

Desafíos para la planificación y la gestión regional: posibilidades para la Geografía

FEDERICO ARENAS VASQUEZ¹

RESUMEN

En el texto se analizan las posibilidades y desafíos para la Geografía, derivados de tareas que hoy enfrentan los gobiernos regionales en un contexto de creciente integración económica. Se analiza específicamente la importancia de la información a la hora de establecer relaciones de complementariedad entre inversión pública y privada. Finalmente, se incluyen algunas razones que justifican el optimismo respecto a las posibilidades que se abren para la Geografía y los ajustes que serán necesarios sobre todo en materia de requerimientos hacia las instituciones de formación profesional.

RÉSUMÉ

Le texte présente une analyse des possibilités et les défis se dégagent pour la Géographie à l'occasion de la mise en route des gouvernements régional et dans le cadre d'une croissante intégration économique du pays. L'information est une des variables élire au moment de chercher une meilleure complémentarité entre investissements public et privés. Les possibilités qui s'ouvrent pour la Géographie sont évidentes, à condition de répondre dans le délais opportun et en faisant les changements que implique dans les institutions de formation professionnelle.

Hoy, a casi exactamente dos años de la publicación en el Diario Oficial de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional², parecen estar dadas mejores condiciones que nunca en nuestra historia, tanto económicas como políticas, para que las regiones chilenas puedan revertir (aunque sea parcialmente), el centralismo que ha caracterizado por décadas a nuestro país.

Dos condiciones parecen claves en este nuevo desafío: un incremento significativo de la autonomía política de las regiones y un mayor crecimiento económico regional. La primera es posible en el marco de la nueva ley de gobierno y administración regional. La segunda condición también parece alcanzable si se analiza la distribución de las inversiones privadas para los próximos cinco años, siempre y cuando se empiecen a gestar nuevas relaciones entre estas inversiones y las economías regionales en un marco de mayor sustentabilidad de la base de recursos de las regiones.

Aunque existen buenas posibilidades para que las condiciones anteriores se cumplan, es claro que tanto la descentralización como la expansión productiva de las economías regionales son parte de un largo proceso. Por una parte, la expansión

productiva que conocemos no ha generado encadenamientos suficientes sobre la mayoría de las economías regionales, permitiendo más bien la generación de una nueva tipología de espacios geográficos, cuya máxima expresión la constituyen los enclaves exportadores con poca o escasa conexión comercial con las economías locales. Por otra parte, esta expansión productiva (básicamente extracción y exportación de recursos naturales), ha ocasionado o agravado variados problemas ambientales en las regiones, comprometiendo en algunos casos incluso la propia base de recursos que sustenta nuestra economía exportadora.

Cuando se analiza la situación de las regiones en términos de su construcción o consolidación, parece claro que uno de los desafíos para ellas es el de articularse internamente. Estas "especies de espacios de planificación" no necesariamente funcionales, están moldeados hoy en torno a una especialización exportadora que ha originado un conjunto de estructuras espaciales dotadas de dinámicas muy diferentes (territorios enclaves, espacios abandonados, etc., para tomar la tipología desarrollada por el geógrafo francés Ph. Grenier), incluso en el seno de una misma región, y que muchas veces derivan en desajustes, tanto en tér-

¹ Instituto de Geografía: Pontificia Universidad Católica de Chile. Jefe Depto. Política Regional: Ministerio de Planificación-Chile.

² Se refiere al texto refundido de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial el día sábado 20 de marzo de 1993.

minos de relaciones entre espacios de distinta dinámica como en términos de bloqueos asociados a la inexistencia o deterioro de las infraestructuras necesarias a los espacios más dinámicos.

Otro de los desafíos estratégicos, dada la situación ambiental relativamente crítica que hoy afecta a numerosas regiones, es que el tránsito hacia situaciones de mayor crecimiento de las economías regionales debe concretarse en términos tales que permita garantizar que la base territorial y de recursos naturales de las regiones perdure en el tiempo y pueda beneficiar también a las generaciones futuras. En otras palabras, y tomando una frase de un distinguido economista, dedicado al tema del medio ambiente, propone que el proceso de desarrollo regional en su conjunto sea sustentable; que la región aprenda a vivir de los "intereses" que le reporta su "capital natural" y no busque satisfacer las necesidades, por cierto, legítimas de su población, por la vía de destruir dicho capital.

