad actual sino también respecto a la dinámica con la cual se efectuarán estos cambios. No se debe olvidar que en materia socioeconómica, y particularmente en los aspectos sociales, numerosos cambios necesitan de un plazo de 10 a 20 años para ser efectivos y consolidados. No adaptar el diseño de las regiones a este hecho conducirá forzosamente a la necesidad de modificarlo en el futuro, en detrimento de su funcionamiento racional y eficaz (principios de funcionamiento estructural).

/ii) los

ii) los requerimientos del proceso de Desarrollo, que son de orden institucional, administrativo, técnico y económico-político;

iii) las posibilidades socioeconómicas, que corresponden a las potencialidades y capacidades reconocidas como utilizables en el proceso de Desarrollo y en el período considerado para poder cumplir con las finalidades perseguidas. Estas posibilidades se refieren tanto a los recursos naturales como a los recursos humanos y al espacio económico-político que, en un momento dado, permite interrelacionar los dos recursos fundamentales anteriores;

iv) el Plan Director de largo plazo en sus distintos aspectos territoriales. En efecto, no se debe olvidar que para pasar de una realidad socioeconómica actual a una imagen futura, definida mediante la estrategia nacional de largo plazo, es imprescindible determinar en el tiempo y en el espacio las distintas etapas a seguir, con las grandes alternativas socioeconómicas y políticas que se pueden o se deben adoptar.

Al respecto la experiencia demuestra que existen generalmente muchas confusiones en los conceptos sobre estrategia de Desarrollo y Planificación de largo plazo que, en muchas oportunidades, van hasta ignorar los planes de largo plazo, eslabón indispensable para orientar eficazmente el Desarrollo en un proceso continuo de acciones coherentes en el tiempo y en el espacio. Es así que, al nivel nacional, una estrategia interregional de largo plazo debe definir el rol de cada región y las responsabilidades que deben asumir como parte integrante de la nación en función de sus propias necesidades jerarquizadas y de sus verdaderas posibilidades socioeconómicas. Pero existen muchas maneras de conseguir un conjunto de objetivos estratégicos en un largo plazo determinado; que requieren siempre la adopción de varias opciones fundamentales, consecuentes a una serie de compromisos o arbitrajes de toda índole; es justamente el objeto del Plan de largo plazo (20 años en general), cuya definición debería, normalmente y salvo casos de fuerza mayor, seguir la adopción de la estrategia y

/preceder la

preceder la elaboración del primer Plan quinquenal. Parece,, pues, oportuno precisar a grandes rasgos la naturaleza de este Plan, tal como lo concibo:

En cuanto a su definición, el Plan de largo plazo es a la vez un plan "director" (orientaciones básicas del proceso de desarrollo), "prospectivo" (previsión de situaciones y acontecimientos futuros) e "indicador" (adopción de normas y directrices generales para las acciones). Debe esquematizar y caracterizar las distintas etapas posibles del proceso de desarrollo las cuales, partiendo de la realidad socioeconómica actual, permitirán lograr la imagen futura deseada para la sociedad basándose en reales posibilidades.

Los objetivos más importantes de este Plan incluyen a la formulación de las perspectivas generales de la evolución socioeconómica (estudios de coyuntura), la definición de los objetivos y metas estratégicas a conseguir y la presentación de las grandes políticas a promover en todo el territorio. Asimismo, debe presentar el conjunto de directrices a respetar, en el tiempo y en el espacio, para lograr las finalidades impuestas y, finalmente, define las principales acciones, coherentes y jerarquizadas, a emprender. El Plan de largo plazo debe constituirse, además, en un marco general de compatibilización y armonización de las intervenciones nacionales, en los distintos niveles y sectores en donde son posibles, y ser un marco coherente para la elaboración de los sucesivos planes a mediano término, mucho más precisos y cuantificados.

