

EL PROCESO DE DESARROLLO NACIONAL DE LA UNIDAD - REGION AL SISTEMA NACIONAL DE REGIONES (*)

por ESTEBAN MARINOVIC y WALDEMIR TINOCO (**)

CAPITULO PRIMERO

Se formula el contenido del objetivo general del trabajo en los siguientes términos:

“Elaborar una estrategia para estimular el desarrollo nacional, en la cual se contemple, fundamentalmente, la localización dimensionada de funciones en unidades-región que tiendan a configurar un sistema nacional”.

En el contexto del presente trabajo, este objetivo general cumple dos funciones específicas y de carácter sustantivo:

a) Como marco de referencia permanente que señala de manera definida los grandes lineamientos del trabajo;

b) Dado su contenido, como generador de los pasos primeros de una secuencia metodológica operativa.

La realización secuencial de la investigación es requisito ineludible dado que el cumplimiento de un paso o capítulo, recién ofrece los elementos necesarios que posibiliten el logro del siguiente.

(*) El trabajo, cuyo resumen y conclusiones se presentan en este artículo, obtuvo el primer premio en el último concurso sobre trabajos de planificación y desarrollo, organizado por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).

(**) El Sr. Esteban Marinovic es profesor de Geografía, Magister en Planificación Urbana y Regional, funcionario de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y profesor de la Universidad Austral de Chile.

El Sr. Waldemir Tinoco es Arquitecto, Magister en Planificación Urbana y Regional, funcionario de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste del Brasil (SUDENE) y profesor de la Universidad de Recife.

CAPITULO SEGUNDO

Para alcanzar el objetivo general del trabajo se debe desarrollar previamente una serie de conceptos que habrán de estar presentes a lo largo de todo el trabajo e incluso, enriqueciéndose paulatinamente junto con él.

Por esta razón el capítulo tiene por fin visualizar las relaciones entre el proceso de desarrollo económico y el simultáneo de estructuración regional del espacio geográfico. Implica además, definir el enfoque que se le da al fenómeno y los elementos que participan en él.

A diferencia de otros enfoques, en éste se conceptúa el proceso de desarrollo desde el punto de vista de la utilización del espacio geográfico por grupos humanos que actúan bajo la guía de motivaciones que son fijadas en el nivel nacional. Representa centrar la atención en el análisis de actividades localizadas, en sus repercusiones espaciales y en los objetivos económicos de la nación que las encuadra. Es un enfoque del cual emana directamente el objeto de estudio para este trabajo: el comportamiento del desarrollo económico en el espacio geográfico nacional.

Es un enfoque que obliga a establecer las relaciones que se dan entre el país como un todo formal y su realidad regional. El país que sólo constituye una unidad formal por cuanto se define a través de la dependencia de todos los puntos de su espacio geográfico a un centro de decisiones político-administrativas, que da las directrices del comportamiento económico promedio. La unidad-región que si es real por cuanto involucra un criterio de homogeneidad basado en un esquema de relaciones funcionales entre las partes que componen su estructura. En otros términos la unidad-región es en síntesis, un espacio geográfico funcional.

Se adopta el concepto de unidad-región porque además, expresa cabalmente la flexibilidad de un fenómeno espacial que si bien tiene límites físicos en el momento histórico que se los analiza, éstos son distintos a los que ha tenido anteriormente y a los que tendrá en el futuro. Es una flexibilidad que implica tanto expansión como retraimiento.

Para el país y las unidades-región se define igualmente, las funciones que cumplen, tanto internas como externas, y las connotaciones económicas y espaciales que ellas tienen.

Para la nación, la función interna representa la búsqueda de su propio desarrollo económico, mediante la localización de actividades de producción que integradas tiendan a la formación y consolidación de un sistema nacional de regiones. Paralelamente implica una preocupación por las necesidades sociales de su población.

La función externa de la nación está constituida por un esquema de relaciones de dependencia o complementariedad con otras naciones, con las cuales

mantiene una serie de intercambios que la dotan de los medios para llevar a cabo su función interna.

La función interna de la unidad-región, también tiende a impulsar su propio desarrollo, consolidando la estructuración del espacio geográfico que ella ocupa y satisfaciendo las necesidades de la población que la habita. Consolidación de su propio espacio de manera tal que, a través de la dependencia, interacción y complementariedad de sus partes, pueda maximizar el cumplimiento de sus funciones externas. Consolidación, al mismo tiempo, de actividades que ofrezcan los bienes y servicios que demanda su población.

La función externa regional materializada mediante las exportaciones que ella realiza y que la dota de los ingresos necesarios para satisfacer los requerimientos socioeconómicos de su población y para poder expandir su producción de base. Tiene una connotación estrictamente económica cuando la colocación de productos exportado se hace directamente hacia economías centrales que los demandan. Espacial, cuando exporta productos complementarios dentro del espacio nacional y que posibilitan la formación y consolidación de un sistema de regiones.

Se hace notar que ya dentro de un proceso de desarrollo planificado, adquiere una significación notoria la necesidad de normar la coincidencia entre la función interna de la nación y la externa regional. Para ambas se trata de alcanzar el desarrollo nacional, diferenciándose sólo en que la nación es la que define los objetivos de este desarrollo y la unidad-región la que los adopta como marco de referencia, adaptándolos a su propia realidad.

En base a lo dicho, se visualizó que, en términos teóricos, la relación entre el proceso de desarrollo económico y el simultáneo de estructuración regional del espacio geográfico, se da en base a funciones externas que se localizan en Unidades-Región. Las diferentes magnitudes que tenga la función externa localizada y la distinta intensidad con que se cumpla de acuerdo a las mejores ventajas comparativas que ofrezcan las Unidades-Región, determinará una estructuración regional equilibrada del espacio geográfico nacional.

