

# UNIVERSIDAD Y DESARROLLO REGIONAL: UN ENFOQUE POR LA VIA DE LOS PROBLEMAS REGIONALES \*

ANDRÉS NECOCHEA V. \*\*

---

## INTRODUCCION

---

Una discusión sobre el desarrollo regional y el rol que le cabe a la Universidad en él, pasa por lo menos por dos definiciones previas: ¿Qué se entiende en este trabajo por desarrollo regional? y ¿Cuáles son los principales problemas que debe enfrentar una región para el desarrollo?

El supuesto básico que subyace en el trabajo es que el desarrollo de una región se produce por un conjunto de actividades y actores que presentan potenciales de desarrollo y restricciones, y que ellos, dado que la región es un ente abstracto, son los que pueden contribuir desde el interior a su desarrollo.

La región, comoquiera que se la defina, es una subdivisión arbitraria, más o menos rígida y definida de un territorio nacional. Puede o no ser una unidad administrativa, puede ser una suma de ellas o estar simplemente definida por la tradición.

Las regiones como unidades administrativas se han definido normalmente con fines de planificación del desarrollo y abarcan en su totalidad al territorio nacional. Chile, por ejemplo, ha definido un sistema nacional de regiones con estas características. Hay excepciones, sin embargo, a la cobertura nacional tal como fue el caso del valle de Lama-Chapala, en México —que pretendía el desarrollo de una cuenca hidrográfica— o el de la Guyana en Venezuela, orientada a la apertura de un área de frontera.

Existe otro tipo de regiones que se define más bien por condiciones geográficas y que normalmente se ven constituidas por unidades territoriales relativamente homogéneas desde esta perspectiva. Un ejemplo de ello sería el altiplano peruano que se ve cruzado por un sistema nacional de regiones a pesar de constituir una unidad ecológica relativamente homogénea.

Finalmente, la historia y la tradición han generado regiones que se ven reforzadas por afinidades o antagonismos históricos reflejados en lo que se

---

\* El presente artículo fue presentado como ponencia al Seminario sobre Universidad, Gobierno y Empresas Regionales, realizado en la ciudad de Pelotas, Brasil, en julio de 1981.

\*\* Director del Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

ha denominado el 'regionalismo'. En muchos casos son las características étnicas o culturales las que definen su composición. En este caso se encuentran, por ejemplo, las regiones del Bajío, en México; de los alemanes y de la Araucanía en el sur de Chile.

De esta manera, la especificidad de la unidad territorial definida como región puede tener distintas causas no coincidentes. La participación de la Universidad en su desarrollo puede estar definida por uno o más de los factores que generan las regiones y su grado de compromiso con los diferentes grupos sociales; definir roles prioridades distintos, según obedezca a los factores antes mencionados.

Destacando este compromiso de la Universidad con diferentes grupos sociales, con definición territorial, se puede decir que la Universidad asume un rol específico en la medida en que se compromete con estos grupos en forma diferencial, muy particularmente, si los intereses de los grupos sociales se encuentran en conflicto.

Si se cuenta con una definición territorial más o menos homogénea como región, los compromisos de la Universidad con los diversos agentes sociales o grupos también permiten establecer el tipo de acciones que se derivan de la presencia de la Universidad en una región dada.

Los elementos anteriores se desprenden de las características inherentes al desarrollo de una región, tal como se la discutirá más adelante. Crecimiento y distribución parecen ser elementos centrales al concepto de desarrollo. No es concebible un desarrollo sin que exista un incremento del total de bienes y servicios producidos en una región; sin embargo, si los beneficios de este crecimiento se concentran en muy pocas manos, permaneciendo el grueso de la población en niveles de bienestar constante, es dudoso que se esté produciendo un efectivo desarrollo.

La existencia de universidades regionales contribuye, en alguna medida, a estos procesos de desarrollo regional. Su aporte puede ser muy significativo en términos de crecimiento y de distribución si se concentra en estos objetivos. Su acción, sin embargo, no puede concentrarse en objetivos tan abstractos como éstos, y debe ser interpretada en función de elementos más explícitos, los que pueden resumirse en lo que principalmente se define como los problemas regionales.

En lo que sigue en este trabajo, por consiguiente, se trata de establecer, en mayor detalle, el concepto de desarrollo regional y determinar los actores que intervienen en la solución de los diferentes problemas, tal como se los define más adelante.

---

## 1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO REGIONAL

---

El hecho de que exista una cierta preocupación oficial y académica por el desarrollo regional implica necesariamente que el espacio constituye, en alguna medida, barrera para el cumplimiento de los supuestos de libre movilidad de los factores, tal como se expone en la teoría económica neoclásica.

Gran parte de la literatura sobre desarrollo económico lo considera, en términos aespaciales, como si todo sucediese en un punto. La ciencia regio-

nal, por el contrario, introduce en el análisis la racionalidad del espacio en función de los costos de transporte asociados a localizaciones específicas de procesos y, además, introduce la variable administrativa, con su definición territorial, en el análisis económico, complicando notablemente la conceptualización teórica del problema.

No existe, hasta la fecha, algo que pudiera denominarse un modelo teórico del desarrollo regional, siendo la mayor parte de las formulaciones disponibles teorías de alcances medio o paradigmas que contribuyen a esclarecer ciertos dilemas. Las diferencias entre distintas concepciones de la especificidad regional fluctúan entre negarla, en función de la necesidad de cambios estructurales profundos como alternativa, hasta la búsqueda de regularidades empíricas entre niveles de desarrollo nacional y desigualdades regionales.

Una primera forma de conceptualizar el desarrollo regional consiste en considerar los problemas regionales como una "imperfección de mercado", dado que no se cumplen los supuestos de "movilidad perfecta de los factores". Si el "problema regional" se atribuye a "un funcionamiento defectuoso de los mecanismos que deberían asegurar la transparencia y la movilidad en el mercado, la respuesta lógica entonces será mejorar la difusión de información (de oportunidades) y mejorar los sistemas de transporte y comunicaciones, así como eliminar las trabas institucionales a la libre movilidad de la fuerza de trabajo<sup>1</sup>.

Una segunda opción, de corte más keynesiano y desarrollista, "consiste en considerar el problema regional como un subproducto indeseable, pero inevitable, del propio proceso de crecimiento económico y, en particular, del mecanismo de diferenciación involucrado en el crecimiento: la necesaria concentración espacial en unas pocas ciudades". Sin embargo, "superado cierto nivel de concentración y desarrollo, las mismas fuerzas económicas —ahora bajo la forma de deseconomías de aglomeración, reducción de la tasa de ganancia y existencia de más amplios y mejores sistemas de transporte— llevarán a un proceso de desconcentración territorial, con la consiguiente reducción en, por ejemplo, los niveles interregionales de renta"<sup>2</sup>. Si se acepta entonces el razonamiento de la cadena concentración-eficiencia-desconcentración-equidad, la acción del desarrollo regional consistirá en utilizar la ciudad primal como un multiplicador económico y el sistema urbano como soporte del proceso de goteo o derrame<sup>3</sup>.