Los principales caracteres del Plan de largo plazo residen en las diversas opciones y arbitrajes socioeconómicos (de finalidades, técnico-económicos, políticos y sociológicos) que se deben adoptar para cumplir con los objetivos, teniendo en cuenta el tipo de planificación adoptado; residen también en las diversas alternativas a presentar para permitir el diálogo fructífero técnico-político y la toma de decisiones claves, así como en su flexibilidad y su posible adaptación permanente a la evolución de las estructuras y a la coyuntura.

/b) Los

b) Los principios de funcionamiento estructural

La aplicación de los principios de coherencia permite esbozar ya una división territorial en regiones. Pero es muy probable que se llegará a un número bastante elevado de regiones que deberá ser reducido para llegar a un sistema operativo y funcional. Esta reducción se orienta por los principios de funcionamiento estructural que pueden clasificarse en 4 rubros: unidad, eficacia, complementariedad y dinamismo. Estos principios son en gran parte interdependientes, es decir que no pueden ser aplicados en forma totalmente aislada y que sus consecuencias son a menudo correlacionadas entre sí. Estos principios son destinados fundamentalmente a satisfacer las cuatro finalidades de las regiones antes analizadas y sus 3 funciones de: planificación, ejecución y participación, en un conjunto espacial armónico.<sup>7/</sup>

1) Principio de unidad

El diseño de las regiones debe presentar un cierto carácter de unidad en todo el territorio, pues la creación de varios sistemas no sería operativo y no permitiría un manejo estratégico. No obstante, en ciertos casos particulares, puede ser necesario admitir tratos diferenciales (despegue económico de zonas muy atrasadas por ejemplo), pero estos tratamientos deben estar muy localizados en el territorio y muy limitados en el tiempo a fines de evitar la creación y la institucionalización de nuevos desequilibrios socioeconómicos, con la consecuente falta de integración nacional.

El principio de unidad se aplica a los aspectos siguientes:

i) de concepción, en el tiempo y en el espacio, que permita obtener una cierta homogeneidad y sobre todo una continuidad en el proceso de Desarrollo;

ii) de equilibrio socioeconómico, que permite lograr una combinación armónica de los distintos elementos orgánicos de las regiones. Dicho equilibrio debe encontrarse al nivel regional

---

<sup>7/</sup> Ver página 9 y siguientes.

para permitir una adecuada y justa participación de las regiones al proceso nacional de Desarrollo. Pero también debe encontrarse, a pesar de ser en menor grado, al nivel intrarregional permitiendo satisfacer una cierta relación entre la superficie, los recursos y las posibilidades;

iii) institucional, para que las regiones puedan cumplir con sus funciones específicas de planificación, ejecución y participación. Pero también para que se pueda administrarlas en forma adecuada en los aspectos políticos y técnicos.

## 2) Principio de eficacia

El diseño de las regiones debe conducir a un sistema que sea eminentemente funcional tanto en la actualidad como en el futuro (aplicación de los principios de coherencia), lo que obliga a pensar en términos de eficacia espacial e institucional.

En lo espacial, la eficacia debe existir al nivel nacional para que las regiones puedan cumplir con sus finalidades de manejo estratégico, planificación y ejecución. Al nivel interregional, la eficacia espacial debe permitir los intercambios necesarios de todos los bienes y servicios. Por fin, la eficacia regional corresponde a una buena accesibilidad territorial y adecuados fenómenos de polarización.

En lo institucional, la eficacia abarca las distintas funciones regionales, pues no se debe olvidar que para tener un sistema operativo: i) no se puede ni se debe dissociar la función de planificación de la de ejecución <sup>8/</sup> y ii) el sistema debe ser adecuado a las posibilidades reales de cumplimiento de las funciones. Igualmente la eficacia institucional debe encontrarse en la administración regional y en sus aspectos políticos y técnicos.

---

<sup>8/</sup> Lo que no significa que un mismo organismo debe asumir estas dos funciones, sino que deben encontrarse en la misma región.

