

# LA PLANIFICACION REGIONAL EN LOS PAISES PEQUEÑOS: REFERENCIAS PRELIMINARES A LA ESTRATEGIA DE NECESIDADES BASICAS

SERGIO GALILEA \*

---

## INTRODUCCIÓN

---

Este artículo aspira a contribuir al debate sobre planificación regional en América Latina, asumiendo una perspectiva crítica respecto de esa práctica gubernamental y social. En este sentido se sugieren orientaciones de investigación y trabajo que deberían profundizarse, de allí que adquiera, en la actualidad, el sentido de propuestas preliminares.

El trabajo intenta tres objetivos fundamentales; a) busca explicar los términos principales de la evolución de la planificación regional en América Latina; b) se plantea sobre las características y tendencias de la planificación de los "países pequeños"; y e) intenta concluir un conjunto de sugerencias sobre las posibilidades de un planteo de planificación regional de necesidades básicas en los "países pequeños".

Se pretende aportar a la discusión sobre las características y peculiaridades de los esfuerzos de planificación territorial en países de pequeño tamaño. Desde el punto de vista teórico, hay una gran dificultad en especificar la categoría "país de pequeño tamaño". Parece existir allí una referencia únicamente a la dimensión geográfica limitada que ese país tiene en relación a otros, pero esta definición está habitualmente complementada por referencias a una base económica debilitada, a un inferior desarrollo de las fuerzas productivas, a una especialización productiva sectorial insuficiente, a un mercado estructuralmente restringido y a un déficit significativo de infraestructura económica y social básica<sup>1</sup>.

---

\* El autor es profesor investigador del Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (CIDU-IPU) y Presidente en ejercicio de la Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP.

<sup>1</sup> Ver Villamil J. J. (ed.) *Planificación y desarrollo en países pequeños* Ediciones SIAP 1979 (pp. 13 y 14).

Un planteo de particular interés en esta perspectiva está en Reginald Herbold Green, "Grados de libertad y parámetros de necesidad: algunos temas sobre planificación para el desarrollo de Estados pequeños" en Villamil (op. cit.) (pp. 81 a 124).

En síntesis, se habla de países de desarrollo precario, altamente dependientes y sujetos, por tanto, a un severo marco restrictivo en relación a las opciones de desarrollo y planteos de planificación<sup>2</sup>.

Más allá de que el presente objeto de estudio es en sí complejo, las influencias conceptuales y metodológicas, en el ámbito de la planificación regional, así como la existencia de diversas corrientes teóricas para interpretar los mismos fenómenos, contribuyen a aumentar las dificultades para realizar un análisis acabado del tema<sup>3</sup>.

En la última década se ha planteado un debate teórico importante en América Latina acerca de la planificación regional. Debate que es alimentado por experiencias concretas muy variadas. Se intentará, por lo tanto, precisar los alcances y limitaciones de los distintos enfoques teóricos, relacionándolos con un análisis crítico de las prácticas mismas.

Así, tenemos una situación que expresa una planificación regional "en revisión" y la necesidad de aplicarla a países específicos con escasa experiencia y desarrollo institucional en la materia. Esto abre posibilidades distintas a las nuevas formas institucionales y sociales de la planificación regional, asumiendo la crítica a las modalidades concretas efectuadas en América Latina.

En este trabajo se enfrentará el problema de la planificación territorial en los países pequeños desde la perspectiva del "otro desarrollo", o la satisfacción de las necesidades básicas, buscando vincular los planteos territoriales con las concepciones redistributivas y con planteos alternativos a los estilos de desarrollo predominantes en el área.

Se postula así, el surgimiento de una forma de planificación regional de renovada fuente teórica, el desarrollo igualitario, y que amplía sus grados de factibilidad al hacer suyos los objetivos movilizadores del desarrollo social extensivo.

Se estima que esta perspectiva conceptual, y su connotación valórica consiguiente, tiene particular vigencia en los países de pequeño tamaño, y puede ayudar efectivamente a definir una planificación regional de nuevo tipo, que posibilita corregir los estilos predominantes de "quehacer regional" que han caracterizado esta gestión en América Latina.