Según otros teóricos, "el "problema regional", así como sus manifestaciones más evidentes, corresponden simplemente a un irrestricto "mapeamiento" geográfico de los problemas societales, en particular, de los problemas ligados a las formas de propiedad, de dominación, de explotación y de producción presentes en la sociedad". De acuerdo a tal hipótesis, no hay nada de específico en lo regional, siendo esta dimensión sólo una abstracción simplista de una compleja realidad social determinada a su vez por relaciones de poder<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sergio Boisier, "Reflexiones en torno al rol futuro de la planificación regional en América Latina", mimeo ILPES, enero 1979. Versión preliminar para comentarios.

<sup>2</sup> Loc. cit.

<sup>3</sup> Loc. cit.

<sup>4</sup> Loc. cit.

En último término, para la corriente estructuralista de pensamiento, los problemas del desarrollo regional son considerados como parte de la heterogeneidad estructural característica de las sociedades en desarrollo. "Se reconoce la influencia recíproca entre la organización del espacio y la organización social y se admite que, a lo largo del tiempo, puede ser la estructura espacial la que condiciona las estructuras sociales en tanto que en etapas diferentes puede darse la relación inversa"<sup>5</sup>.

Según Boisier, este planteamiento lleva a identificar en "especificidad" de lo regional. Tal especificidad estará dada por:

- i) La diferente constelación de recursos naturales sobre el territorio;
- ii) el acceso diferencial a los mercados;
- iii) el efecto de la fricción del espacio en el proceso de difusión;
- iv) el diferente grado de mezcla de actividades modernas y tradicionales en distintas partes del territorio;
- v) las distintas formas de dominación ejercidas por los propios elementos del sistema regional, y
- vi) la desigual distribución del poder.

"Una vez admitida la especificidad de lo regional, de inmediato queda definido un sujeto particular de planificación (distinto del sujeto "global" o del sujeto "sectorial") e incluso un campo profesional diferenciado. A su vez, ello conduce al planteamiento de políticas regionales y el establecimiento de instituciones ligadas al manejo de los asuntos regionales. En esta perspectiva, la planificación regional adquiere una dimensión comprensiva"<sup>6</sup>.

El objetivo central de la universidad regional será en la medida en que la planificación del desarrollo sea la óptica asumida, la de contribuir a los procesos de crecimiento y distribución inherentes al desarrollo en la región, y en función de estos efectos se interpretarán los problemas o restricciones que normalmente debe enfrentar una región para su desarrollo. Es en este campo donde le cabe un rol protagónico a una universidad enclavada en una región, en la medida en que adquiera un real compromiso con sus objetivos.

---

## 2. UN ENFOQUE POR LA VÍA DE LOS PROBLEMAS REGIONALES

---

La definición de problemas regionales constituye una forma de enfrentar y obviar la abstracción del concepto de desarrollo regional y operacionalizar la participación de los diversos agentes en su planificación. Su definición surge de un marco conceptual que permite generar el conjunto más relevante desde la perspectiva teórica que se adoptara sobre desarrollo. Es así como se han clasificado los problemas regionales en dos tipos: a) de crecimiento del volumen de producción de bienes y servicios, y b) de distribución del producto entre los agentes sociales que intervienen en su produc-

---

<sup>5</sup> Loc. cit.

<sup>6</sup> Loc. cit.

ción. Una discusión que queda pendiente, sin embargo, es la que se refiere al conflicto entre equidad y eficiencia, el que ha recibido mucha atención en América Latina sin haberse encontrado una solución teórica única, dado el fuerte antagonismo ideológico involucrado en su formulación.

---

## 2.1. *Problemas de crecimiento regional*

---

El crecimiento del producto regional bruto es normalmente considerado como un objetivo central de las políticas nacionales y/o regionales de desarrollo. Este objetivo se logra mediante una dinamización de la actividad económica regional y comprende normalmente problemas disímiles, aunque de origen común. Entre ellos se cuentan todos los vinculados con los desequilibrios regionales, con el refuerzo de la base económica local y con la gestión local del desarrollo.

Esta es, normalmente, la perspectiva que asumen las oficinas nacionales de planificación latinoamericanas cuando formulan objetivos de crecimiento acelerado del producto regional, compatibilizado en alguna medida con una maximización del producto nacional bruto. Su formulación parte normalmente de un diagnóstico basado en el excesivo centralismo y congestión en un solo centro urbano nacional, producto del proceso de urbanización, y una relativa miopía sobre los potenciales regionales de crecimiento.

Su formulación podría caracterizarse, fundamentalmente, por lo tanto, en la siguiente lista de tópicos o problemas:

- Centralismo, urbanización y problemas regionales.
- Distribución desigual de recursos naturales.
- Crecimiento regional e innovación tecnológica.
- Problemas de gestión regional del desarrollo.
- Problemas de infraestructura regional.

---

### 2.1.1. *Centralismo, urbanización y desarrollo regional*

---

Una de las manifestaciones más destacadas del desarrollo de América Latina ha sido el proceso de urbanización a que se ha visto sometida su población en las últimas décadas de este siglo. De ser un continente mayoritariamente rural, está pasando rápidamente —mostrando las mayores tasas del mundo— a ser un continente básicamente urbano.

Uno de los rasgos principales de este proceso es el surgimiento de las áreas metropolitanas como grandes aglomeraciones de población, con una alta preeminencia dentro del sistema urbano que concentra cada vez mayor proporción de población y las consiguientes demandas agregadas de vivienda, servicios y empleo. Esto, a su vez, se ha expresado en una situación creciente de disparidades regionales de desarrollo, concentrándose los sectores más dinámicos de la economía en la ciudad principal o área metropolitana y dejando a la periferia en una situación desmedrada.

Además, esta concentración de población, al parecer, ha provocado no sólo diferenciales importantes en los índices agregados *per cápita*, sino que ha contribuido a una distribución más regresiva de los ingresos en las re-

giones más atrasadas de los países, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de subsidiar fuertemente su desarrollo.

En el Área Andina la situación aparece claramente enmarcada en este proceso, y a pesar de la carencia de datos recientes sobre los problemas generados en la distribución interregional del ingreso, se puede hipotetizar que éste ha mostrado un comportamiento similar a los casos de estudios documentados, dada una menor dinámica en la política de desarrollo regional en estos países.

El caso del Perú es del todo típico: según estadísticas oficiales, Lima concentra un 24% de la población total del país, con un 42% del empleo industrial, 76% de las remuneraciones e inversiones y 42% del consumo nacional. No hay centros urbanos dinámicos de alternativa al crecimiento de Lima y existe un excedente de población rural de 3.500.000 habitantes en una población total de 15,5 millones de habitantes en 1975. Las proyecciones de CELADE indican que en el año 2000 tendrá un 77,8% de población urbana.