CAPITULO TERCERO

Emitidos estos conceptos se hizo necesario analizar el comportamiento histórico de Unidades-Región simuladas en un país latinoamericano. Todo ello basado estrictamente y en lo posible, a la verdadera realidad de nuestros países.

Justamente buscando este realismo es que se determinó que la evolución regional debía ser entendida mediante la observación sistemática de variables 'sustantivas que actúan a nivel de ella misma, de la Nación y a nivel internacional. Son variables que condicionan el desarrollo de la Unidad-Región ya sea interna o externamente a ella.

Para la Unidad-Región, las variables condicionantes están definidas en tér-

minos de factores de la producción y de situación geográfica y accesibilidad. La diferente calificación de estas variables para las distintas Unidades-Región, constituye la oferta de ventajas comparativas en función de los requerimientos nacionales.

A nivel de Nación, las condicionantes para el desarrollo regional están dadas por los objetivos y metas y por la política económica sustentada.

A nivel internacional, todo lo dicho, por el antiguo volcamiento hacia el mercado externo y por la dependencia que hoy se le manifiesta, está condicionado por la naturaleza de la demanda externa y los términos de intercambio.

Por fines de razonamiento lógico se simuló diferentes alternativas de comportamiento regional en base a distintos supuestos sobre el peso de las variables endógenas y exógenas. Todo ello tomando referencialmente las características del proceso de desarrollo nacional promedio, el enriquecimiento paulatino de los objetivos de la Nación y las peculiaridades de su política económica, que también se desarrollan en este capítulo.

De esta forma se analiza el comportamiento regional desde que nuestros países adquieren su independencia política hasta nuestros días.

A modo de síntesis general esquemática, que es un promedio de la realidad espacial actual de nuestros países latinoamericanos, se concluye caracterizando una serie de Unidades-Región, áreas de subsistencia y vacíos económicos que mantienen un conjunto de relaciones en el espacio geográfico de la Nación, dentro de un cuadro de jerarquías diferentes.

Es el reflejo de una política de desarrollo que motiva la localización de actividades económicas en diversas Unidades-Región de acuerdo a las ventajas comparativas que ellas ofrezcan, pero sin que se tenga como objeto de planificación la organización funcional de todo el espacio geográfico. Es el reflejo de una paulatina acumulación histórica de factores positivos y negativos que se sitúan desigualmente en el espacio geográfico bajo motivaciones y orientaciones económicas dadas por el nivel nacional.

1. *Unidades-Región dinámica, producto de la concurrencia creciente de economías externas y con las mejores ventajas comparativas para satisfacer los requerimientos de desarrollo económico nacional. Están caracterizadas por:*
 - 1.1. Función externa cumplida a cabalidad, tanto en lo que se refiere a los requerimientos del objetivo económico nacional, como a la formación y consolidación de un sistema nacional de regiones que ellas polarizan.
 - 1.2. Función interna sumamente desarrollada, pero de difícil cumplimiento por la magnitud y complejidad de las actividades económicas que en ellas se localizan, como por los problemas sociales y las deformaciones

- en la estructura física que genera la hipertrofia urbana del centro de jerarquía superior.
- 1.3. Tasa de crecimiento económico, de urbanización y de la población superior a la del promedio de la Nación.
 - 1.4. Límites regionales claramente definidos y solidez en la dependencia de las actividades económicas periféricas al centro de jerarquía superior.
 - 1.5. Tasa de incremento de los empleos superior al promedio nacional, pero menor que la del crecimiento neto de su propia población, con los consiguientes problemas de desocupación y subempleo.
 - 1.6. Infraestructura de comunicaciones intra y extrarregional lo suficientemente calificada y consolidada como para permitir la maximización del cumplimiento de sus funciones externas e internas.
 - 1.7. Mercado interno lo bastante amplio como para haber mantenido hasta ahora la dinámica de la producción, pero que para seguir haciéndolo en el futuro debe ampliar la capacidad de compra de la población, especialmente en el hábitat rural.
 - 1.8. Base económica en torno a la industria y del sector terciario con apoyo en el propio mercado y en el interno de la Nación.
 - 1.9. Producción primaria de exportación con cierto grado de elaboración que permite adicionar el producto un mayor valor agregado. Cuando son productos agrícolas, el área cultivada tiende a disminuir en términos relativos y en razón del total.
 - 1.10. Producción primaria orientada hacia el mercado interno, al cual ofrece insumos para la industria y productos alimenticios de consumo final. Tiene una significación cada vez mayor observable en el crecimiento del área que ocupan.
 - 1.11. Aglomeración espacial de las actividades industriales con las consiguientes economías externas.
 - 1.12. Recepción constante de flujos de capital y de recursos humanos que provienen del resto de las Unidades-Región.
 - 1.13. Predominancia de las inversiones privadas que buscan la rentabilidad económica a corto y mediano plazos motivadas por el incentivo que brinda la aglomeración geográfica de las actividades.