### 3) Principio de complementariedad

En la estrategia nacional de desarrollo se atribuye a cada región un papel determinado que toma en cuenta las vocaciones específicas. Eso conduce a diseñar cada región en función de sus posibilidades actuales y futuras, para que cada una de ellas sea complementaria de las otras evitando así desequilibrios espaciales y satisfaciendo el principio de eficacia. Esta complementariedad debe abarcar todos los aspectos socioeconómicos en un esquema armónico de interrelaciones espaciales. Se debe evitar la creación de regiones autónomas que irían en contra de la integración territorial del país y constituirían serios peligros para el Desarrollo armónico. En otras palabras las economías regionales deben ser suficientemente fuertes para autosostenerse en el futuro, pero deben ser interrelaciones entre sí, complementándose al nivel nacional. Eso conduce a admitir una complementariedad interregional socioeconómica integral.

Por el contrario al nivel regional, la complementariedad deberá ser parcial y basada en las necesidades y posibilidades existentes en el período considerado. Las regiones deben tener las suficientes posibilidades socioeconómicas que les permitan desarrollar una economía específica equilibrada con satisfacción jerarquizada de sus necesidades. Eso conduce a admitir una complementariedad intrarregional socioeconómica parcial.

### 4) Principio de dinamismo

El último principio de funcionalidad estructural corresponde al de dinamismo. En efecto, para lograr un proceso autosostenido de Desarrollo y para que las regiones puedan cumplir con sus finalidades y funciones es imprescindible contar con un cierto dinamismo intrínseco. En su ausencia, la región no puede ser más que un peso muerto para el país recibiendo todos sus incentivos desde afuera, creándose así (o reforzándose más generalmente) los sentimientos negativos de paternalismo. El dinamismo de las regiones debe ser:

/i) actual,

i) actual, o por lo menos potencial, y en este último caso con reales posibilidades a corto plazo;

ii) estructural, sino el sistema no será viable y conducirá a un estancamiento perjudicial al proceso de Desarrollo;

iii) existente en los recursos humanos especialmente, no solamente en cantidad sino también en calidad. La experiencia demuestra que generalmente en cualquier parte del territorio existen élites socioculturales o socioeconómicas con las cuales se debe contar para promover el Desarrollo. Dichas élites a veces son activas, pero muy a menudo no intervienen en un sistema racional y coherente de acciones o también no han tenido la oportunidad de manifestarse. De todos modos, estas élites son factores sumamente positivos que no deben ser descartados.

c) Los principios de arbitrajes

La aplicación de las dos series de principios anteriores debe conducir a una visión bastante clara del diseño de las regiones. No obstante es muy probable que conduzca a ciertas imprecisiones e incompatibilidades parciales que deben ser levantadas mediante la aplicación de los principios de arbitrajes. Estos consisten esencialmente en analizar las imprecisiones e incompatibilidades a la luz de los principios anteriores, pesar el pro y el contra de las modificaciones a introducir, seleccionarlas en forma jerárquica y tomar una decisión final que sea razonada, coherente y justificada. Estos principios de arbitrajes pueden clasificarse en temporales, espaciales y de jerarquización. Son sumamente interdependientes los uno del otro y, por definición, lo son igualmente con los demás principios. En toda la medida de lo posible, se deben introducir las modificaciones en el diseño logrado por aplicación de los principios de funcionamiento estructural, que son mucho más flexibles que los de coherencia.

1) Arbitrajes temporales

Anteriormente se ha visto que el factor tiempo tiene notable incidencia en el proceso de Desarrollo y los arbitrajes temporales tendrán forzosamente que aplicarse a: i) la situación

/actual y

actual y la futura, y ii) la evolución previsible de la realidad socio-económica, en el período considerado.