Hoy, cuando nos integramos a la APEC³, buscamos acercarnos al NAFTA⁴, negociamos con el MERCOSUR⁵ y establecemos el diálogo en búsqueda de un acuerdo con la Unión Europea; tomemos, sólo a modo de ejemplo, uno de los instrumentos claves de la planificación estratégica que requiere nuestro país: la información. Más concretamente, la información sobre inversión privada, la que a la luz del papel que le corresponde al sector privado en materia de desarrollo económico en el modelo actual, es fundamental para reforzar y afinar el proceso de toma de decisiones en el que se verán cada vez más involucrados los gobiernos regionales y locales. La información sobre inversión privada es clave para definir perfiles regionales de inversión y determinar los diversos impactos en el territorio de los distintos proyectos, en términos de la actividad económica, de las variaciones en el empleo (desempleo), de las posibles demandas de infraestructura derivadas de dichas inversiones (o de dificultades derivadas de la inexistencia de ésta o de su obsolescencia) y de las nuevas oportunidades que estas inversiones puedan generar o de los eventuales conflictos en el plano de lo ambiental.

La evolución del proceso de inversiones implica modificaciones sustanciales en la trayectoria de ciertos espacios subnacionales como la región (o grupos de regiones), o de determinadas localidades, lo que puede significar, desde el punto de vista del Estado central, la adopción de medidas

preventivas o correctivas, ya sea por la vía de orientar la direccionalidad de la inversión pública o de favorecer ciertas decisiones de inversión privada, buscando influir en el comportamiento de ciertos espacios.

Este tipo de análisis tiene gran importancia si se estudia el sistema de regiones, y constituye el medio con el cual el sistema de planificación regional contribuye al proceso de toma de decisiones (recomendaciones oportunas, consistentes, y política, económica y socialmente viables). En términos ideales, lo anterior podría permitir evitar *a posteriori* el diseño de instrumentos de intervención territorial a veces reñidos con el modelo económico vigente y, en consecuencia, de difícil aplicación.

La información sobre inversión privada constituye un mecanismo que permite probar de antemano y con un cierto grado de certidumbre, el impacto de las distintas opciones de inversión, sobre todo cuando la elección entre diversas opciones, en materia de respuesta pública, es posible.

La importancia de este tipo de análisis deriva de la responsabilidad que tiene el Estado en sus distintos niveles: Estado central, gobiernos regionales y locales, de responder en cuanto a la oferta de infraestructura sobre todo en términos de proyectos estratégicos que signifiquen un apoyo real al desarrollo de las actividades productivas regionales y no, en el caso de no existir, un freno a las posibilidades regionales, bloqueando así eventuales soluciones a los problemas más acuciantes de la población, entre los que el desempleo aparece como el principal.

En el caso de la infraestructura (ya sea grandes proyectos o infraestructura social), se trata de evitar que su ausencia o deterioro actúe como freno o bloqueo frente a nuevas inversiones, más que de provocar, por la vía de la realización de grandes obras, la reacción de la inversión privada. Se trata del principio de complementariedad que debe regir la relación entre la inversión pública y la privada.

El manejo oportuno de información sobre el proceso de inversión permite establecer ciertas correlaciones, evitar o disminuir ciertos problemas y, en general, mejorar la toma de decisiones sobre todo en materia de ordenamiento territorial. Los gobiernos regionales, dado el mandato que tienen en la nueva ley, deben velar por el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios.

³ APEC: Asia Pacific Export Countries,

⁴ NAFTA: North American Free Trade Agreement.

⁵ MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

Entre las relaciones más relevantes que se pueden establecer a partir del análisis de las inversiones privadas, y que contribuyen a mejorar la gestión regional, se pueden identificar las siguientes:

a) *Inversión privada-inversión social*

La inversión privada y la inversión social son absolutamente complementarias en el largo plazo. Es evidente que la ausencia de inversión social en un determinado territorio puede terminar por disminuir el atractivo ejercido hacia los inversionistas privados que verán en esto una señal indicio negativo de parte del Estado central o del gobierno regional, sobre todo teniendo en cuenta que este último debe velar por el desarrollo armónico de su territorio, incluido el aspecto social. Por otro lado, sólo el desarrollo productivo derivado de la inversión privada puede validar en el largo plazo los esfuerzos del Estado en materia de inversión social.

En el caso del cierre, por ejemplo, de una gran faena minera, este significa sin dudas la generación de desempleo, el que dependiendo de la localidad de la que se trate puede tener grandes repercusiones sociales. El Estado en este caso, y sobre todo ante la eventual inexistencia de nuevos proyectos privados, debe asumir su rol de Estado subsidiario y solidario (la zona del carbón en la Región del Biobío, el caso de Andacollo en la Región de Coquimbo). *Contrario sensu*, la apertura de un gran proyecto minero significará de alguna forma ciertos requerimientos hacia el Estado, ya sea por la instalación/desplazamiento de población con la correspondiente necesidad de servicios, o por la vía de aquella parte de la infraestructura (sobre todo social), que de ninguna forma el privado estará en condiciones de asumir, y sin la cual incluso pudiera bloquearse el proyecto. Un buen ejemplo lo constituyen algunos centros poblados de rápido crecimiento, los que presentan varias dificultades derivadas del no acompañamiento en igual ritmo del crecimiento de los servicios esenciales para la población, lo que sin duda corresponde a otra manifestación negativa del crecimiento acelerado (y descontrolado) de ciertas zonas.