- 1.14. Localización de las inversiones industriales de acuerdo a diversos patrones de asentamiento: ya sea en función de las vías de acceso a las materias primas, del mercado laboral, del mercado de consumo, o según ellas constituyan eslabonamientos anteriores o posteriores de otras industrias básicas.
- 1.15. Centro urbano de jerarquía superior que se comporta como "polo industrial" y que asume características de metrópolis, con los consiguientes beneficios y problemas y la necesidad de una planificación local que norme su comportamiento presente y futuro.
- 1.16. Gran concentración económica y de decisiones en el centro de jerarquía superior.
- 1.17. Centros urbanos de jerarquía secundaria, algunos con tendencia a la aglomeración industrial y otros a la localización de funciones especializadas.
- 1.18. Fenómenos de conurbación motivados por la capacidad expansiva del centro de jerarquía superior, a lo largo de las vías de intercomunicación urbana y de preferencia mediante la localización escalonada de unidades de producción industrial.
- 1.19. Aumento de productividad en todos los sectores por el acceso a la mejor de las tecnologías de que dispone la Nación.
- 1.20. Tendencia a representar cada vez más el extremo desarrollado de una realidad espacial desequilibrada.
2. *Unidades-Región con lento crecimiento económico, incentivadas por la propia Nación y con mejores ventajas comparativas potenciales para los requerimientos de un objetivo nacional de desarrollo equilibrado en términos sectoriales y espaciales. Son antiguas Unidades-Región estancadas que se caracterizan por:*
 - 2.1. Función interna débil por efecto de la limitación de recursos financieros y la magnitud de los problemas socioeconómicos y de estructuración espacial interna que las aquejan.
 - 2.2. Función externa de mayor intensidad canalizada por la propia Nación mediante la red de infraestructura vial que las acerca al resto de las Unidades-Región, impulsándolas a que tomen parte de un sistema nacional de regiones en formación, e incentivando los desplazamientos de bienes de consumo intermedio o final.

- 2.3. Situación geográfica privilegiada en función de la nueva política nacional que se dirige en términos espaciales a la búsqueda de un equilibrio basado en "polos de desarrollo".
- 2.4. Tasa de crecimiento económico, de urbanización y de población similar o menor que la del promedio nacional.
- 2.5. Base económica primaria de exportación hacia mercados inestables externos a la Nación, pero que en términos relativos, pierde significación en la medida que se desarrollan los otros sectores de la economía.
- 2.6. Sustitución gradual de la producción agrícola de exportación por productos destinados al consumo de la Unidad-Región y de la Nación.
- 2.7. Fuerte presión demográfica sobre los recursos del suelo dado el alto índice de crecimiento vegetativo de la población y la inadecuada estructura de tenencia de la tierra.
- 2.8. Búsqueda del desarrollo interno motivado por la Nación que crea en ellas economías externas subsidiadas y de carácter sectorial, fundamentalmente a través de infraestructuras básicas de energía y comunicación vial.
- 2.9. Reorientación de la infraestructura de transporte, ahora dirigida principalmente a las interconexiones regionales.
- 2.10. Dinamización de las funciones internas que se expanden intentando recuperar las áreas económicas periféricas deterioradas, clarificando con ello los límites de las Unidades-Región.
- 2.11. Carencia de una aglomeración geográfica de las actividades industriales.
- 2.12. Mercado interno reducido, de bajos ingresos con capacidad de compra limitada, pero potencialmente significativo gracias a medidas de carácter nacional que buscan una redistribución del ingreso.
- 2.13. Fuerte migración campo-ciudad que deforma y complica aún más la estructura física del centro de jerarquía superior, al mismo tiempo que se hipertrofia el sector terciario y prolifera el desempleo disfrazado.
- 2.14. Baja tasa de generación de empleos urbanos gracias y a pesar de que el Estado ha incentivado la localización de actividades económicas.

- 2.15. Disminución del ritmo de transferencias de capital y recursos humanos, aunque ellas continúen aún siendo importantes y demorando su desarrollo.
- 2.16. Debilidad del sistema interno de centro poblados que se manifiesta por la gran distancia jerárquica entre el mayor y los secundarios.
- 2.17. Significativo incremento en la concentración económica y de decisiones que se localiza en el centro urbano de jerarquía superior.
3. *Unidades-Región estancadas incentivadas con intensidades muy distintas según los sectores de la economía por la propia Nación. No presentan mejores ventajas comparativas y con grandes problemas socioeconómicos y de estructuración espacial que se acumularon desde la crisis de exportación. Están caracterizadas por:*
 - 3.1. Función interna sumamente débil y realizada con recursos exógenos a ella. Son transferencias del Estado y que por la magnitud de los problemas no alcanzan a cumplir su finalidad.
 - 3.2. Función externa también impulsada por el Estado y sin mayores repercusiones para el producto nacional, ni para la formación y consolidación de un sistema nacional de regiones.
 - 3.3. Tasa de crecimiento económico menor o igual que la del incremento poblacional provocando un estancamiento o retraimiento de la economía.
 - 3.4. Base económica en el sector primario de exportación apoyada en una monoproducción con características de deterioro en el mercado internacional.
 - 3.5. Ausencia de actividades secundarias significativas que dinamicen la economía regional.
 - 3.6. Deterioro de las actividades económicas periféricas por retraimiento de la función interna y la consecuente dificultad para determinar los límites de la Unidad-Región.
 - 3.7. Inadecuación de las infraestructuras viales para la nueva finalidad de desarrollo interno a que obedece la política nacional.
 - 3.8. Debilidad de los intercambios con otras Unidades-Región, al igual que la desfavorable balanza comercial interna.
 - 3.9. Grandes inversiones por parte del Estado con carácter de subsidio y tendientes a mitigar las tensiones sociales mediante acciones económicas que a corto plazo reditúen beneficios también sociales.