Sin embargo, las conclusiones que pueden derivarse de los enfoques teóricos que se analicen son necesariamente de carácter genérico, ya que la condición principal que establece variabilidad en estas experiencias de planificación en todos sus ámbitos (global, territorial y sectorial), es la naturaleza de los

---

<sup>2</sup> Los países pequeños se hallan ante una situación de inestabilidad en su proceso de crecimiento económico que es mayor que la que presentan los países mayores. Este tema está tratado en Gutiérrez, E. Ortiz, H, Villamil, J. "La planificación en sistemas abiertos: análisis preliminar", en *El Trimestre Económico* N° 149, 1971.

<sup>3</sup> En relación a los debates teóricos y prácticos de la planificación regional en América Latina destacan: Conclusiones Generales, Seminario sobre la Cuestión Regional. México D.F., abril de 1978, SIAP-Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, Separata de *Boletín Informativo* de SIAP, septiembre de 1978. Conclusiones, Seminario sobre Estrategias nacionales de desarrollo regional, Bogotá, 1979, ILPES-ISS-ILDIS-UNIANDES. En EURE, Vol, VI, dic. 1979, N° 17. Coraggio, José Luis, *Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina*, Ponencia al XIII Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, octubre 1980. Bosier, Sergio. "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", *Revista de la CEPAL*, N° 7, (pp. 135 a 169), Santiago de Chile, abril de 1979.

proyectos políticos nacionales. La caracterización y afianzamiento de los procesos de democratización en cada país constituyen, por lo tanto, el marco de referencia principal para tratar los procesos de planificación regional socialmente distributivas <sup>4</sup>.

---

LA VALIDEZ DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

---

Los aspectos fundamentales del estilo de desarrollo predominantes en América Latina, con su inherente y funcional desequilibrio territorial, estarían generando un conjunto de particularidades específicas para el planeamiento territorial en nuestros países y ésa podría ser una de las explicaciones por la cual encontramos gran parte de las más valiosas e importantes experiencias de planificación regional mundial en este continente.

Es posible aislar un conjunto de procesos que determinan la permanente relevancia del planeamiento territorial en el área, a saber:

- La desigualdad y desequilibrio espacial que surge de la variedad geográfica en el área, con sus restricciones y estímulos claramente diferenciados.
- La gran movilidad de la población en estos países, expresada en crecientes procesos de migración interna o internacional, debido a las persistentes desigualdades, desequilibrios y desajustes presentados por los sistemas territoriales.
- La reiterada importancia, en el mediano y largo plazo, de los recursos naturales como base del desarrollo, y el notable contraste que surge entre los espacios naturales preferentes y las actuales distribuciones de asentamientos humanos y actividades económicas.
- La metropolización como fenómeno cada vez más generalizable en el área, acompañado, habitualmente, de condiciones de terciarización económica y marginalidad social.
- La creciente heterogeneidad en los mercados de trabajo y en la estructura productiva de nuestras economías y su correlato espacial en términos de espacios regionales altamente diferenciables.
- La persistencia del deterioro agrario, expresado como un fenómeno productivo y tecnológico que se traduce en refuerzo de las migraciones campo-ciudad.
- El reconocimiento de procesos sociopolíticos diferenciables territorialmente, capaces de generar movimientos sociales específicos, urbanos y regionales.
- El desarrollo estatal-institucional, crecientemente variado y complejo, que requiere grados de descentralización y la adopción de mecanismos de desagregación territorial.

---

<sup>4</sup> Una aproximación al problema de las distintas fuerzas sociales y su rol eventual en estrategias del "otro desarrollo" se encuentra en Wolfe, Marshall, "Un nuevo orden mundial igualitario para las naciones-Estados, o un nuevo orden mundial Igualitario para los seres humanos?", *Revista de la CEPAL*, N° 7 (pp. 7 al 42), Santiago de Chile, abril de 1979.

Con mayor especificidad para la realidad latinoamericana, la asociación "democratización -otro desarrollo", se encuentra en Spoerer, Sergio. *América Latina 1980: los desafíos del tiempo fecundo*. Edit. Siglo XXI, México, 1980.

Estos procesos constituyen aspectos relevantes en las sociedades latinoamericanas, y aunque sea necesario reconocer la particular expresión que asumen en cada especificidad, parecen constituir crecientemente una norma constante. Todo ello contribuye a fundamentar la jerarquía de la cuestión territorial en la realidad continental.

