

Hacia una Propuesta de Regionalización del País

Flora Blandón de Grajeda

Introducción

En los últimos dos años se han puesto de moda en el país dos palabras que muchas personas e instancias utilizan, pero que pocas conceptualizan: desarrollo local. Esta falta de conceptualización provoca que las manejen a su libre antojo sin profundizar en su significado, por lo que muchas veces incurren en contradicciones en su discurso.

Aunque son sólo dos palabras, cada una de ellas lleva consigo un conjunto de componentes que articulados teórica y metodológicamente adquieren una gran relevancia para el futuro del país. Por lo tanto es necesario realizar un proceso de reflexión seria y profunda que permita ir definiendo más concretamente el significado y el impacto de la utilización de dichos conceptos.

La FUNDE desde su constitución consideró como una de sus áreas de trabajo, la investigación relacionada con el desarrollo regional/local. En la actualidad, uno de sus tres grandes programas de investigación, proyección e incidencia se ubica precisamente en la elaboración de propuestas de desarrollo

regional/local en distintas zonas del país y en el esfuerzo de construir un adecuado enfoque nacional.

Aquí aparece otro concepto que se agrega a los dos ya mencionados: lo regional. La idea de introducir lo regional no surge por una acción voluntarista de la FUNDE, sino es reflejo, por una parte, de las discusiones teóricas que se realizan en otros países (principalmente los del Cono Sur), y por otra, a partir de la referencia concreta de nuestro pequeño país, en donde el espacio que significa lo local (léase la comunidad, el municipio) muchas veces no cumple con los requerimientos que implica el impulso de procesos de desarrollo.

Este trabajo pretende ubicar la problemática que implica el conceptualizar lo relacionado con el desarrollo regional/local, como base fundamental que motive las acciones y decisiones orientadas a alcanzarlo, así como dar a conocer los distintos escenarios de regionalización posibles que se discuten en la actualidad.

Marco Conceptual para el Desarrollo Regional/Local

Al ir desentrañando los conceptos que se han mencionado, así como sus interrelaciones, es importante comenzar por definir qué significa el desarrollo económico y social del que se está hablando. Sobre este punto, la FUNDE ha lanzado su propuesta que orienta la concepción del desarrollo alternativo a partir del Desarrollo Multidimensional¹; en donde se plantea como objetivo básico «la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones»², y en esa dirección se especifica que «El desarrollo es, al menos, un conjunto inseparable de

crecimiento, equidad, sustentabilidad, participación, calidad, equilibrio espacial y territorial»³.

Lo anterior nos da idea del tamaño de la responsabilidad que asumimos cuando hablamos del desarrollo, el cual para el caso que nos ocupa tiene que ubicarse espacialmente en lo regional/local.

A nivel del país, no son muchas las discusiones generadas para definir estos conceptos, aunque en la práctica cotidiana es común escuchar valoraciones relacionadas,

principalmente con lo local pero no con lo regional. Por ejemplo, instancias y personeros gubernamentales asocian lo local con el municipio y a veces con el departamento; y en el caso específico de las propuestas de descentralización, se habla del fortalecimiento de los municipios como uno de los requisitos, pero por otra parte se plantea que algunos municipios son espacios muy pequeños y débiles para impulsarla.

En ese marco, es importante comenzar a visualizar un espacio más amplio que puede considerarse como lo regional. La tarea no es fácil, ya que «Con muy raras excepciones, la mayor parte de las naciones del mundo no han podido llegar a un agrupamiento regional, por las vías políticas y legislativas. Pero el reagrupamiento regional no es un problema político sino científico. La ciencia geográfica regionalista es la única que puede conducir a la solución, empezando por definir que es una región y luego investigando los factores físicos básicos, los humanos y los culturales.»⁴

Retomando entonces la sugerencia de por dónde hay que comenzar, se hará un intento de definir el concepto de región, aclarando que no existe un concepto único, ya que lo que ocupa a los teóricos de la regionalización son los procesos más que los conceptos, pero apuntamos a continuación uno de ellos: «La región es definida en general como un área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos con una fuerte tendencia

hacia tal unificación. Es decir, con el predominio de ciertos factores tanto comunes como complementarios, que generan una suerte de identidad.»⁵

Un aspecto importante que todos los aspirantes a definir regiones deben considerar es que «Antes de pretender crear artificialmente regiones, hay que saber identificar y reconocer a las que ya existen en la realidad.»⁶. Esto es sumamente importante, ya que las regiones existen en la realidad y se trata nada más de ubicarlas a partir de ciertos criterios que surgen de su propia definición y de su propósito. Este se descubre al preguntarse ¿Porqué se quiere regionalizar un país?.

Así se tiene que el propósito de un proceso de regionalización «debe ser el de su natural adaptabilidad para promover el desarrollo, de modo que utilice sus recursos naturales y humanos, adquiriendo un movimiento económico propio y diferenciado de las zonas adyacentes y circundantes.»⁷ No se trata, en consecuencia, de regionalizar *per se*, sino esta acción debe estar orientada en función precisamente de facilitar el impulso de procesos de desarrollo en un espacio geográfico determinado como es la región.