- 3.10. Intensas migraciones internas campo-ciudad que le otorgan características de insolvencia ocupacional al centro de jerarquía superior.
- 3.11. Tasa de generación de empleos urbanos a un ritmo mucho menor que el de aumento de la población activa.
- 3.12. Poca significación de los centros urbanos secundarios que acarrea una relevancia exagerada para el de jerarquía superior, el cual es incapaz de satisfacer los requerimientos internos de servicios, e incluso, de orientar el desarrollo de la Unidad-Región.
- 3.13. Aumento paulatino de las transferencias de capital y recursos humanos hacia otras Unidades-Región de economía más dinámica que succionan los recursos de ella.
- 3.14. Muy pocas o nulas posibilidades para sustituir la producción de base agrícola con miras a un volcamiento hacia el mercado interno de la Nación.
4. *Áreas de reciente ocupación que responden a un objetivo nacional que contiene una mayor ocupación del espacio geográfico de la Nación y un desplazamiento de población que presiona demográficamente los recursos de Unidades-Región estancada. Están caracterizadas por:*
 - 4.1. Situación geográfica marginal a los límites de las Unidades-Región.
 - 4.2. Debilidad en las vinculaciones económicas con las Unidades-Región más cercanas como consecuencia de la falta de una infraestructura regional que las contenga de manera efectiva.
 - 4.3. Estructuración espacial sumamente débil observable a través de la precariedad que manifiestan los asentamientos, las vías de comunicación vecinal, los intercambios económicos y las actividades de producción.
 - 4.4. Acciones del Estado tendientes a la integración de estas áreas a una Unidad-Región vecina y subsidios a la producción local con miras a evitar el que se conviertan rápidamente en áreas de subsistencia.
 - 4.5. Producción de base agrícola manifiestamente inestable por efecto de la debilidad de las relaciones con el mercado de consumo regional y nacional.
 - 4.6. Centros poblados con carácter de transitoriedad con limitaciones funcionales y de estructuración física poco definida.

- 4.7. Alta tasa de dispersión poblacional.
- 4.8. Patrones simples de asentamiento orientado hacia las vías naturales de comunicación y a lo largo de las precarias arterias viales vecinales.
5. *Áreas de subsistencia con recursos muy limitados y marginados de las políticas de desarrollo nacional.* Están caracterizadas por:
 - 5.1. Tienen una participación mínima en el espacio económico de la Unidad-Región.
 - 5.2. Pequeños volúmenes de población.
 - 5.3. Actividades de producción estrictamente primaria y prácticamente orientadas sólo al consumo familiar.
 - 5.4. Precariedad en todas las manifestaciones espaciales.
 - 5.5. Alto grado de necesidades socioeconómicas insatisfechas.
6. *Vacios económicos que, de acuerdo al grado de tecnología de que dispone la Nación, permanecen en cuadro natural.* Están caracterizadas por:
 - 6.1. Tendencia a disminuir en superficie a medida de que es objeto de la política nacional la ocupación paulatina de su espacio geográfico utilizable.
 - 6.2. Objeto de acciones estables tendientes a conocer la potencialidad y el costo para futuras explotaciones económicas.

CAPITULO CUARTO

Analizada la evolución regional, se detectó que el comportamiento de la capital político-administrativa de la Nación a lo largo del proceso de desarrollo económico-espacial, era sumamente peculiar. El presente capítulo trata de mostrarla en toda su significación.

Paralelamente, es el uso de una terminología y conceptos que corresponden a la teoría interpretativa que se viene desarrollando y que muestra su bondad.

CAPITULO QUINTO

Habiéndose expuesto extensamente las características generales del comportamiento nacional y regional, se creyó conveniente precisar cada una de las etapas relacionadas del proceso simultáneo de desarrollo económico y de estructuración regional del espacio geográfico.

No es más que la sistematización de los aspectos verdaderamente relevantes, por su decisivo comportamiento, que han sido detectados en el análisis interpretativo hecho hasta este momento.

En primer término, se pretende presentar un esquema gráfico que contenga las connotaciones más evidentes del proceso de desarrollo que, en términos económicos y espaciales, afectan al promedio de la Nación. Posteriormente se busca resaltar, de manera conceptual, las particularidades de cada gran etapa.

Se debe dejar establecido que no se trata de repetir todas las motivaciones y formas de comportamiento que se interpretaron anteriormente, sino que de establecer a manera de síntesis, las exactas limitaciones de las grandes etapas que ha seguido el proceso de desarrollo de la Nación. Es evidente que por razones de la propia síntesis se omitirán una serie de detalles, ciertamente importantes, pero que ya han sido lo suficientemente analizados. Ellos estarán presentes en la medida que se recuerde la mayor complejidad que encierran los fenómenos que ahora serán expuestos.

1.0. PRIMERA GRAN ETAPA DEL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL.

a) *Caracterización de los aspectos relevantes del proceso de desarrollo económico nacional.*

b) *Caracterización de los aspectos relevantes del proceso de estructuración regional del espacio geográfico nacional.*

1.1. a) Participación conciente en un esquema de división internacional del trabajo mediante una política de desarrollo formulada en términos estrictamente económicos y volcada hacia el exterior de la Nación.

1.1. b) Formación y consolidación de Unidades-Región aisladas "casi autónomas" en razón al cumplimiento exclusivo del aspecto económico de sus funciones externas. Mantenimiento de patrones de estructuración espacial siempre volcados hacia el exterior de la Nación.

1.2. a) Distintas fases de desarrollo observables a través de las variaciones notorias en el ritmo de crecimiento económico de la Nación motivadas por factores exógenos a ella y vinculados al comportamiento inestable de la demanda exterior.

1.2. b) Gran flexibilidad de los límites físico de las Unidades-Región por efecto de la expansión o retraimiento de sus funciones internas y en consonancia con las variaciones en el ritmo de crecimiento económico nacional. Manifestaciones de desequilibrio regional en razón de mejores ventajas comparativas para el intercambio económico con las economías foráneas desarrolladas.

2.0. PERIODO DE TRANSICION ENTRE LAS DOS GRANDES ETAPAS DE DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL.

a) *Caracterización de los aspectos relevantes que inciden en el proceso de desarrollo económico nacional.*

b) *Caracterización de los aspectos relevantes que inciden en el proceso de estructuración regional del espacio geográfico nacional.*

2.1. a) Cuando aún la política de desarrollo está volcada hacia el mercado internacional, por efecto de la crisis de exportación se dan manifestaciones espontáneas de industrialización orientadas hacia el mercado interno, donde existe capacidad de compra y demanda insatisfecha. Es un comportamiento atípico que se desenvuelve en un marco de actitudes económicas de carácter tradicional. Posteriormente, estas actitudes económicas tradicionales generan una serie de resistencias, cuyo fin es la defensa de los intereses creados en torno a las exportaciones e importaciones, que dificultan el cumplimiento de la nueva política.