Así se logrará una compatibilización temporal jerarquizada de los distintos factores socioeconómicos contradictorios, en sus aspectos de situación como en sus finalidades. Se puede perfectamente considerar preferible abandonar la aplicación de ciertos principios de funcionamiento estructural (unidad por ejemplo) en beneficio de la aplicación preferencial de otros (eficacia) durante un período transitorio a determinar.

## 2) Arbitrajes espaciales

Por su esencia misma, la regionalización del territorio debe hacerse en un marco espacial y la aplicación de los principios de coherencia y de funcionamiento estructural conducirán probablemente a la necesidad de efectuar arbitrajes espaciales. Dichos arbitrajes, que deberán estar relacionados con los temporales, serán:

i) territoriales, en lo que se refiera al diseño de las zonas homogéneas, de las unidades técnicas de Desarrollo o de las unidades político-administrativas óptimas. Finalmente se aplicarán a la adopción misma de los límites regionales;

ii) estructurales, para compatibilizar las finalidades y funciones regionales, teniendo en cuenta las posibilidades de la situación actual y su posible evolución en el período considerado. Pero se aplicarán igualmente a los aspectos institucionales, los cuales, por constituir el marco de los medios de intervención, son fundamentales. A este respecto, se encontrará a menudo los arbitrajes más delicados, pues en ellos se enfrentarán los niveles técnicos y políticos cuyas ópticas son a veces divergentes;

iii) de interrelaciones socioeconómicas, no solamente al nivel nacional (elección de las vocaciones específicas y de los papeles regionales) sino también al nivel intrarregional (definición y adopción de las polarizaciones espaciales y otros aspectos socioeconómicos).

## /3) Arbitrajes

### 3) Arbitrajes de jerarquización

Para resolver todas las incompatibilidades e imprecisiones de diseño, es necesario efectuar los arbitrajes temporales y estructurales pero no es suficiente, a pesar de haber realizado los arbitrajes anteriores en forma interrelacionada. Se deberá generalmente proceder a jerarquizar en el tiempo y en el espacio las decisiones de arbitraje ya tomadas, efectuando así "arbitrajes de jerarquización" que constituirán una conjugación armónica de los anteriores y afectarán a:

- i) las distintas situaciones vigentes y futuras, tomando en cuenta su importancia absoluta y relativa, con respecto al país y a las demás regiones;
- ii) las principales acciones a emprender para el Desarrollo, valorizando sus magnitudes e intensidades respectivas, y
- iii) los grados de urgencia a asignar, en definitiva, a los aspectos anteriores.

#### d) Conclusiones

La utilización del esquema general propuesto debe permitir llegar al diseño de las regiones o, en caso que ya existiera, debe suministrar un marco para la evaluación. En efecto, no se debe olvidar que el proceso de Desarrollo es sumamente dinámico y necesitará la evaluación periódica del sistema de regiones para adaptarlo al proceso, esencialmente dentro de un período largo, por aplicación de los principios de funcionamiento estructural.

No hay porqué esconder que la regionalización de un territorio es una operación sumamente delicada, por las grandes consecuencias que tiene en el éxito de un proceso de Desarrollo armónico e integral. Requiere tener una amplia visión espacial para poder acertar el diseño y es preferible generalmente proceder por etapas, cada vez más complejas, que se inicien por un período prudencial de transición entre la realidad socioeconómica actual y la imagen futura deseada.

/Por fin

Por fin la aplicación de la metodología de diseño propuesta puede aparecer un tanto compleja. Es verdad en parte, porque se aplica a un proceso mismo sumamente complejo en sí. Pero en realidad esta complejidad es en cierta forma aparente por las interdependencias mismas de los principios de diseño y por las necesidades de la exposición didáctica.

### B. MODALIDADES PRACTICAS DE DISEÑO

Habiendo analizado los principios básicos que se deben tomar en cuenta en el diseño de las regiones, se examinará rápidamente las modalidades prácticas que se pueden adoptar, en sus aspectos generales y específicos.