Una vez delimitados o aproximados los conceptos, es necesario mencionar que tiene que existir una estrecha relación entre lo que se concibe como desarrollo nacional y desarrollo regional/local, ya que existe una relación entre ambos que los hace prácticamente inseparables.

Posibles Escenarios de Regionalización

A la luz de las necesidades que presenta la modificación del papel del Estado dentro del modelo neoliberal que actualmente se impulsa en el país, se ha estado discutiendo mucho sobre temas como la descentralización y la privatización, y en ese marco la discusión del tema regional/local ha saltado a la vida pública y se exteriorizan diversas posiciones sobre

cuál debe ser el espacio con capacidad de recibir la descarga de responsabilidades que se avecina una vez redefinido el papel del Estado.

Es importante entonces analizar las diferentes propuestas de regionalización que se conocen hasta el momento, y que se presentan brevemente a continuación:

a. Agrupamiento de departamentos: Esta propuesta es conocida como regionalización funcional y ha sido utilizada fundamentalmente por instituciones gubernamentales en función de su trabajo. Así se ubican cuatro regiones: Occidental, Central, Paracentral y Oriental; cada una de las cuales agrupan a un conjunto de departamentos.

Actualmente, para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), se está trabajando un Plan de Ordenamiento Territorial, por PLAMADUR AMSSA, que tiene el objetivo de reconstruir «los equilibrios territoriales y socioeconómicos estables, en un proceso de desarrollo compatible y sostenible.»⁸ En ese sentido hablan de que el AMSSA «deberá convertirse en un sistema urbano policéntrico, al interior de un País policéntrico que podrá ser articulado en *regiones económicas* cada una de las cuales estará dotada de una propia autonomía bien definida en términos de actividades productivas, equipamiento, servicios y sistemas infraestructurales.»⁹

Y aún cuando su trabajo lo están realizando para lo que llaman el Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (AMSSA), plantean que es «necesario articular la política económica global del país, y las distintas políticas sectoriales, en base a *regiones económicas* delimitadas con objetivos de reequilibrio económico, social y territorial. Cada región económica tendrá su *ciudad principal* y su sistema de asentamiento equilibrado.»¹⁰

Y proponen lo que llaman *regiones económicas* que a su juicio deberían ser «San Salvador, Santa Ana, Sonsonate, San Vicente, San Miguel y una región norte con poca población—porque ha sido fuertemente afectada por recientes migraciones— pero con grandes problemas. Se puede pensar en una séptima *región* eventualmente sobrepuesta a las precedentes, que comprenda las áreas costeras de alto valor paisajístico ambiental, que se destinarán sobre todo a reservas naturales y al turismo de alta calidad, profundamente distinto del que se está desarrollando espontáneamente

en la Costa del Sol, con la ocupación total de los terrenos frente al mar y por lo tanto con terrenos de *segunda línea* destinados inevitablemente a asentamientos siempre menos calificados.»¹¹

La dificultad que se encuentra en esta definición de regiones económicas es que no quedan claros los criterios utilizados para proponerlas, al menos no se han hecho explícitos, por lo que cabe la duda sobre que tanto se ha recogido en dichos criterios, más allá de los reequilibrios económicos sociales y territoriales, un aspecto fundamental como es la *identidad regional*, que debe estar a la base de cualquier propuesta de regionalización.

b. Los departamentos: Esta propuesta considera que cada uno de los catorce departamentos tiene que ser una región. Es una de las que más se menciona por parte de las instancias gubernamentales cuando se habla de desarrollo local, ya que si bien es cierto el planteamiento gira alrededor de los municipios, se están consolidando a su vez nuevas estructuras departamentales como los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), que dan pie a pensar que los departamentos se están considerando como los espacios estratégicos para el impulso del desarrollo local. Una de las instancias gubernamentales que maneja esta idea es la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

c. Agrupamientos de municipios: También se conoce como asociación de municipios o mancomunidades; y se basa en que los municipios con problemáticas y características comunes tienen que agruparse en función de buscar soluciones que individualmente no pueden lograr.

A este respecto, a partir de 1993, el ILPES de Chile presenta una idea sobre lo que pueden ser las formas de relación que asuman en este caso los municipios, y así habla de tres tipos de regiones: las pivotaes, las asociativas y las virtuales¹².

Explicando brevemente lo que significa cada

una de ellas:

o *Regiones pivotaes*: son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y poseen cultura e identidad y flexibilidad. Aquí se estaría hablando de los municipios, aunque no de todos ya que tienen que cumplir con las características mencionadas antes. La idea que se plantea es la de un espacio que sirva como pivote para la asociación.

o *Regiones asociativas*: «las regiones pivotaes pueden formar regiones de mayor amplitud – *regiones asociativas*– a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes.»¹³

o *Regiones virtuales*: «las regiones pivotaes o las regiones asociativas, pueden hacer arreglos cooperativos tácticos con otras regiones para dar lugar a una categoría superior del ordenamiento anidado regional: *las regiones virtuales*. Una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo.»¹⁴

Lo anterior muestra un panorama sobre la amplitud que existe en las formas de agrupamientos de los municipios, en donde el punto de partida para proceder al agrupamiento es la identificación de las regiones pivotaes.

d. Reducción de municipios: esta propuesta plantea que dado que en el país, existe un gran número de municipios que no tendrían que ser

considerados como tales dado su tamaño y población, es necesario reducir el número de municipios existentes.