2.1. b) Localización de unidades de producción industrial en los centros urbanos tradicionales de jerarquía superior regional que ofrecen las mejores ventajas comparativas, por efecto de la acumulación histórica de economías externas. Se observa un claro patrón de asentamiento industrial orientada hacia los habitat urbanos, donde concurren fuerza de trabajo a bajo costo y mercado de consumo con demanda insatisfecha. Paralelamente, se observan débiles interconexiones entre Unidades-Región dinámicas y Unidades-Región estancadas susceptibles de ser incorporadas al mercado consumidor de manufacturas y/o de producir insumos primarios para la industria. Son débiles por cuanto en esta fase y aún después, perdura una estructuración del espacio geográfico inadecuada a los nuevos fines industriales.

3.0. SEGUNDA GRAN ETAPA DE DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL.

a) *Caracterización de los aspectos relevantes del proceso de desarrollo económico nacional.*

b) *Caracterización de los aspectos relevantes del proceso de estructuración regional del espacio geográfico nacional.*

3.1. a) Política de desarrollo volcada hacia el interior de la Nación, incentivando el proceso de industrialización, buscando la explotación de recursos para los propios requerimientos, y aprovechando las situaciones coyunturales del mercado internacional con fines de capitalización.

- 3.1. b) Interconexión paulatina de las partes económicas del espacio geográfico nacional, que disminuye el aislamiento entre Unidades-Región, permite el libre flujo de bienes y servicios, y facilita la estructuración de un sistema dual de regiones vinculadas por relaciones de dominación económica.
- 3.2. a) Política de desarrollo de emergencia, de carácter económico y sectorial, que orienta las inversiones tanto privadas como del Estado, hacia Unidades-Región que ofrezcan las mejores ventajas comparativas para el logro de un objetivo nacional estrictamente económico.
- 3.2. b) Consolidación del desequilibrio regional observable en la localización aglomerada del desarrollo industrial.
- 3.3. a) Política de desarrollo apoyada en el reconocimiento de una realidad espacial desequilibrada en términos socioeconómicos. Implica un enriquecimiento del concepto de desarrollo por la adición efectiva del objeto social y una reorientación de parte de las inversiones del Estado hacia Unidades-Región con menores ventajas comparativas y buscando "rendimientos socioeconómicos".
- 3.3. b) Localización de inversiones y creación de una infraestructura económica básica subsidiada en Unidades-Región estancadas o de baja tasa de crecimiento económico. Localización de industrias en "áreas deprimidas" por la atracción que ejercen las economías externas generadas por las infraestructuras subsidiadas y con las consiguientes repercusiones en los hábitat disperso y aglomerado de las Unidades-Región afectadas.

CAPITULO SEXTO

Recién ahora se dispone de los elementos necesarios para poder cristalizar y alcanzar el objetivo propuesto al inicio del presente trabajo. Es por ello que en este capítulo se emite una valoración positiva y negativa del comportamiento anterior y presente, se plantea algunos conceptos básicos que normarán la estrategia.

En la valoración, se reflexiona sobre una serie de fenómenos observados a través del análisis y se intenta proyectar lógicamente las repercusiones que éstos tendrían de mantenerse la actual situación.

En primer lugar se considera la formación, con tendencia a consolidarse, de un sistema nacional de regiones deformado. Es un esquema de vinculaciones regionales en términos de dominación económica y no de complementariedad y funcionalidad.

Luego se profundiza en el apoyo que se ha dado a los objetivos y políticas nacionales en el comportamiento económico promedio de la Nación. Representa valorar el alcance de una toma de conciencia sobre problemas económicos que emergen de una visión promedio, cualificada y cuantificada, de la economía en su conjunto y sobre la cual, se toman medidas y se ejecutan acciones dirigidas a estos "puntos de estrangulamiento" promedio detectados.

Otro aspecto sobre el cual necesariamente hubo que reflexionar, fue la actual política de desarrollo caracterizada por una predominancia de la visión por sectores y subsectores. Es una reflexión sobre un fenómeno que deforma el proceso de desarrollo por cuanto se tiende, consciente o inconscientemente, a establecer prioridades entre sectores perjudicando la necesaria complementariedad e integración que debe existir entre ellos. Esto ocurre en la medida que se establecen objetivos y metas para el desarrollo de sectores individuales, suponiéndose que de esta forma se contribuye indirectamente en el fenómeno global.

Un último fenómeno que por su importancia fue evaluado con suficiente profundidad, es la lenta adaptación de la estructura regional del espacio geográfico nacional a los actuales objetivos de desarrollo fijados por la Nación. Esta crítica tiene vital importancia por cuanto se pudo visualizar que al no ser considerado el espacio geográfico en su conjunto como uno de los objetos de planificación, se facilitó la permanencia de jerarquía regionales y estructuración espacial propias de estudios anteriores de desarrollo económico.

En lo referente a los conceptos básicos que se emitieron cabe sintetizar dos, y una condición "sine qua non" de la estrategia. Ellos son los conceptos de integración y proceso.

Integración en su verdadero sentido, con toda la riqueza que ella implica en cuanto a la funcionalidad y complementariedad racional entre los elementos integrados. Es el oponerse el concepto deformado de integración espacial en términos de juntar, sumar o mezclar partes que se relacionan y vinculan por factores de dominación o de obsoletas actitudes económicas patriarcales. Es la búsqueda de una integración de sectores económicos, de niveles de acción y de objetos de la política de desarrollo, todo ello, dentro del otro gran concepto que es el de proceso.