b) *Inversión privada-inversión productiva (pública)*

En principio, la inversión productiva proveniente del sector público para muchos puede aparecer como sustitutiva de la inversión privada, y en consecuencia indeseable; sin embargo, parece claro que el Estado debe intervenir en ciertas áreas más estratégicas o al menos en aquellas que son de cierta importancia y en donde el sector

privado de ninguna manera parece interesado en intervenir, sea por la magnitud de las inversiones o por el carácter eminentemente social de ciertas actividades. Le corresponde además, específicamente a los gobiernos regionales, establecer prioridades de fomento productivo, de asistencia técnica y capacitación laboral, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado.

c) *Inversión privada-inversiones en in/m estructura*

Como hemos señalado, la complementariedad entre la inversión privada y la inversión en infraestructura es deseable, y constituye un buen punto de encuentro entre acción privada y pública. La ley le otorga al gobierno regional la responsabilidad de participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas de dotación, y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.

Es indudable que la complementación (o su ausencia) puede producir, en una determinada región, situaciones de bloqueo o de impulso. Veamos algunos ejemplos:

- En el caso de una economía exportadora, como la nuestra, el desarrollo de ciertas actividades exportadoras está influida por la actividad y el desarrollo de la infraestructura portuaria. La economía forestal de ciertas regiones podría verse afectada por la falta de desarrollo de una infraestructura portuaria necesaria para la colocación de los productos forestales en los mercados internacionales. El Estado central, así como los gobiernos regionales, deben prever el desarrollo de los proyectos privados (o al menos de los más importantes en términos de su magnitud), a fin de asegurar una respuesta pública adecuada y oportuna, o en su defecto crear las condiciones para que el propio sector privado asuma dichas obras (política de concesiones). En cualquier caso, el Estado debe tener claras las tendencias espaciales de la actividad económica.

La infraestructura vial que actúa como elemento estructurador del territorio puede constituirse en un gran freno si no acompaña al desarrollo de los sectores productivos y sobre todo a aquellos ligados a las exportaciones. El desarrollo forestal, por ejemplo, puede verse complicado si no se dan las soluciones de infraestructura vial y portuaria impulsadas desde el sector público. La incorporación del sector privado en materia de construcción de infraestructura aparece, en este contexto, no sólo

como deseable sino además, en algunos casos, urgente.

- De la lectura de las Estrategias Regionales de Desarrollo se desprende que en varias de las regiones existen posibilidades de desarrollo de ciertos espacios de clara vocación turística que también pueden verse afectados por la ausencia de planes de infraestructura vial. En aquellas zonas de escasa intervención humana, el patrimonio natural puede considerarse un recurso turístico potencial, teniendo en cuenta la demanda por circuitos turísticos asociados a espacios de estas características. En materia de turismo, las condiciones geográficas hacen que la plaza turística más dinámica de Chile, La Serena, deba, si quiere consolidar su desarrollo turístico, diversificarse a un turismo no necesariamente ligado al recurso sol. El Valle del Elqui, Vicuña, Monte Grande, o los verdaderos museos que constituyen algunas explotaciones mineras en Andacollo están ahí; sólo falta la infraestructura necesaria. Ciertas zonas agrícolas enfrentan el desafío del crecimiento de la superficie regada y el aumento de la seguridad en el riego y en la conducción, lo que supone un importante esfuerzo en materia de infraestructura de riego, la que de no materializarse podría debilitar la expansión de las exportaciones del sector frutícola.

La información sobre la inversión privada, instrumento de planificación tomado aquí como ejemplo, abre posibilidades al Estado central así como a los nuevos gobiernos regionales, de responder a los desafíos cada vez más crecientes en materia de complementariedad con la acción del sector privado. Algunos de los desafíos del nivel regional de planificación, y para los cuales el tipo de información de la que hemos estado hablando resulta fundamental, son los siguientes: establecer la compatibilidad entre paquetes de proyectos, identificar nuevas necesidades de inversión derivadas de las inversiones actualmente proyectadas, detectar los efectos diferenciados de la inversión en materia de crecimiento (crecimiento asegurado o en rezago), de empleo o demanda de infraestructura así como de impacto sobre el medio ambiente.

Sin duda, lo que hasta aquí hemos descrito representa un gran desafío y en consecuencia un gran potencial para muchas disciplinas, pero sobre todo para la Geografía.