Un país que tradicionalmente mostraba una relación muy equilibrada entre sus diversas regiones, caso de Colombia, con la integración nacional territorial ha tendido hacia una creciente preponderancia de la capital nacional, Bogotá, rompiéndose este equilibrio.

Chile sigue concentrando gran parte de su crecimiento y desarrollo en el Área Metropolitana de Santiago, a pesar de una tradición de planificación regional. Su población rural, incluso, decreció en términos absolutos, en los últimos períodos censales, la que se concentró básicamente en Santiago.

Tanto las políticas estatistas como las de mercado han demostrado ser ineficientes para disminuir este grado de concentración. En una reciente publicación de un diario importante de Chile<sup>7</sup> se expone que "las cifras sobre ingresos y gastos fiscales parecen mostrar que el proceso de centralización continúa a un ritmo creciente. En efecto, en 1978, la Región Metropolitana aportó el 56,6% de los ingresos generales de la nación; sin embargo, el gasto fiscal que se efectuó en ella representó el 75% del gasto fiscal total. En 1980, la situación es aún más desigual. En la Región Metropolitana se generó el 57,8% de los ingresos generales de la nación, mientras que el gasto significó el 87,5% del gasto fiscal efectuado en todo el país. Esto hace que el resto de las regiones aparezcan como cedentes netas de recursos en favor de la Región Metropolitana, en forma creciente".

En el año 2000 la mayoría de las grandes ciudades de América Latina habrán duplicado su población. Ciudad de México y Sao Paulo frisarán los treinta millones de habitantes, cabiéndole al resto posiciones relativas más modestas respecto al continente, pero de muy alta primacía respecto a sus periferias nacionales. Esta concentración de población se evidencia ya en 1970, mostrándose una clara tendencia hacia la concentración en las ciudades mayores de sus sistemas urbanos.

Esta concentración no sólo será expresada en términos de población, sino que también en actividades industriales y de servicio, dado el enorme desafío de proveer empleo para estos volúmenes crecientes de población demandante<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> El Mercurio, 2 de junio de 1981, p. C 1,

<sup>8</sup> Véase Ligia Herrera y Waldomero Pecht. Crecimiento Urbano de América Latina BID. CELADE, Santiago de Chile, 1976.

Contribuye, además a esta concentración, la fuerte dotación de economías externas y de aglomeración en las grandes capitales de nuestros países, caracterizada por los altos índices de empleo industrial y de servicios y de valor agregado, así como por la hegemonía que las caracteriza en la distribución de poder. No existen, por otra parte, estudios que indiquen que se ha entrado en situaciones de deseconomías externas que sirvan de regulación y control de este proceso secular de movimiento de población.

Esta concentración se ve reforzada, además, por un creciente abandono de los instrumentos tradicionales de subsidio a la desconcentración, que se aplicaron en la década de los sesenta y avanzados los setenta, y que se expresaron en términos de políticas explícitas de subsidio a la desconcentración. Esta tendencia ha surgido básicamente por el agotamiento del modelo de substitución de importaciones que ha entrado en crisis en la mayoría de los países, los fracasos relativos en los esfuerzos de integración supranacional y la apertura de las economías a la competencia internacional, y como una manera de aumentar la eficiencia interna, controlar la inflación y lograr la masificación del consumo como una meta implícita de desarrollo.

Cada día es más frecuente el análisis económico del nivel macro y los supuestos implícitos de perfecta movilidad de los factores capital y fuerza de trabajo en el espacio. Consecuentemente, los análisis y las políticas orientadas al logro de un equilibrio espacial mayor no pasan del nivel de enunciado, siendo muy débil su instrumentación<sup>9</sup>.

Colabora sustantivamente en este proceso de concentración la tendencia centralizadora de las administraciones públicas del continente<sup>10</sup>. Esta centralización del poder ha anulado la voluntad de organizarse para el desarrollo económico en las regiones. Son tantos y tan grandes los obstáculos a los esfuerzos locales autogeneradores que son pocos los que están dispuestos a emprenderlos. Esto deja a las economías regionales a merced de quienes toman las decisiones en el nivel central. Por otra parte, y en forma complementaria, el desarrollo regional no toma la forma de un crecimiento estructural, sino que aparece como un proceso heurístico y discontinuo en el que, de vez en cuando, la burocracia central "exporta" un proyecto de envergadura. Algunos, tales como vivienda, educación, salud, corresponden a la satisfacción de una necesidad local inmediata. Otros, tales como proyectos agrícolas e industriales, se implantan de acuerdo a las tendencias locacionales del proyecto, sin considerar las necesidades de la región y pasan a constituir virtuales enclaves del poder central en ella<sup>11</sup>.

Esto se ha visto reforzado en los últimos años por la tendencia a decidir las inversiones sobre la base de "evaluaciones científicas de proyecto" definidos puntualmente y sin evaluar las eventuales concatenaciones que tendrían en el contexto de un programa o plan.

Los procesos migratorios constituyen el principal elemento que alimenta la urbanización de América Latina. La migración tiene una clara orientación

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Sergio Boiser, "La planificación regional antes de la medianoche", en Revista de la CEPAL, N° 5, primer semestre de 1979.

<sup>10</sup> Incorporadas las universidades que, en general, encuentran una situación más adecuada para su expansión en los centros metropolitanos.

<sup>11</sup> John Friedman y Andrés Necochea "Algunos problemas de política de urbanización en la Región Capital de Chile", en Revista EURE, Vol. I, N° 1, octubre de 1970.

rural-urbana ya sea en un proceso escalonado de las áreas rurales a los pequeños pueblos ciudades o de éstas a las áreas metropolitanas.

Desde el punto de vista del desarrollo individual parece haber buenos argumentos sociales que respaldan este proceso. En un estudio sobre movilidad social realizado en Chile se demuestra claramente que las oportunidades reales que se abren a una persona en Santiago son mucho mayores que las que encuentra en una capital regional y más aún, en esta ciudad son claramente mejores que en la periferia rural que la circunda. La dotación diferencial de equipamiento social y de servicios, así como las mejores oportunidades de movilidad laboral y el sindicalismo contribuyen, en buena medida, a esta movilidad social diferencial, la que se expresa muy claramente en las nuevas oportunidades que se abren a los hijos de inmigrantes<sup>12</sup>.

Todo lo anterior indica claramente que el crecimiento poblacional es altamente concentrado, lo que se ve reforzado por la inversión pública y privada, la provisión de servicios y prácticamente toda actividad económica no vinculada a los recursos naturales. Esta situación genera conflictos y tensiones entre el centro y las periferias nacionales en términos de la discusión por los recursos y los evidentes desequilibrios regionales de producto. Un ejemplo muy significativo de esta situación es el que se ha producido entre el nordeste brasileño y la región de Sao Paulo, las que han captado el desarrollo económico y crecimiento demográfico en desmedro de las periferias<sup>13</sup>.