Concepto de proceso que implica el reconocer la existencia de claros antecedentes y resultantes de una acumulación histórica de fenómenos, de un esquema de relaciones causales donde las acciones e interferencias actuales habrán de tener repercusiones que deben ser previstas, evaluadas y ajustadas para cuando el futuro se haga presente.

Una condición "sine qua non" está formulada en los siguientes términos:

Para que realmente la estrategia que se pretende exponer sea factible, necesariamente la política de desarrollo debe estar apoyada en objetivos nacionales cuyo contenido esté formulado en términos gesosocioeconómicos.

Esto no es más que enriquecer el concepto de desarrollo, al igual que se

hizo antes con la adición efectiva de la variable social, ahora con la inclusión también efectiva de la variable espacio geográfico. Ello, por haberse visualizado que es sumamente lógico que el lugar donde se verifican los desequilibrios socio-económicos, sea uno de los objetos de planificación que contribuya realmente a disminuirlos.

En base a todas estas consideraciones se formula los pasos fundamentales de una estrategia de desarrollo.

a) Visualizar la estructuración "óptima" del espacio geográfico nacional de acuerdo a los fines planteados por los nuevos objetivos de la nación.

La estructuración regional "óptima" del espacio geográfico nacional, no es más que la determinación racional de un sistema de Unidades-Región jerárquicamente distribuidas e integradas por un esquema de relaciones económicas e interdependientes y complementarias. Esto, indudablemente, es hoy día sólo una aspiración y un empezar a visualizar el "deber ser" del comportamiento espacial de la economía. Sin embargo, aunque la materialización está lejana en el tiempo, se debe insistir, cuantas veces sea necesario, que las acciones que hoy se tomen para corregir una acumulación histórica de fenómenos deformados, han de constituir el basamento de una acumulación futura de fenómenos racionalmente previstos que tenderán a lograr la aspiración propuesta.

Es una visión eminentemente nacional que en este momento debe ser lograda apoyándose en la observación de manifestaciones funcionales que se dan entre partes de este espacio geográfico global.

b) Dos enfoques para dos realidades distintas que fueron interpretadas en el análisis y que requieren tratamiento diferente pero siempre dentro de un mismo objetivo.

En primer término, el caso de aquella parte del espacio geográfico nacional ocupado económicamente, donde se han desarrollado las Unidades-Región tradicionales y en donde se visualizan las tendencias de interrelación y se manifiestan los intercambios de bienes y servicios.

En segundo lugar, el espacio geográfico restante, caracterizado por la presencia de vacíos económicos, ocasionalmente Unidades-Región, áreas de subsistencia, por una marginalidad casi total del espacio económico nacional y una predominancia del cuadro natural.

En el espacio geográfico ocupado económicamente se observa que uno de los comportamientos que cobra suma importancia para que hoy día pueda racionalizarse el proceso de estructuración regional, es la intensidad de intercambios verificados en grupos de dos o más Unidades-Región tradicionales, con tendencia a la complementariedad económica. Este fenómeno, contrapuesto al antiguo comportamiento independiente de las Unidades-Región, pone en evidencia que en agrupaciones de ellas, en cada grupo, se dan intensidades de relaciones —intercambios— mayores que las que tiene cada Unidad-Región individualmente con el resto de la Nación. Esto siempre que se haga abstracción

de las relaciones existentes con la Unidad-Región dinámica, la cual está definiendo un esquema de dominación que obliga por ello, a hacerla objeto de un tratamiento particular.

Dentro de una visión prognóstica, cada una de las referidas agrupaciones por relaciones de complementariedad, indica una tendencia evidente a la formación de una sola unidad funcional mayor.

La racionalización del proceso de estructuración regional del espacio geográfico de la nación se apoya precisamente, y no podría dejar de serlo, en este tipo de funcionalidad que es la esencia del concepto de Unidad-Región.

La tendencia a la formación de una unidad funcional mayor es lo que permite definir Unidades-Región-Plan. En éstas habrá de normarse sus funciones internas y externas en razón de los requerimientos que plantea la nueva política de desarrollo nacional, en el sentido de combatir los desequilibrios regionales, optimizando la combinación de los tres objetos básicos de la planificación: económico-social-espacio geográfico.

De esta presentación resulta que en el espacio geográfico ocupado económicamente, han de localizarse acciones distintas, por un lado, en la Unidad-Región dinámica y por otro, en las Unidades-Región-Plan que tendrán atención diferencial de acuerdo a las ventajas comparativas que ellas ofrezcan al objetivo nacional.

En lo que atañe al espacio geográfico marginalizado económicamente, la Nación sólo brindó a estas áreas una atención significativa en momentos excepcionales, cuando en ellas se localizaban recursos que permitieron aprovechar situaciones coyunturales en el mercado internacional.

Al presentar esta parte del espacio geográfico una clara debilidad en la estructuración espacial, no cabe definirla bajo criterios de funcionalidad. Es por ello, que su consideración ha de ser distinta, centrándose más bien en una visión estructurada en torno al concepto de "áreas especiales". Esto implica el análisis, interpretación y normación de comportamientos previos y condiciones a la formación y consolidación de Unidades-Región.

c) Nivel, intensidad y significado de las acciones que han de tomarse en el espacio geográfico de ocupación económica.

Un primer nivel de acciones lo constituye aquéllas que se dirigen hacia las Unidades-Región dinámica. Son acciones orientadas hacia Unidades-Región que fomentaron la estructuración deformada del espacio geográfico nacional y que ahora, han de generar gran parte del capital que se invertirá en las Unidades-Región-Plan.