---

#### LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

---

Dada la circunstancia de que varias de las afirmaciones hechas en el acápite anterior son válidas ya desde décadas anteriores, existe una importante trayectoria de acción en estos terrenos. Esto explica la experiencia de planificación regional en América Latina, respecto de la que planteamos algunas afirmaciones principales:

- Las primeras experiencias tienen un importante contenido sectorial, referida a transportes, energía, desarrollo industrial o agrario. Desde allí se evoluciona hacia perspectivas propiamente territoriales con connotación multisectorial.
- Al comenzar a generalizarse las prácticas regionales, surgen los enfoques teóricos propiamente territoriales, con predominio de las propuestas neoclásicas sobre localización óptima de actividades y consumidores. Estas se extenderán hacia las teorías de la organización espacial y se destacarán los planteos de polos de desarrollo como centros motrices capaces de expandir arealmente el desarrollo <sup>5</sup>.
- Se observa un marcado interés en las formas de planeamiento territorial a escala regional específica, priorizándose regiones especialmente significativas (por razones geopolíticas, por la expansión futura de los sectores básicos, por política de subsidio al sector privado o por motivaciones desconcentradoras de la gestión y acción gubernamentales).
- Los objetivos habituales de la planificación regional se relacionan con la integración territorial, la disminución de los actuales desequilibrios productivos y demográficos, el control de la metropolización y el desarrollo de territorios específicos. Existe implícita una imagen de equilibrio territorial como función objetivo <sup>6</sup>.
- La acción regional se concentra en los procesos de regionalización y el diseño de sistemas de información y estadísticas regionales para esa tarea principal. Esta actividad se combina con los esfuerzos de institucionalización territorial, especialmente a nivel de la desagregación del sector público <sup>7</sup>.
- Los instrumentos principales de política regional dicen referencia con modalidades y legislaciones de incentivo a ciertas actividades productivas, al intercambio económico nacional e internacional y a incrementos de inversión pública en infraestructura económica y social básica.

---

<sup>5</sup> Se destacan en esta perspectiva los aportes de Von Boventer, Hermansen, Perroux y Secchi. Una excelente selección de artículos relevantes en esa orientación está en Secchi, Bernardo. *Análisis de las estructuras territoriales*, Edic. Gustavo Gili, Barcelona, 1968,

<sup>6</sup> Coraggio, op. cit. (pp. 8 y 9).

<sup>7</sup> Al respecto, ver sobre la situación chilena, Galilea, Sergio, *Sistema de información para la planificación regional en Chile, 1965-1975*, CLACSO, 1978.

Estas características comunes de la práctica de la planificación regional en América Latina nos lleva a concluir que, básicamente, ésta no se ha integrado con el esfuerzo central de la planificación. La tarea regional aparece autónoma y a veces hasta contradictoria con el planteo global<sup>8</sup>. Se produce una desvinculación peligrosa entre las propuestas regionales y los más importantes esfuerzos de cambio social.

El señalamiento anterior se refuerza al analizar la institucionalización de la tarea gubernamental del planeamiento regional, habitualmente frondosa, compleja, desvinculada del aparato estatal previo y de escasa relación con las dependencias que manejan la asignación efectiva de recursos.

Sostengo la afirmación de que una planificación regional "autónoma" o "desvinculada" lleva en sí los gérmenes de la inviabilidad. Esta peligrosa situación está relacionada con las importantes insuficiencias teóricas en el planteo de la problemática territorial. La ausencia de diagnósticos explicativos de la realidad territorial en el contexto de la problemática nacional impiden concluir la real jerarquía que las modificaciones espaciales tienen en todo proyecto socio-político de cambio. De ese modo, existiendo creciente acuerdo sobre la relevancia de los aspectos territoriales, ellos no se explican convenientemente en la dinámica global, estableciéndose la ausencia de un planteo global.

---

#### LOS ENFOQUES TEÓRICOS FUNDAMENTALES DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

---

Conviene sugerir algunas hipótesis explicativas de los planteos anteriores, que tienen que ver con las insuficiencias teóricas y conceptuales del análisis territorial.

Se establece la imposibilidad de construir una teoría territorial propia, porque es difícil identificar la especificidad espacial independientemente de los distintos marcos explicativos económicos y sociales. De ese modo surgirán eventuales teorizaciones diversas sobre la organización económico-social del espacio.