Al respecto, el Alcalde de San Salvador Mario Valiente es de la idea que existen muchos municipios en El Salvador: «este hecho no permite afrontar de forma efectiva el proceso de descentralización que pretende impulsar el gobierno central»¹⁵ y continúa: «Hay demasiados municipios para el territorio nacional, para que funcione la descentralización tiene que haber menos municipios. El país está dividido en 262 municipios y muchos de ellos ni tienen la capacidad económica, tampoco el recurso, son demasiado pequeños y limitados»¹⁶. El edil municipal es de la idea que «los municipios no podrán hacerse cargo de las competencias de la descentralización, si no existe una reorganización política del país»¹⁷.

Las declaraciones anteriores señalan una preocupación existente en cuanto a la necesidad de regionalizar el país, aunque la propuesta no deja de ser un tanto mecánica, ya que a su base no se encuentran criterios para proceder a ejecutarla.

Hay un elemento importante que no se ha tomado en cuenta: la identidad cultural que de alguna manera existe en cualquier municipio del país. Al respecto, el alcalde de Apopa, Romeo Humberto González, señala «lo difícil que sería la fusión de unos municipios con otros, al recordar que las personas poseen un sentimiento de pertenencia que los identifica con determinados lugares.»¹⁸

Hacia una Propuesta de Regionalización

Hasta aquí se ha presentado sintéticamente lo que puede ser el marco conceptual y los diferentes escenarios que se pueden considerar para elaborar una propuesta de regionalización del país.

Es poco lo que se ha trabajado, en El Salvador, para poder tener en estos momentos

una propuesta de regionalización que permita realmente contar con un espacio donde se impulse un proceso de desarrollo. Pero es precisamente en estos momentos en que se cuenta con un ambiente y con necesidades urgentes que propician la elaboración de propuestas de este tipo.

Como se mencionó al principio no ha sido la intención de este artículo definir una propuesta, sino mas bien llamar la atención sobre dos puntos centrales que tienen que estar a la base de una propuesta de regionalización: el primero de ellos es la necesidad de contar con un *marco conceptual* que permita clarificar y aproximar a los conceptos de desarrollo y región; y el segundo está relacionado con la importancia de conocer y analizar los distintos *escenarios de regionalización posibles* que se discuten hoy en día.

Notas:

¹ Una exposición más completa sobre este punto aparece en: Rubio Fabián, R.; Arriola, J. y Aguilar J.V., *Crecimiento Estéril o Desarrollo*. FUNDE, 1996.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ En <http://www.unired.net.pe>, «Zonas Geo-Económicas», CONFIEP, 2 de abril de 1996.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, «Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de San Salvador, Tonacatepeque, Santo Tomás y Panchimalco» PLAMADUR AMSSA, Documento No. 2, Resumen Ejecutivo, Diciembre de 1995.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Estos conceptos han sido tomados de Boisier, Sergio, «Post Modernismo Territorial y Globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales», Serie Ensayos, Documento 93/19, ILPES 1993.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *La Prensa Gráfica*, viernes 13 de septiembre de 1996.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Este artículo forma parte de un estudio para elaborar una propuesta de Regionalización financiado por la Fundación Friedrich Ebert.

Suscríbase a Alternativas para el Desarrollo:

Para garantizar la continuidad de esta publicación, rogamos su colaboración con los costos de producción y envío por correo (cheques o giros a nombre de FUNDE):

1 Nacional ₡60.00/año

1 Centroamérica US\$15/año

1 Norte y Sur América US\$25/año

1 Europa, Asia, Africa, Australia US\$30/año

Nombre y cargo: _____

Institución: _____

Dirección Postal: _____

Ciudad: _____

País: _____

Alternativas para el Desarrollo es una colección de monografías propositivas sobre temas de interés para el desarrollo económico-social de El Salvador y la región centroamericana, publicada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), como parte de su labor educativa orientada hacia los protagonistas del desarrollo económico y social del país.

Dirección: Apdo. Postal 1774,
Centro de Gobierno, San
Salvador, El Salvador.

Tel: 226-6887/235-0037

235-9832

Fax: 225-5704

Correo electrónico:

funde@es.com.sv

FUNDE
Apdo. Postal 1774
Centro de Gobierno
San Salvador, El Salvador

IMPRESOS

CORREOS DE
EL SALVADOR
SAN SALVADOR

REDUCCION DEL 50%
TARIFA SOBRE IMPRESOS
(Servicio Interno)
RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR
de fecha 7 de julio 1975