#### a) Utilización de la metodología de diseño

En la aplicación de la metodología se deben distinguir 2 casos que corresponden: uno a la elaboración del sistema de regiones, y el otro a la evaluación periódica de un sistema existente, debiendo seguir en ambos casos métodos distintos.

##### 1) Elaboración del sistema de regiones

En este caso, se debe aplicar el esquema metodológico presentado en el cuadro 2 (página 23) en forma completa, empezando a aplicar los principios de coherencia, siguiendo por los de funcionamiento estructural, para proceder luego a efectuar los arbitrajes necesarios que conducirán a las revisiones del diseño.

i) Principios de coherencia. Como lo hemos visto anteriormente estos principios son fundamentales y generalmente muy rígidos. En caso que su aplicación haga aparecer imprecisiones, es importante hacerlas levantar a la brevedad posible por el nivel político. En caso de imposibilidad, habrá que tomar en cuenta estas imprecisiones en el diseño de las regiones, y la aplicación del principio de finalidad conducirá a una regionalización de principio o esquema general de diseño, sin que se pueda ir más adelante.

/En caso

En caso que existieran ciertas incoherencias que no se puedan levantar de inmediato, habrá que aplicar en forma parcial los principios de funcionamiento estructural, utilizando los principios de arbitrajes para definir los que deben ser abandonados por falta de precisiones al respecto.

De todos modos, es siempre deseable hacer levantar las imprecisiones básicas a la brevedad posible, para poder profundizar la regionalización aplicando los distintos principios en forma integral.

ii) Principios de funcionamiento estructural. Estos principios son mucho menos rígidos en su aplicación que los anteriores, debido justamente al principio de coherencia evolutiva. Deben aplicarse en forma más relativa que absoluta, considerando que su aplicación es deseable en toda la medida de lo posible.

El principio de unidad es evidentemente lo más relativo de estos principios y debe ser valorizado por los arbitrajes de diversa índole.

El principio de eficacia, por lo contrario, es de aplicación fundamental si se quiere obtener una regionalización que favorezca en forma dinámica el proceso de Desarrollo.

El principio de complementariedad es también relativo, debiendo en toda la medida de lo posible satisfacerlo, jerarquizando su aplicación por los arbitrajes.

Por el contrario, el principio de dinamismo es un principio de aplicación fundamental, como el de eficacia, y la regionalización debe satisfacerlo desde un principio, jerarquizando solamente su intensidad por los arbitrajes.

iii) Principios de arbitrajes. Estos principios son indispensables como medio de transacción permanente en la aplicación de los principios de funcionamiento estructural.

Tal como lo indica el esquema general de diseño del cuadro 2, las revisiones de diseño, que los principios de arbitrajes hacen necesarias, deben efectuarse en la aplicación de los principios de funcionamiento estructural. Es solamente en caso de

/incompatibilidades de

incompatibilidades de finalidad que se deben revisar las aplicaciones de los principios de coherencia. En este último caso, poco deseable, habrá que volver a aplicar todo el esquema general de diseño en el orden indicado.

En caso de encontrar incongruencias de coherencia habrá que hacerlas levantar, a la brevedad posible, para poder seguir con la metodología de diseño.

### 2) Evaluaciones de un sistema de regiones

La aplicación de los principios de coherencia evolutiva y la naturaleza sumamente dinámica del proceso de Desarrollo, aconsejan evaluar un sistema de regiones en forma periódica para verificar que las regiones cumplen con sus finalidades y que se adapten a la realidad socioeconómica del momento.

En esta evaluación se debe empezar por aplicar los principios de funcionamiento estructural a la realidad actual, lo que permite analizar los distintos problemas que pueden presentarse. Estos problemas suelen ser de fondo, es decir, resultante del diseño mismo de las regiones con graves consecuencias, o pueden ser superficiales, pudiendo en este último caso resolverlos por un cierto número de medidas adecuadas de inmediata ejecución. En caso de encontrar problemas de fondo, la aplicación del esquema general de diseño debe permitir definir las distintas modificaciones a aportar al diseño, para satisfacer los principios de finalidad mediante la aplicación de los principios de arbitrajes.