Las migraciones se deben básicamente a factores laborales y educacionales, por lo que la universidad regional, sólo por existir en regiones no centrales, constituye un desincentivo a la emigración selectiva y, por consiguiente, a paliar los conflictos centro-periferia al contribuir al establecimiento de una masa crítica profesional en la región, tanto por los profesores que la integran, como por los egresados que tendrán como primera opción profesional el mercado laboral regional.

En caso contrario, de no existir una universidad en la región, las probabilidades de que un egresado universitario retorne a su lugar de origen están en función directa de sus expectativas ocupacionales en el lugar en que termina sus estudios versus las que tendría en el caso de retornar. Dadas las características de la estructura ocupacional de América Latina, estas perspectivas son superiores en la medida en que un centro urbano es mayor, lo que añade aún mayores argumentos en pro de la descentralización universitaria, como una medida de alta rentabilidad en términos de desarrollo regional.

Por otra parte, aunque el centro universitario en que termine sus estudios un alumno se encuentre en un centro regional y no en una metrópoli, el sistema de transferencia vía emigración también suele operar. El mayor atractivo urbano, la cercanía a los centros nacionales de decisión y las mejores y más variadas expectativas económicas constituyen un fuerte atractivo para emigrar de la región de origen en busca de mejores horizontes en las áreas metropolitanas nacionales.

<sup>12</sup> Véase, Dagmar Raczinsky, "Pobreza y movilidad social", CEPLAN *Bienestar y Pobreza*, Ed. Nueva Universidad, Santiago, 1974, pp. 59 a 71.

<sup>13</sup> Véase, Gilbert, Alan y David Goodman; "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico" en *Revista EURE*, Vol. VN° 13 Stgo., junio de 1976.

Asociada a este fenómeno se encuentra la falta de una clase dirigente regional de tal peso y tamaño que sea capaz de oponerse a las burocracias centrales, ya que cuenta con una menor base de reclutamiento, por un lado, una menor disponibilidad de recursos profesionales y económicos que el centro. Esto se evidencia, en muchos casos, en la dificultad, incluso, de mantener equipos académicos de nivel relativamente alto en las universidades regionales. Un fenómeno que tiende a paliar las consecuencias de este proceso es el surgimiento de sentimientos regionalistas en las regiones periféricas. Sin embargo, si este regionalismo no se encuentra canalizado adecuadamente, respaldado por una capacidad técnica de alto nivel y con una estructura económica capaz de generar empleo a profesionales, se transformará en un elemento vacío que operará sólo en la medida en que existan los canales políticos de expresión del sentimiento regional, no manifestando siempre sus reales necesidades y desvirtuando su efectividad.

---

#### *2.1.2. Distribución desigual de recursos naturales*

---

Junto con la población —sujeto y actor del desarrollo— se encuentra la dotación de recursos naturales que se concentra en la región, como un elemento fundamental para el crecimiento autosostenido.

El cambio operado recientemente en las estrategias económicas latinoamericanas, con miras a lograr una mayor apertura hacia los mercados internacionales, ha puesto de relieve las ventajas comparativas que los diferentes países presentan para competir en el mercado mundial. Este cambio de perspectiva frente a los modelos de substitución de importaciones ha puesto de relieve la importancia de los recursos naturales que, por definición, se encuentran en los espacios no metropolitanos<sup>14</sup>.

El principal problema con este tipo de recursos, es el carácter de enclave que suele tomar al adquirir urgencia nacional su explotación, en la medida en que el país depende de ellos para la generación de divisas. Casos típicos serían el cobre, el petróleo, el estaño, y en general los productos minerales en los que el conocimiento sofisticado y los altos capitales requeridos para su explotación presentan las condiciones ideales para la generación de enclaves.

Estas actividades en su mayoría surgen de inversiones extranjeras dependientes de grandes empresas multinacionales o, frente a consideraciones de independencia económica, empresas estatales centralmente operadas y con una fuerte transferencia de recursos económicos hacia el exterior y/o el centro.

Los efectos multiplicadores regionales de la inversión se producen, en la mayoría de estos casos, a través de los ingresos de quienes trabajan en ellos, buena parte concentrada en el centro metropolitano nacional. La integración horizontal y vertical, en cambio, no llega a producirse en la región sino en las áreas metropolitanas o, en la mayoría de los casos, en el extranjero, dado que las ventajas comparativas para su industrialización requieren de una fuerte concentración de economías externas que normalmente no se encuentran en estos países y mucho menos en los centros regionales, o costos mínimos de transporte a los mercados terminales.

---

<sup>14</sup> Harvey Perloff et al "Regions resources and economic growth", University of Nebraska Press, Lincoln S, A. 1960.

Un caso diferente, aparentemente, se daría en la inversión agropecuaria y, fundamentalmente, en la agroindustria. Obviamente en este caso existe un incremento sustantivo de valor agregado a nivel regional. Sin embargo, dada la estructura de la oferta y los modos de propiedad en que dominan los elementos financieros, el control de estos procesos se encuentra en los encargados de la comercialización de los productos más que en la producción de los mismos, con lo que la captación de beneficios se canaliza en buena medida hacia fuera de la región productora.

Sin embargo, el hecho de contar con recursos naturales es una ventaja que una región puede negociar y estará en una mejor posición para hacerlo si conoce cabalmente sus posibilidades y cuenta con los recursos humanos adecuados para ello.

De aquí surge un doble objetivo para la universidad regional. El primero orientado hacia el conocimiento de los recursos naturales, sus ventajas comparativas, redes de comercialización y mercados, etc. El segundo, y en forma complementaria, la formación de profesionales capacitados en el análisis de las perspectivas de los recursos en que la región muestre ventajas comparativas ya sea a través de su prospección o del análisis de sus sistemas de comercialización y efectos derivados, así como la formación de la "masa crítica" que permita que ellos puedan quedarse en la región, a través de procesos de integración vertical.

---

#### *2.1.3. Crecimiento regional e innovación tecnológica*

---

Se puede conceptualizar el desarrollo como un proceso de adopción de innovaciones orientadas, por una parte, a obtener un crecimiento de la economía en términos de incrementos de productividad de los factores de producción y, por otra, a lograr los cambios sociales requeridos para conseguir una mejor distribución de los excedentes así generados.

La primera dimensión dice relación fundamentalmente con el cambio tecnológico que incide en el crecimiento de la producción, dada una cierta disponibilidad de recursos. Esta dimensión afecta a los procesos productivos en general, vale decir, a la industria, agricultura, minería, comercio y servicios, lo que se expresa en cambios en el Producto Regional Bruto.

En general, hacia ella apuntan las políticas regionales que dicen relación con la eficiencia en el desarrollo económico regional. Dado que la generación de innovaciones es un proceso que cada día presenta mayores costos de investigación tecnológica, en esta dimensión se enfrenta en general en las regiones a los procesos de adopción de innovaciones tecnológicas, centralmente generadas, que se adecuan a las características de la región en particular.