En los planteos teóricos espaciales se derivan distintos aspectos que cobran desigual importancia en corrientes alternativas de pensamiento. Los temas que resaltan principalmente son: las teorías parciales y globales de localización productiva y de consumidores; los enfoques de organización espacial y las condiciones económicas que explican la concentración y la diferenciación espacial; la definición de óptimos territoriales estableciendo jerarquías de tamaño y roles en el sistema de asentamientos humanos; el análisis de los procesos históricos de urbanización y su relación con los estilos de desarrollo predominantes; el carácter de la intervención del Estado en los procesos espaciales; el análisis de impacto territorial de los programas de inversiones y los movimientos sociales urbano-regionales. Es evidente la extensión de temáticas teóricas en torno a la cuestión territorial. Esto afirma la necesidad de abandonar el intento utópico de construir un paradigma único en el análisis territorial y expresa la fragilidad de las teorías de organización espacial.

Una primera corriente teórica es la neoclásica, en donde predominan las ideas sobre localización de óptimos parciales para productores y consumidores.

---

<sup>8</sup> Un buen análisis sobre este debate, para el caso chileno, se encuentra en Boisier, Sergio "Continuidad y cambio: un caso de estudio de las políticas de desarrollo regional en Chile", ILPES. Doc. CPRD E/21, marzo, 1978.

En perspectiva existe un equilibrio general territorial en el sentido paretiano. La influencia de estos esquemas teóricos, con todas sus importantes variantes, ha sido significativa, principalmente en a) favorecer los planteos parcial-regionales en las políticas territoriales; b) centrar la cuestión regional en un problema de economías de transporte, y e) usar los conceptos de economías internas de escala, externas productivas y de localización como base del análisis. Un segundo planteo proviene del pensamiento económico post keynesiano, donde se impone una visión de intervención sobre el espacio y se favorece la necesidad de trabajar con alguna función-objetivo territorial compatible con los planteos globales sobre desarrollo. Es una variante importante del pensamiento neoclásico y de especial predilección hacia el diseño de políticas. Hace una lectura más completa del objeto de estudio, el espacio, y lo integra con otros problemas básicos del desarrollo. Se destaca la intervención pública como base de esquemas de desarrollo territorial alternativos, y se fomentan políticas territoriales proteccionistas. Se favorecen programas integrados de proyectos en determinadas áreas y se considera la posible difusión espacial del desarrollo a través de polos.

Este esquema anterior recoge planteamientos complicadamente unificables y de allí la dificultad de hablar de una "escuela". Este planteo ha tenido gran influencia en la práctica de la planificación regional en América Latina por haber correspondido al esquema dominante también de las instituciones de cooperación internacional en el área.

En tercer lugar se destaca el enfoque contestatario-crítico, de perspectiva generalmente marxista, de influencia en medios principalmente académicas. Domina allí la crítica radical al enfoque neoclásico y la crítica al planteo post keynesiano, denunciado como postura economicista y tecnocrática. Se privilegia el estudio de la realidad territorial en función del estilo de desarrollo capitalista periférico, hay énfasis en el análisis histórico y se intenta incorporar el análisis de clases por sobre la oposición entre categorías territoriales. Se incorpora el análisis social y político como complemento necesario de las categorías económicas. La modificación del espacio está asociada estrechamente a la factibilidad sociopolítica del cambio de estilo de desarrollo.

El reconocimiento de estos tres planteos, con referencias teóricas tan diversas, lleva a sostener la necesidad de un debate<sup>9</sup> más organizado y sistemático sobre los espacios económico-sociales de la realidad latinoamericana.

Unido a ello está la necesaria profundización del pensamiento teórico de cada enfoque, especialmente vinculándola con las áreas-problemas principales que definen nuestro subdesarrollo: la desigual distribución del ingreso, el empleo, la satisfacción de las necesidades básicas, la diversificación de exportaciones, las tecnologías intermedias, las migraciones nacionales e internacionales, el uso de los recursos naturales, etc.

Esta perspectiva de profundización y debate, ligada a una reflexión crítica sobre las propias experiencias, marca la posibilidad de superar las insuficiencias teóricas que explican en grado importante el escaso éxito de las políticas regionales en América Latina.

---

<sup>9</sup> Como el sugerido en Geisse, Guillermo "La investigación como soporte de la educación en planificación urbana", Reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanistas en América Latina, Cuzco, Perú, octubre de 1978.