De todos modos, si los principios de coherencia son totalmente satisfechos, los problemas encontrados no tendrían que ser de fondo y las revisiones de diseño deberían ser livianas y sin mayores consecuencias.

### 3) Conclusión

La metodología antes propuesta, es sumamente flexible en su aplicación y se debe notar que si los datos básicos utilizados en la aplicación de los principios de coherencia son correctos, la aplicación de los demás principios será sumamente simplificada, ya que muchos de ellos serán satisfechos en forma implícita.

/Lo importante

Lo importante es no perder de vista que existirá obligatoriamente un período transitorio entre la realidad socioeconómica actual y la funcionalidad perfecta de cualquier sistema de regiones, cuya duración dependerá evidentemente de esta misma realidad. La aplicación de arbitrajes temporales conducirá a la definición de este período transitorio y a sus distintas etapas sucesivas cada vez más profundas y completas en su alcance y sus consecuencias.

b) Modalidades específicas

En la aplicación de la metodología de diseño de las regiones hay que tomar en cuenta un cierto número de modalidades específicas que deben facilitar su utilización.

1) Grado de aplicación

La metodología puede aplicarse tanto al nivel nacional, para diseñar el sistema de regiones o evaluarlo, como al nivel regional, para organizar debidamente a las regiones.

Al nivel nacional el grado de aplicación de la metodología es forzosamente más general que al nivel regional, que requiere estudios más profundos y precisos.

2) Estudios básicos

Para aplicar la metodología es imprescindible contar con un cierto número de estudios básicos que incluyen: i) la determinación de las zonas homogéneas, lo que se estudiará en la segunda parte; ii) la recopilación de toda la información socioeconómica existente, complementándola con el microanálisis en el terreno para suplir las principales fallas informativas; y iii) los estudios de análisis estructural, que se estudiarán en la segunda parte y que deben efectuarse a partir de las unidades territoriales de información de tamaño lo más reducido posible.

De todos modos, para el diseño de las regiones hay que contar con un equipo multidisciplinario que agrupe geógrafos, economistas, ingenieros, sociólogos y políticos. La composición exacta de este equipo es evidentemente función de la complejidad de la realidad socioeconómica del país, pero los distintos especialistas deben tener una amplia experiencia y una gran visión para la prospectiva.

/3) Participación

3) Participación

La aplicación de la metodología de diseño de las regiones debe estar basada en el diálogo entre los niveles político y técnico, indispensable para efectuar los distintos arbitrajes necesarios. Este diálogo debe existir no solamente al nivel región-nación sino también al nivel local-región.

4) Plazos

Los plazos en el cual se puede realizar el diseño de las regiones dependen de un cierto número de factores tales como: disponibilidad de información, necesidad de microanálisis, calidad de la prospectiva, grado de profundidad deseado en el proceso de Desarrollo ..., lo que impide definir un plazo válido para todas las realidades existentes. No obstante, se podría indicar que se puede lograr en general el diseño de las regiones en un plazo de 6 meses a 1 año. La evaluación de un sistema de regiones requiere evidentemente un plazo mucho menor.