Ahora bien, las innovaciones no aparecen simultáneamente en el espacio sino que presentan ciertas leyes de comportamiento asociadas a la capacidad que muestran los actores de adoptarlas. La mayor parte de la literatura sobre polos de desarrollo se encuentra asociada a estos procesos, buscándose una manera de intervenir en su comportamiento.

Una innovación no es aceptada en forma instantánea por toda la población, sino que es adoptada gradualmente por las personas. Si se acepta, por un momento, que la información sobre una innovación se encuentra dispo-

nible en forma simultánea para toda la población, se deduce que cada persona enfrentada a la innovación presenta mecanismos dilatorios a su adopción, por lo que en algunos casos el lapso entre el surgimiento de la innovación y su adopción es muy breve, en cambio en otros puede ser muy largo o no adaptarse nunca. Lo que indica que la receptividad en el grupo social tiene una distribución desigual entre los individuos<sup>15</sup>.

Es evidente que estos mecanismos dilatorios presentan componentes económicos y psicológicos y, según sea el caso, predomina uno u otro.

Sin embargo, la disponibilidad de información no es simultánea en el espacio, de modo que no alcanza a todas las personas en el mismo momento. Entra aquí a jugar el elemento fricción del espacio y jerarquía urbana.

Por esta razón se ha dicho que la difusión de innovaciones tiende a efectuarse de acuerdo a los siguientes factores:

- a) Disposición de las personas para aceptar una innovación.
- b) Distribución de la información entre las personas.

El primer aspecto dice relación con el costo y la disposición de las personas a aceptar la innovación, lo que estaría relacionado con su apertura al cambio, tanto social como tecnológico. Esta proclividad al cambio es más frecuente entre las personas que logran entender su utilidad y, por consiguiente, evaluar racionalmente su adopción.

La distribución de información, en cambio, dice relación con el tamaño de la localidad de que se trate y la distancia respecto a la fuente que generó la información<sup>16</sup>.

La generación o invención de innovaciones sociales o tecnológicas, sin embargo, no es un fenómeno de muy alta frecuencia o distribución aleatoria en el espacio. Se relaciona directamente con las economías externas existentes en equipos de investigación y el gasto necesario para enfrentarla. Por esta razón, las innovaciones están surgiendo cada vez con mayor frecuencia en los países centrales o sociedades económicamente avanzadas, y son adoptadas por los países de la periferia internacional.

Fundamentalmente, su difusión a lo largo del espacio nacional sigue, en buena medida, la jerarquía urbana y la distancia con respecto a los centros metropolitanos. Sin embargo, la receptividad aparece con alta incidencia y es justamente sobre este factor que una universidad regional puede actuar como elemento de evaluación y difusión de la innovación.

---

#### *2.1.4. Problemas de gestión regional del desarrollo*

---

Dado el alto y creciente grado de concentración urbana, asociado a modelos políticos altamente centralizados en su toma de decisiones, en América Latina, la gestión pública se concentra en las grandes capitales, donde encuentra importantes economías externas y de escala. Es allí donde se concentran las sedes de los grandes Ministerios y reparticiones públicas, donde

---

<sup>15</sup> Torsten Hagerstrand *Innovation diffusion as a spacial process*. Chicago. The University of Chicago Press. 1987.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Eduardo Rojas y Jorge de la Cruz. "Percepción de oportunidades y migraciones internas". Mimeo. Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, D.T. 106, diciembre de 1975.

se encuentra la capacidad de toma de decisión sobre las grandes inversiones y donde se concentra la discusión sobre la política nacional de desarrollo. La empresa privada, especialmente si es de gran envergadura, tiende a seguir el modelo de concentración ya que depende en gran medida de las decisiones que se toman en el centro por el Estado y las grandes entidades financieras. En las regiones, consecuentemente, queda la pequeña y mediana empresa, en condiciones de desventaja con respecto a las grandes y con una fuerte dependencia de lo que se decide en el centro en términos de manejo de la economía global. Parte importante del mercado de estas empresas se encuentra normalmente en estas aglomeraciones urbanas por lo que incluso éstas tienden a emigrar hacia el centro, quedando en la región sólo aquellas cuya dependencia de los recursos naturales es muy fuerte, dados los altos costos de transporte de materias primas. Además, las regiones mantienen los enclaves de las grandes empresas en términos de producción física, no así de la gestión.

Este panorama, relativamente exagerado, trae como consecuencia la ausencia de una "masa crítica" que viabilice una gestión local eficiente, dado un tamaño de mercado laboral insuficiente para sustentar la proliferación de actividades. La misma concentración económica, en términos privados, con el avenimiento de los conglomerados y grupos empresariales lleva la capacidad de decisión al centro por la vía de control y propiedad de las empresas medianas regionales en manos de otras empresas de carácter central.

De esta forma, la autonomía regional en el ámbito de las actividades privadas es cada vez menor y, consecuentemente, la transferencia de sus empresarios hacia el centro es cada vez mayor, debilitando aún más la "masa crítica". Normalmente, dentro de la carrera funcional de un empleado de estas empresas, el centro se visualiza como una meta muy atractiva. La "masa crítica", por tanto, lejos de incrementarse, a lo más se mantiene o tiende a disminuir, traspasándose los beneficios de la mano de obra experimentada y capacitada al centro nacional por este modelo de dependencia centro-periferia.

Por su simple presencia la universidad, al constituir un centro de alto nivel profesional y excelencia académica, contribuye fuertemente a la constitución de esta "masa crítica" y viabiliza una mayor capacidad de gestión a nivel regional en la empresa privada, al constituirse en un interlocutor válido. Por otro lado, genera los recursos humanos capacitados para esta gestión con una característica imposible de obtener en las universidades metropolitanas: una cierta raigambre al medio regional.

La respuesta del sector público a este problema, a partir de los años cincuenta, ha sido la de corregir estos desequilibrios por la descentralización administrativa y la planificación regional, incorporándoles una cierta autonomía, por cierto insuficiente aún en el manejo de fondos de inversión.

Los primeros esfuerzos de planificación regional, en América Latina, tienden a emular la Tennessee Valley Authority de Estados Unidos, en busca del desarrollo de una región específica en función de la integración de la explotación de sus recursos y la erradicación de problemas críticos. Este enfoque, sin embargo, tiende a ser substituido por el de sistema nacional de regiones definido en función de estrategia de polarización, industrialización y urbanización como una forma explícita de contrarrestar los efectos espaciales indeseados del modelo nacional de desarrollo.

El énfasis de estas etapas fue puesto en la institucionalización de un sistema nacional de desarrollo, al análisis regional y la confección de un plan nacional de desarrollo regional.