Se trata de acciones que contemplan la necesaria mantención de su ritmo de crecimiento económico, dirigidas a facilitar el cada vez mejor aprovechamiento de las enormes ventajas comparativas económicas que han tenido y siguen teniendo acumulativamente. La finalidad de ello no es otra que la de estimular

la única gran fuente de formación de capital, a corto y mediano plazos, que el Estado dispone para transferir hacia las Unidades-Región-Plan.

Un segundo nivel de acciones jerárquicamente más importantes deben ser aquellas dirigidas hacia determinadas Unidades-Región-Plan que aparte de sus recursos, que pueden ser similares a otras, ofrecen una mayor potencialidad de efectos multiplicadores en razón de su situación geográfica estratégica.

Se observó que la forma en que se define a las Unidades-Región-Plan, implica el reconocer en algunas de ellas, esquema de relaciones particulares entre Unidades-Región tradicionales estancadas y otras de lento crecimiento económico. A raíz de esto, es posible apreciar que ciertas Unidades-Región-Plan cuando contienen una Unidad-Región tradicional con economía más dinamizada, presentan características de mayor desarrollo relativo y ofrecen mejores ventajas comparativas para el logro de los objetivos nacionales.

Es una visión promedio apoyada en el comportamiento de una Unidad-Región más dinámica en términos relativos, situada en interior de la Unidad-Región-Plan y que se comporta como elemento aglutinador por las características de polarización que posee. Es el apoyo en una Unidad-Región de lento crecimiento, que aun habiendo sido estimulada con igual intensidad que otras, se dinamizó más en función al ofrecimiento de una situación geográfica estratégica para los fines del desarrollo nacional hacia adentro.

En suma, son las características de estas Unidades-Región las que otorgan a ciertas Unidades-Región-Plan una jerarquía regional promedio superior, el ofrecimiento de mejores ventajas comparativas para los fines que ahora preocupa y la calificación de prioritarias.

Dado la limitación de recursos de la nación subdesarrollada y al representar estas acciones grandes volúmenes de inversión, han de concentrarse obligadamente en estas Unidades-Región-Plan prioritarias.

Un tercer nivel de acciones son aquellas dirigidas hacia el resto del espacio geográfico ocupado económicamente. Son acciones que se dirigen hacia las Unidades-Región-Plan secundarias con menor grado de dinamismo y orientadas directamente a la incentivación del cumplimiento de sus funciones internas.

Las funciones internas de dichas Unidades-Región-Plan son de vital importancia por cuanto se ha dicho que poseen una estructuración espacial y económica muy débil, constituyendo hoy sólo una tendencia a la formación de un espacio funcional. Es por ello, que este tipo de acciones han de localizarse en estas Unidades-Región-Plan, ya que únicamente así podrá lograrse su consolidación y se hará más factible el cumplimiento de sus funciones externas tradicionales.

Si bien es cierto que este tercer nivel de acciones tiene una menor intensidad que las anteriores, sin embargo su significado es importante dado que el cumplimiento de las funciones internas en su bivalencia posibilitará por un lado,

la consolidación de la estructura espacial de estas Unidades-Región-Plan, y por otro, la atención a los requerimientos socioeconómicos de su población.

d) Nivel, intensidad y significado de las acciones que han de tomarse en el espacio geográfico nacional marginalizado económicamente.

Evidentemente que el nivel y la intensidad de las acciones que se tomen en esta área, generalmente extensa, deberán ser inferiores a las del espacio ocupado económicamente. La razón de ello se fundamenta en la magnitud de los problemas que tiene el espacio geográfico económico y las limitaciones financieras de la Nación.

No se está propugnando la relegación de esta "área espacial", sino más bien enriquecer las acciones que en ellas se tome, con significado eminentemente práctico, con visión operativa y conectando directamente la búsqueda de la potencialidad del área con los requerimientos de las Unidades-Región-Plan.

Son acciones que deben estar orientadas al desarrollo futuro del área, en función del resto del espacio geográfico nacional y no en función de sí misma, por cuanto esto representaría enfocarla con criterios tradicionales ajenos a una visión global de todo el contexto nacional.

e) Con el fin de hacer más claros los planteamientos sobre la funcionalidad de las Unidades-Región, tanto la dinámica como las Plan prioritarias y secundarias, se incluye en el trabajo una serie de indicadores de tipo instrumental que pueden hacer factible la calificación de la funcionalidad intra e interregional.

f) Contenido de las acciones que se han de tomar en el espacio geográfico ocupado económicamente.

Luego de formular y fundamentar en el trabajo el contenido que han de tener estas acciones, se estima conveniente presentar aquí, a modo de síntesis, para cada realidad las acciones correspondientes a la función interna y externa con sus respectivas connotaciones espaciales y económicas.

Para facilitar la labor y comprensión se adopta una simbología operativa.

A = Unidad Región dinámica.

B = Unidad-Región-Plan prioritaria.

C = Unidad-Región-Plan secundaria.

I. FUNCION EXTERNA.

A. Otorgar a la función externa de la Unidad-Región dinámica una relevancia de primer orden y de carácter instrumental.

Apoyar el incentivamiento de la función en el sector secundario de la economía.

B. Concentrar los esfuerzos nacionales para que a través del cumplimiento de esta función, la Unidad-Región-Plan prioritaria se transforme en matriz para alcanzar el equilibrio sectorial y espacial de la nación.

- C. Mantener la base de exportación primaria mediante estímulos indirectos a la función externa, incidiéndose más bien en el cambio de sentido para los productos exportados.

1.1. FUNCION EXTERNA: ASPECTO ESPACIAL.

Características generales válidas para todas las Unidades-Región.

Sustituir paulatina y significativamente, bajo criterios de óptimo económico, gran parte de la producción tradicional de exportación hacia mercados foráneos por una producción dirigida al mercado nacional.

Características particulares para cada Unidad-Región.