En este fértil contexto es de vital importancia la preparación de profesionales bien formados en la aplicación de instrumentos de planificación territorial o espacial, incluida por ejemplo la gestión ambiental, capaces de participar tanto en la formulación de planes y programas de desarrollo

regional y local, como en la evaluación de proyectos de inversión incorporando criterios como los señalados en los párrafos precedentes, con una visión moderna del desarrollo y de la planificación.

¿y dónde estamos los geógrafos? Existe una presencia importante de geógrafos en las áreas de planificación regional y local. Esto puede explicarse porque la planificación es uno de esos campos donde los conceptos y métodos de la Geografía son aplicados con mayor intensidad, debido a los abundantes elementos comunes que existen entre nuestra disciplina y la planificación moderna. Los organismos de planificación le asignan una gran importancia a la dimensión espacial de las políticas públicas y la sociedad pone cada vez más énfasis en las consecuencias (positivas o negativas) de las actividades económicas sobre sus territorios concretos. Todo esto reposiciona a nuestra disciplina en una perspectiva interesante.

Un segundo elemento que refuerza nuestra apreciación acerca de la perspectiva favorable para la Geografía y los geógrafos en el campo profesional tiene que ver con la recuperación que hoy se hace de la planificación como instrumento de desarrollo. No se puede olvidar que durante la década del setenta y comienzos de los ochenta, el modelo neoliberal implementado en Chile en un contexto de gran ortodoxia, asumió que los mecanismos de mercado eran suficientes para resolver los problemas económicos, sociales, ambientales y hasta territoriales que afectaban a nuestra sociedad. En la medida que se fueron constatando ciertas dificultades, esta perspectiva fue perdiendo fuerza y hoy se reconoce que se exageró la confianza en el mercado como único mecanismo asignador de recursos. Hoy nadie en todo el espectro político chileno duda de las bondades del mercado como asignador de recursos, pero tampoco de las regulaciones, es irrenunciable, allí donde éste se muestra ineficiente.

Un tercer elemento que refuerza mi apreciación acerca de las posibilidades de la Geografía, se señala en un trabajo de P. Larraín, que citando a Meckelein (1986), afirma que los principales problemas que afectan al mundo contemporáneo han sido desde siempre temas de interés geográfico: el deterioro ambiental, la localización de las actividades en el territorio, el agotamiento de los recursos y otros.

Pero la demanda que se deriva de estas nuevas perspectivas que se nos abren hoy, además de oportunidades significa *desafíos* para todos nosotros, tanto para los actuales profesionales como para los estudiantes de hoy y profesionales de mañana. Pero por sobre todo, el desafío apunta a las instituciones de formación profesional en el

sentido de una adecuación oportuna (léase oferta apropiada hoy a los mercados de hoy y mañana), de programas más acordes con los nuevos requerimientos, única forma de satisfacer la demanda presente y futura, antes de que alguien se encargue de cubrir este nicho de mercado desde "nuestra vereda de enfrente".

La tarea es enorme, pero con el esfuerzo de todos avanzaremos un poco más en la búsqueda de mejores horizontes para la Geografía y los geógrafos, buscando responder desde nuestra disciplina a los desafíos que hoy enfrentamos como país. Sin duda, el tiempo juega en contra a la hora de la preparación y tratamiento de los temas que nos interesan en esta nueva perspectiva. Afortunadamente, se hacen esfuerzos importantes en éste. nuestro Instituto de Geografía. tanto en el plano de ajustar el currículo de pregrado, como en la formulación de programas o diplomas de postítulo o especialización. Pero, la tarea no está concluida y es necesario hacer un esfuerzo aún mayor si la meta es colocar en el mercado profesionales preparados para responder a las nuevas

exigencias. La oferta, por parte del Instituto, de instrumentos como los sistemas de información geográfica, entre otros, enriquece los esfuerzos emprendidos o por emprender.

Quienes estamos hoy en el campo profesional, tenemos también una gran cuota de responsabilidad ya que podemos contribuir, con nuestro desempeño profesional, a abrir o cerrar puertas para los que vienen detrás. Jornadas de intercambio y discusión entre quienes ejercen hoy profesionalmente la Geografía, en distintos campos, y los académicos y alumnos de este instituto parecen más que recomendables.

Finalmente, no tengo dudas en cuanto a que la Geografía, como ninguna otra disciplina científica, y los geógrafos mejor que cualquier otro profesional universitario, pueden y deben contribuir a pensar al país como algo más que equilibrios macroeconómicos o como la suma de 13 territorios, incorporando toda la riqueza del análisis territorial y espacial que tantos profesionales de otras disciplinas reclaman hoy día de nosotros.

Estos desafíos y posibilidades ya están aquí.