Dicho plan consistía en la espacialización de las metas nacionales, coherenteamente con el potencial regional de desarrollo y el poder del Estado de intervenir en la localización de actividades económicas vías subsidios a ciertas regiones o líneas empresariales o, en su defecto, vía inversión directa, tal como en el caso de la industria automotriz chilena que se localizó básicamente en Arica, o la Petroquímica, en la Región del Bío-Bío.

En esta etapa se puso mucho énfasis en la elaboración de planes en los diversos territorios. Sin embargo, no siempre se logró una implementación exitosa de los planes por diversos motivos, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- a) Al parecer, se subestimó la capacidad concentradora del modelo de economía mixta, con alto proteccionismo a la substitución de importaciones.
- b) Se subestimó la complejidad técnica del proceso de planificación regional<sup>17</sup>, debatiéndose largamente los problemas de compatibilidad entre eficiencia y equidad y primando básicamente los criterios de eficiencia en la localización de inversiones.
- c) Se sobreestimó la capacidad de los equipos planificadores del desarrollo regional, sin lograrse una masa crítica importante de planificadores del desarrollo regional en las regiones.

Una labor que es fundamentalmente interdisciplinaria se emprendió por equipos que, si bien contaban con profesionales de diversas disciplinas, su propia formación no había incluido la variable regional en el análisis.

- d) En muchos casos, el proceso se inició en oficinas centrales de planificación desde cuya perspectiva los problemas de las regiones se veían en función del interés nacional, con una óptica próxima de la gravedad de los problemas de los centros metropolitanos y con una percepción más imperfecta de las oportunidades de las regiones.
- e) Las oficinas de planificación nacional se concentraron en la confección de planes sin un manejo real presupuestario.
- f) Salvo ocasiones muy contadas, no se ha logrado que el problema regional constituya un factor de movilización política, tal como los objetivos de pleno empleo o crecimiento del PNB per cápita.

Lo anterior ha llevado a decir que existe una crisis de los planes en América Latina, la que es caracterizada por De Mattos al expresar que "desde sus orígenes la planificación estuvo vinculada a objetivos muy ambiciosos y encuadrada en una perspectiva relativamente optimista, razón por la que generó expectativas muy amplias y seguramente desproporcionadas en relación a lo que las condiciones imperantes en cada país permitían esperar. En contraste con ello, en el tiempo transcurrido desde entonces los mecanismos de operación no operaron en la forma prevista y los resultados obtenidos no

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Sergio Boisier, *Diseño de planes regionales*. Editora del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid, 1978.

se situaron a la altura de los objetivos que se habían planteado inicialmente. Todo ello generó una situación de frustración generalizada y de creciente escepticismo en relación a la planificación, situación ésta que ha sido caracterizada como de crisis de la planificación"<sup>18</sup>.

Esto ha llevado a destacar una forma de planificación formalmente más libre, más comprometida con los objetivos a lograr mediante ella, como una forma de superar tal crisis de planificación. No más planes voluminosos, sino que concepción muy clara del sentido de los cambios que se quiere obtener y compromiso ideológico con ellos.

En este sentido, en el caso de la planificación del desarrollo regional parece relevante destacar que si los objetivos a lograr son los de desconcentración de actividades y población a las regiones, es necesario conformar esquemas comprometidos con el desarrollo de la unidad territorial en cuestión, alguna forma de manejo presupuestario descentralizado y, fundamentalmente, capacidad de negociación con las instituciones centrales en pro de los objetivos propios, junto con un cierto grado de legitimación política de la acción de los planificadores en la región<sup>19</sup>.

Lo anterior no significa en ningún caso un abandono de las prácticas de análisis general con miras a la elaboración de mi diagnóstico afinado de la realidad regional. Muy por el contrario, éste constituye el elemento básico de negociación con las autoridades centrales en busca de mejores términos de financiamiento y respecto de la autonomía regional, condiciones básicas para el logro de los objetivos regionales.

De lo anterior se desprende que las capacidades de un equipo planificador del desarrollo regional, sea a nivel nacional de regiones o en uno de corporaciones regionales, debe presentar características muy especiales.

En primer lugar, surge la necesidad de que sea interdisciplinario y que ésta se encuentre centrada, analítica y resolutiva, con el problema regional en cuestión.

Además, debe mantener un espíritu crítico de las técnicas y procedimientos habituales en la planificación, en función de los objetivos reales que se persiguen y del comportamiento de la realidad regional. Esto significa un proceso permanente de aprendizaje a partir de esta realidad, para lo cual el dominio de la teoría es fundamental, pero sin un apego dogmático a ella.

Por último, debe tener un cierto grado de adscripción política a los objetivos y metas planteados por el proceso de planificación o, al menos, tener capacidad de estimar los efectos políticos de las acciones que tome en términos de movilización de la población y legitimización del proceso.

En la formación de este profesional es donde la Universidad puede jugar un rol protagónico dado su objetivo de formación de recursos humanos, lo que se tratará de esbozar a continuación a efecto de fomentar un debate más abierto y buscar el intercambio de experiencias.

<sup>18</sup> Carlos A. de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", mimeo, ILPES, Santiago de Chile, Documento A-40, 1978.

<sup>19</sup> Véase al respecto, Sergio Boisier: "La planificación regional antes de la medianoche", mimeo ILPES, Santiago de Chile, 1977.

Frente a la definición de las características del planificador regional, previamente esbozada, a la Universidad le cabe un doble papel. Por un lado, el de formar los recursos humanos requeridos por los equipos interdisciplinarios de planificación regional y, por otro, el de mantener una permanente evaluación de los problemas con que la planificación se encuentra en la generación de los cambios que plantea.

Esta interdependencia necesaria entre organismos planificadores y centros universitarios es mutuamente enriquecedora y conveniente. El problema que subsiste es determinar las formas operativas en que se puede lograr la interacción y que se realice a nivel regional, sin mayores interferencias centrales, como una manera de consolidar la colaboración mutua por una integración horizontal.

---

#### *2.1.5. Problemas de infraestructura regional*

---

La capacidad instalada en infraestructura básica es una variable fundamental para promover el crecimiento regional. Los proyectos de riego, vialidad rural, puertos, aeropuertos, etc., que se realicen en una región tienen normalmente una alta incidencia en la factibilidad individual de proyectos privados.

Los elevados montos de inversión, involucrados en estos proyectos, los transforman normalmente en decisiones de importancia nacional y se deciden en los grandes centros metropolitanos, en función de las prioridades nacionales de inversión.

Los centros metropolitanos en general, dada la velocidad de su expansión producto de la urbanización acelerada, tienden a presentar déficit y problemas muy urgentes, particularmente acrecentados por las elevadas tasas automotrices y los altos costos del petróleo. Ellos los lleva a presionar por los mismos fondos de inversión que las regiones, y con una gran capacidad técnica y de presión política, por la alta concentración de población y de capacidad técnica.