Anexo

Algunas referencias bibliográficas

1) El concepto de región

- Closon F.C. - La Région, cadre d'un gouvernement moderne - Berger-Levrault - Paris 1947
- Boudeville J.R. - Problems of regional economic planning - The University Press, Edinburgh 1966, (Pág. 1 a 45)
- Boudeville J.R. - L'espace opérationnel macroéconomique, la région-plan - Cahiers ISEA, Serie L, Nº 3 et 6, Juin 1958 et Juin 1960
- Bauchet Pierre - La planification Française - Editions du Seuil - Paris 1962 (Pág.50 a 55 y 243 - 244)
- Lebret L.J. - Dynamique concrète du Développement - Les Editions Ouvrières - Paris 1963
- Delmas Claude - L'Aménagement du Territoire - Presses Universitaires de France - Paris 1963 (Pág. 45 y 46)
- Viau Pierre - Démocratie, planification, aménagement - Les Editions Ouvrières - Paris 1964 (Pág 127 a 135)
- Guichard Olivier - Aménager la France - Laffont - Gonthier - Paris 1965 - (Pág.196 a 200 y 231 a 245)
- Chi-Yi-Chen J. - Estrategia del desarrollo regional - Editorial Arte - Caracas 1967 (Pág. 26 a 30)
- Wood Harold A. - Resumen de los resultados del primer seminario sobre planificación regional y diagnóstico de la situación actual - Segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - Instituto Panamericano de Geografía e Historia - Comité de Geografía Regional - Santiago, 3-12 septiembre 1969
- Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional - Conclusiones del segundo seminario sobre regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina - Naciones Unidas, Santiago, 3-14 noviembre 1969

/- Stöhr Walter

- Stöhr Walter - La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional en América Latina - Primer Seminario Interamericano sobre la Definición de Regiones para la Planificación del Desarrollo - Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comité de Geografía Regional - Hamilton (Canadá), 4-11 septiembre 1967
  - Héot Henri J.A. y Buvat Irazabal Daniel - Una experiencia regional en promoción del desarrollo - La región Nor-Este de Venezuela - Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional - Naciones Unidas, Santiago, 3-14 noviembre 1969 (Pág. 5-6 y 22 a 27)
  - Utria Rubén D. - La regionalización de la política social - Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional - Naciones Unidas, Santiago, 3-14 noviembre 1969 (Pág. 28 a 32)
  - Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional - Proyecto de informe - Naciones Unidas, Santiago, 3-14 noviembre 1969 (Pág. 49 a 52)
  - Moore Lawrence - La definición de áreas intrarregionales de desarrollo rural - Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional - Naciones Unidas, Santiago, 3-14 noviembre 1969 (Pág. 1 a 18)
  - Paelinck Jean - La teoría del desarrollo regional polarizado - ILPES, Santiago, mayo 1969 (Pág. 21 a 25)
  - Grupe Héctor J.C. - Problemas de análisis regional - Himeografiado (Pág. 1 a 7)
- 2) Experiencia latinoamericana reciente
- Tracchia Alberto, González Norberto, Grupe Héctor J.C. y Tami Felipe S. Aplicación del análisis económico cuantitativo a la programación del desarrollo regional - Una experiencia en la República Argentina - ILPES, Santiago, octubre 1967
  - Segundo Seminario sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - Regional development in Latin America, Experience and projects, por Stöhr Walter - Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Santiago, 8-12 setiembre 1969

/Segundo Seminario

- Segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - Informe de la República de Argentina, presentado por Hardoy Jorge E. y Moreno Oscar A. - Instituto Panamericano de Geografía e Historia - Santiago, 8-12 setiembre 1969
- Segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - Divisão regional do Brasil, por los geógrafos Velloso Galvao Marília y Faissol Speridião de la Fundação IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia, Departamento de Geografia - Instituto Panamericano de Geografía e Historia - Santiago, 8-12 setiembre 1969
- Segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - La experiencia de planificación regional en Chile, por Achurra Larraín Manuel - Instituto Panamericano de Geografía e Historia - Santiago, 8-12 setiembre 1969
- Segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - Informe de la República de Colombia - Instituto Panamericano de Geografía e Historia - Santiago, 8-12 setiembre 1969
- Segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - Informe de la República de Honduras - Instituto Panamericano de Geografía e Historia - Santiago, 8-12 setiembre 1969
- Segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina - Informe de Venezuela, presentado por Valderrama Carlos A. - Instituto Panamericano de Geografía e Historia - Santiago, 8-12 setiembre 1969