- A. Estimular en la Unidad-Región dinámica la localización preferencial de actividades industriales volcadas hacia el mercado nacional. Actividades que de preferencia produzcan en la propia Unidad-Región y en el mismo sector, eslabonamientos anteriores y posteriores. Implica mantener la base económica actual.
- B. Incentivar directamente las industrias vinculadas a los recursos primarios locales y orientadas al propio consumo y al interregional. Implica desplazar paulatinamente la base económica tradicional.
Estimular directamente la producción primaria requerida por el resto del espacio geográfico nacional.
- C. Volcar la mayor parte posible de la producción primaria hacia los mercados nacionales tanto de productos alimenticios como de insumos para la industria.

1.2. FUNCION EXTERNA: ASPECTO ECONOMICO.

Características generales válidas para todas las Unidades-Región.

Aprovechar de manera sistemática la exportación de productos demandados coyunturalmente por el mercado exterior del país.

Características particulares para cada Unidad-Región.

- A. Incentivar el aspecto económico de la función externa sólo en circunstancias muy particulares, buscándose más bien que las industrias que producen para el mercado exterior se desarrollen en base a su propia dinámica.
- B. Coordinar cuidadosamente el proceso de sustitución de exportaciones tradicionales hacia economías foráneas con la colocación instrumental de productos en las mismas con fines de capitalización.

- C. Buscar que las exportaciones seleccionadas para el mercado internacional se apoyen en el sector primario de la producción.

2. FUNCION INTERNA.

- A. Otorgar a la función interna de la Unidad-Región dinámicas finalidades evidentes de organización.
- B. Otorgar a la función interna de la Unidad-Región-Plan prioritaria una intensidad tal que permita consolidarla en el menor tiempo posible.
- C. Otorgar a la función interna de la Unidad-Región-Plan secundaria la casi exclusividad de los estímulos directos que en ella se localicen.

2.1. FUNCION INTERNA: ASPECTO ESPACIAL.

Características generales válidas para todas las Unidades-Región.

Asignar discriminadamente acciones sectoriales integradas en puntos estratégicos del espacio geográfico regional, buscando así estructurarlo y consolidarlo.

Características particulares para cada Unidad-Región.

- A. Ordenar espacialmente las relaciones funcionales de la economía regional a través de la identificación y normación de un sistema interno jerárquico de centros urbanos y sus respectivos hinterlands.
- B y C. Buscar la estructuración funcional del espacio de estas Unidades-Región-Plan, localizando acciones con intensidad directamente proporcional al nivel jerárquico de los lugares geográficos estratégicos que se determine.

2.2. FUNCION INTERNA: ASPECTO ECONOMICO.

Características generales válidas para todas las Unidades-Región.

Ajustar la estructura de producción a los propios requerimientos como a los restos de la Nación, considerando con la debida importancia las condiciones naturales —recursos— y la magnitud del mercado laboral.

Características particulares para cada Unidad-Región.

- A. Organizar intersectorialmente la producción de manera tal que se facilite el cumplimiento del papel regional y se tienda a satisfacer los requerimientos económico-sociales de la población.
- B y C. Adaptar la estructura de producción al medio donde se ha de desarrollar, ajustándola de preferencia a las características del mercado laboral y buscando paralelamente la mejor capacitación de la mano de obra.

g) Contenido de las acciones que se han de tomar en el espacio geográfico marginalizado económicamente.

Las acciones en un primer momento deben estar dirigidas a la búsqueda de la potencialidad instrumental del área. A buscar un conocimiento que permita evaluar la factibilidad económica de la explotación de ciertos recursos que actúen como nexo entre el "área espacial" y su necesaria complementariedad ésta que sólo es posible al disponerse de ciertas condiciones de accesibilidad. Acciones que posibiliten evaluar en términos relativos, los efectos multiplicadores que podrían ser proporcionados por el establecimiento de vías de comunicación que contribuyan a la integración del área en el sistema nacional de regiones. Se buscaría de esta forma, otorgar al Estado la posibilidad de definir prioridades de ejecución en un plazo más o menos cercano.

Son acciones que permitan la consolidación de los asentamientos humanos ya hoy día existentes y los futuros asentamientos que se produjeron por migraciones espontáneas, localizados en función de las vías naturales de penetración y tendiendo paulatinamente a convertirse en economías de subsistencia y por tanto marginados cada vez más de la economía nacional de cambio.

En estos asentamientos las acciones deben estimular los tres sectores de la economía, considerando: su necesaria interrelación, la intensidad diferencial de los incentivos, y la limitación de recursos financieros del Estado para promover el desarrollo en todo su espacio geográfico.

El sector primario, base económica, será incentivado intensamente para producir hacia el mercado nacional de alimentos e insumos industriales.

El sector terciario, posibilitando la concentración, transacción y desplazamiento de bienes complementarios por un lado, y por otro, brindando a los asentamientos el mínimo de servicios y equipamiento que ayuden a consolidarlos y evitar su precariedad.

El sector secundario, estimulado en circunstancias muy particulares cuando, por ejemplo, resulte antieconómico desplazar materia prima en bruto hacia los centros de jerarquía superior de Unidades-Región motrices. En este caso, se orientará las localizaciones industriales en un centro poblado del "área espacial" que reúna por lo menos las siguientes condiciones: accesibilidad durante todo el año desde el resto del espacio geográfico nacional y de los asentamientos vecinos; que posea un volumen de población lo bastante considerable en relación al contexto poblacional del área.

Por último, al igual que se dijo para el resto del espacio geográfico nacional ocupado económicamente, no se debe desaprovechar ninguna situación coyuntural en el mercado internacional, ya sea de materias primas o de manufacturas. Esto, porque los ingresos percibidos en una coyuntura representan la posibilidad de acelerar el proceso de desarrollo, no del "área especial" o Unidad-Región donde se ha generado, sino que en el conjunto del espacio geográfico nacional.