Es evidente esta situación cuando se analizan los montos de inversión en los centros metropolitanos y el tipo de proyectos: los sistemas de transporte metropolitano empiezan a incluir los metros, pasos bajo y sobre nivel, ferrocarriles suburbanos, etc. Las regiones adolecen de infraestructura de riego, vial secundaria, capacidad portuaria, transporte público, etc. y, en la medida en que no haya inversión complementaria se hace difícil pensar en una mayor inversión en los sectores altamente productivos de responsabilidad del sector privado. Si la inversión privada tiene que internalizar estos costos, dada la magnitud involucrada, difícilmente encontrará inversiones rentables en las regiones más alejadas.

En este caso, por lo tanto, el crecimiento regional se ve dificultado por dos factores: la capacidad técnica para generar y evaluar proyectos de esta índole y magnitud, y el poder político necesario para presionar competitivamente por los fondos nacionales de inversión. La Universidad regional puede cumplir un rol destacado en este campo dado que posee los recursos humanos de respaldo, a los vínculos para obtenerlos, a fin de elevar la capacidad técnica regional y, además, puede constituir un elemento que canalice los objetivos y aspiraciones regionales hacia proyectos de alto efecto multipli-

cador, pudiéndose concentrar en ellos las presiones regionales, alcanzando mayor eficiencia en el logro de objetivos.

---

## 2.2. *Problemas de distribución del ingreso en el desarrollo regional*

---

Suponiendo que existe un efectivo crecimiento del Proyecto Regional Bruto, no se podría considerar que éste constituye desarrollo si sus beneficios no llegan a amplios sectores de la población. Uno de los problemas que más ha llamado la atención de los economistas en América Latina, ha sido justamente el que se refiere a los aspectos distributivos del crecimiento latinoamericano.

El modelo de economía mixta substitutivo de importaciones que tanta vigencia tuviera en América Latina en las décadas recientes pareciera haber tenido fuertes tendencias concentradoras y generado una situación que CEPAL ha caracterizado como de heterogeneidad estructural, pos la convivencia de sectores modernos y tradicionales, los primeros vinculados a los sectores económicos sustituidos —industria y servicios especializados conexos— y los segundos, integrados por el resto de la población, no en términos duales, sino por una composición mucho más variada y heterogénea.

Este hecho tiene un correlato en términos de ingreso, estando la mano de obra vinculada a los grupos más avanzados en una situación de alta productividad que permite ingresos significativamente mayores que los que se desempeñan en los sectores más tradicionales.

En general, los sectores más modernos se han concentrado en las grandes ciudades y generado focos de crecimiento y de concentración de crecimiento de los sectores altamente productivos, lo que ha producido desequilibrios espaciales en la distribución regional del ingreso. Sin embargo, estas formas de distribución parecen estar más vinculadas a los problemas de crecimiento regional y fueron tratadas en el acápite 2.1., sobre urbanización y desarrollo regional.

El problema que cabe desarrollar, por lo tanto, en esta sección, se refiere a las tensiones sociales generadas por la distribución personal del ingreso al interior de la región y las formas en que la Universidad regional puede participar en la búsqueda de su solución.

Al tratar de analizar sistemáticamente este fenómeno, el primer hecho que llama poderosamente la atención es la carencia de información adecuada al nivel regional sobre distribución interpersonal del ingreso. Existen muchas estadísticas que permiten monitorear el crecimiento regional, sin embargo, sobre el desglose territorial sólo se trabaja con mediciones muy aproximadas, por la vía de indicadores indirectos, salvo excepciones como el caso de Colombia, México y Brasil que han mantenido estadísticas al respecto.

En México la distribución nacional del ingreso presenta un coeficiente de Gini, de 0.50; el Distrito Federal, de 0.46 y las localidades rurales de 0.41, estando el resto de las localidades en situación intermedia. Como dato complementario, el ingreso medio familiar era de \$ 1.146 en 1968 en localidades de menos de 2.500 habitantes, y de \$ 4.784 en el Distrito Federal. Estos antecedentes muestran que la distribución del ingreso rural era menos regresiva

que la urbana, pero que en la Ciudad de México los niveles de ingreso eran substantivamente mayores que en las áreas rurales<sup>20</sup>.

En Colombia, Bogotá tenía en 1964 mi coeficiente de concentración de 0.62 y 1.673.000 habitantes, en cambio Cali, con 633.000 habitantes lo tenía de 0.53, siendo el nacional de 0.59. Las zonas rurales probablemente tenían una distribución más igualitaria, pero dados los antecedentes para todo el país, es probable que también presentaran ingresos medios mucho menores que los de estas ciudades<sup>21</sup>.

Esta diferencia en regresividad en distribución del ingreso entre el universo urbano y el rural, es probable que al interior de las regiones tienda a agudizarse substantivamente al incorporar en una misma base estadística las capitales regionales y el universo rural. En Chile, la evolución nacional del coeficiente ha tendido sistemáticamente hacia una situación de mayor concentración<sup>22</sup>. Este proceso ha ido aparejado con una fuerte concentración de población en las ciudades y principalmente en Santiago. El ingreso medio de la población urbana en 1967 era de E° 483,2, para los habitantes urbanos, y de E° 248,6 para los rurales<sup>23</sup>, lo que tiende a comprobar la hipótesis de que, dado el peso que en las regiones periféricas tiene la población rural, la distribución generalizada al interior de estas regiones tiene que mostrar coeficientes relativamente altos, significando una distribución regresiva del ingreso interpersonal<sup>24</sup>.

Al parecer, los procesos de derrame no se están produciendo en forma automática como derivación del crecimiento económico nacional y regional<sup>25</sup>.

Lo anterior significa, además, una participación desigual en la distribución del consumo, dado que existe una alta correlación entre consumo alimenticio y niveles deprimidos de ingreso, lo que incide, además, en la consolidación de los mercados regionales y las perspectivas de crecimiento regional, al no alcanzar los mercados locales a "substituir" bienes que encuentran factores más positivos en localizaciones centrales.

Otro factor que incide en esta situación es el de distribución de poder político entre los grupos sociales al interior del país y la región, lo que genera barreras casi insalvables para una efectiva participación de los grupos asalariados y marginales en la distribución de los excedentes económicos generados.

<sup>20</sup> Unikel, Luis, *et al.*, *El desarrollo urbano de México*, el Colegio de México, México, 1976, pp. 256 y 257.

<sup>21</sup> *Loc. Cit.*

<sup>22</sup> En 1957 era de 0.44, en 1960 de 0.46, en 1965 de 0.48, en 1970 de 0.50, en 1975 de 0.47 y en 1979 de 0.52, Véase Isabel Heskia, "La distribución del ingreso en Chile", Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1980.

<sup>23</sup> Heskia, Isabel, "La distribución del ingreso en Chile", en CIEPLAN, *Bienestar y Pobreza*, Ed. Nueva Universidad, Santiago, 1974, pp. 17 a 46.

<sup>24</sup> Un estudio sobre extrema pobreza en Chile muestra que existe una alta correlación entre situaciones extremas y grado de ruralidad en las regiones. Véase ODEPLAN, Instituto de Economía Universidad Católica, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Ed. ODEPLAN, Santiago, 1975.

<sup>25</sup> En el noreste brasileño el ingreso de los siete deciles inferiores de la distribución parece haber disminuido en términos de su ingreso medio real, a pesar de existir un incremento del ingreso medio en la región del orden de 4% anual. Véase Gilbert Alan y David E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", en *Revista EURE*, Vol. V N° 13, junio de 1976,

Los mecanismos redistributivos a nivel regional, sin embargo, aparecen normalmente bajo tres objetivos centrales a la planificación y gestión del Estado: igualdad social, transformación social e infraestructura social<sup>26</sup>.

---

### 2.2.1 *Igualdad social*

---

Las formas que asume el crecimiento económico en el territorio nacional, concentrándose en las grandes aglomeraciones urbanas y generando enclaves de producción primaria en las regiones, tienden a generar mayores desigualdades de ingreso en las mismas, ya que estas actividades "modernas" llevan a mantener niveles de sueldos y salarios superiores a los de las actividades locales dado que se incorporan a la bonanza y el mercado laboral del centro<sup>27</sup>. Una distribución del ingreso relativamente regresiva tiende así a una mayor regresividad debido a que los factores de crecimiento regional están basados en actividades de enclave, o altamente dependientes del centro. Los beneficios de este desarrollo, por consiguiente, son traspasados al centro y, además, a un grupo social relativamente pequeño y ajeno a los intereses de la región.

La región, en este caso, recibe los problemas derivados de las tensiones sociales inherentes a desigualdades muy amplias en el ingreso, "importa" patrones de consumo ajenos a su tradición cultural con los consiguientes efectos sobre los niveles de aspiraciones de la población y se manifiestan los conflictos de clase en forma más aguda.

La solución de estos problemas de distribución del ingreso dista mucho de ser recurso disponible a las autoridades regionales dada la alta incidencia que sobre ella tiene la forma que asume el modelo nacional de desarrollo. En este momento existe un amplio debate al respecto y está surgiendo una posición interesante acerca de la garantía de un nivel mínimo de bienestar de la población, o lo que se ha denominado estrategia de satisfacción de necesidades básicas.

Marshal Wolfe señala que... "a mediados de los años setenta, la eliminación de la pobreza como objetivo central del desarrollo se encuentra en todos los llamados a crear nuevos estilos de desarrollo u otro desarrollo"<sup>28</sup>.

A decir de Galilea, "la propuesta sobre necesidades básicas propone un rechazo radical a los grandes sistemas sociales vigentes y una reorganización del orden social interno e internacional. El concepto de necesidad básica no está ligado al de supervivencia que sostienen las concepciones de erradicación de la extrema pobreza. Se analiza el problema del empleo como fundamental. Visto como una cuestión de insuficiencias de las posibilidades de trabajo y el problema del ingreso insuficiente. Se afirma que el objetivo

---

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, Kuklinski, Antoni, "Social Issues in Regional Policy and Regional Planning", en *Social Issues in Regional Policy and Regional Planning*, Monton, La Haya, 1977, pp. 167 a 172.

<sup>27</sup> Véase Sunkel Osvaldo, "Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia y Desequilibrios Espaciales", en *Revista EURE*, Vol, 1 N° 1, pp. 13 a 51.

<sup>28</sup> Marshal Wolfe, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo", CEPAL, Borrador, mayo de 1978, citado por Galilea, Sergio, en "La Planificación Regional en los Países Pequeños (Referencias preliminares a la estrategia de necesidades básicas Santiago, CIDU-IPU, mimeo, Dic. 1980, p. 20.

principal debe ser ofrecer más empleos capaces de dar un ingreso suficiente para cubrir un nivel de vida mínimo"<sup>29</sup>.

---

### *2.2.2. Transformaciones sociales*

---

El problema distributivo, por lo tanto, conduce directamente a la discusión substantiva sobre transformación de la estructura social. Su discusión se alcanza a través de dos vías: la primera, consiste en considerarla como un insumo importante orientado a aumentar la eficiencia del crecimiento económico regional; la segunda, en cambio, propone como objetivo central del desarrollo la transformación social y el crecimiento económico se constituye en uno de los instrumentos para alcanzarla<sup>30</sup>.

En este trabajo se ha optado por el segundo enfoque, dado el fuerte énfasis que en la actualidad se está poniendo en América Latina sobre el crecimiento. El cambio social se introduce en la discusión desde una doble perspectiva: la redistribución del poder político, en términos estratégicos, y la difusión de innovaciones, desde una perspectiva analítica.

La redistribución del poder implica cambios profundos en la sociedad y si bien éstos no pueden generarse en forma aislada en una región específica, la conciencia sobre los problemas regionales y la estructura de poder a ellos correlacionada, puede generarse desde una región o conjunto de ellas<sup>31</sup>.

El enfoque de la difusión de innovaciones que generan transformaciones sociales, como complemento del anterior, supone que la adopción de cambios sociales se produce por la vía de la modernización de las estructuras sociales y que los cambios originales aparecen en el centro y de allí se difunden hacia las periferias nacionales de las que forman parte las regiones.

En este campo de las transformaciones sociales y redistribución del ingreso y del poder la Universidad Regional puede jugar un rol muy importante como agente de movilización social y estructurador de los sistemas de participación en las estructuras regionales de poder. Su misión, en este sentido, sería la de generar las bases, por el conocimiento objetivo de la realidad y por su capacidad de síntesis autorizada de la misma, para estas transformaciones sociales. Su carácter de independencia contribuye fuertemente al logro de estos objetivos sociales en la medida en que adquiera un compromiso con ellos.

---

### *2.2.3. Infraestructura social*

---

Por mucho tiempo se consideró que la infraestructura social no formaba parte de los componentes de política de la planificación del desarrollo por su carácter "improductivo". Sin embargo, ha aparecido cada vez con mayor énfasis dada la alta productividad social que presenta la inversión en estos

<sup>29</sup> Galilea, Sergio, loc. cit.

<sup>30</sup> Kuklinski, op. cit., p. 169.

<sup>31</sup> Un importante ejemplo de esta forma de acción fue la de SUDENE, Corporación de Desarrollo del nordeste de Brasil, que en la década del 60 logró generar toda una dinámica nacional redistributiva a partir de los problemas de esta región y que constituyó un importante ejemplo.

sectores y el efecto redistributivo que ella tiene, por su aporte en la transformación social<sup>32</sup>.

La Universidad Regional, de hecho, forma parte de la infraestructura social regional y tal como se la ha analizado se comprueba claramente su aporte al desarrollo regional. Su efecto difusor de desarrollo no podría darse sin el natural complemento de saneamiento ambiental, educación, salud, vivienda, etc.

---

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, Rolando Franco, *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, Santiago, ILPES-UNICEF, 1981.