## LA CRISIS DE LOS OBJETIVOS HABITUALES EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Los señalamientos anteriores sobre reflexión crítica de las experiencias e insuficiencias teóricas se expresan en la definición de los objetivos de la planificación regional. Corresponde plantearse críticamente en relación a dichos objetivos, que definimos como idealistas y utópicos, por cuanto buscan adaptarse a óptimos teóricos (como la equidad territorial) que contrastan con la realidad territorial de nuestros países.

Las dudas sobre los objetivos de la equidad territorial provienen desde tres fuentes: a) las investigaciones, que al ir avanzando en una revisión más interdisciplinaria y completa, han sido redefiniendo la problemática regional y exigen una modificación profunda de los diagnósticos habituales;<sup>10</sup> b) la propia acción gubernamental que se ve resentida al intentar compatibilizar las políticas regionales con las políticas sectoriales e incluso con el esquema global de desarrollo; y c) los propios beneficiarios eventuales, que padecen una suerte de "frustración reactiva", al contrastar las supuestas redistribuciones espaciales con los resultados concretos.

Sostengo que es necesario un importante cambio de perspectivas en la definición de los objetivos de la planificación regional. Esto debe partir de una revisión de los objetivos idealistas. Entre ellos destacan, habitualmente, las políticas de control drástico a la concentración de actividades económicas y distribución de la población. No hay situación que pueda reconocerse en que dicha tendencia haya sido modificada. Estaríamos, a lo menos, frente a una política ineficiente. En casi todos los países del área existen experiencias a este respecto. El desarrollo regional polarizado "llenó una época" en la planificación regional de América Latina. Creo que hoy es posible reconocer dudas fundamentales sobre ese planteo en el campo de la investigación, de la acción gubernamental y de los beneficiarios<sup>11</sup>. Lo mismo puede afirmarse sobre los objetivos de retención de población en regiones expulsivas. Difícilmente, y más aún en economías de mercado, este tipo de objetivos son realizables. Las tasas beneficio-costos de las inversiones alternativas, tienden a favorecer crecientemente las localizaciones centrales.

El planteo de objetivos utópicos no es privativo de la planificación regional, sino que envuelve muchas líneas de acción de la planificación. Sin embargo, el replanteo de las utopías regionales en múltiples casos hace ver la especial importancia del problema en esta área. Se sostiene que, en la medida que la perspectiva de desarrollo asumida sea más comprehensiva, como en el esquema de necesidades básicas, es posible una reorientación de los objetivos fundamentales de la planificación regional. De allí la importancia de imponer su reenfoque

---

<sup>10</sup> En especial se valorizan aspectos importantes de la concentración, especialmente como condición para la adopción de algunos estilos de desarrollo. También se sugieren hipótesis interesantes sobre áreas urbano-regionales centrales. En relación al tema destacan Geisse, Guillermo y Coraggio, José Luis "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional" en *Revista EURE*, N° 1, octubre de 1970; y Equipo Macrozona Central CIDU. "Síntesis del Estudio Región Central de Chile: Perspectivas de Desarrollo" en *Revista EURE* N° 6, noviembre de 1972.

<sup>11</sup> En relación a este tema, entre muchos otros artículos, destacan: Coraggio, José Luis "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en *Revista EURE* N° 4, marzo 1972. Boisier, Sergio "Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado", en *Revista EURE* N° 5, julio 1972. Coraggio, José Luis "Polarización, desarrollo e integración" en *Revista EURE* N° 8, diciembre, 1973.

drástico en dicha dirección. Primero, porque este planteo ubica la planificación regional en una orientación teórica que privilegia determinados estratos sociales y que hace del planteo redistributivo el eje central del desarrollo. Esto permite una modificación en las categorías de análisis de los diagnósticos, cambia la estructura de los sistemas de información e incluye la necesidad de diferenciar socialmente a los beneficiarios de los objetivos del desarrollo regional. Existe, así, una incorporación efectiva del análisis social como aspecto indispensable para develar la naturaleza del problema territorial. El planteo regional se ubica así en una perspectiva global.

En segundo lugar, esto lleva a que la planificación territorial haga suyos objetivos relativos a las condiciones de vida de las mayorías sociales sujetas a un déficit generalizado en infraestructura social básica. Esto ubica al planificador regional en la temática de los mercados de trabajo, las condiciones de salud, educación, nutrición y sectores de producción esencial. Los objetivos del desarrollo regional encuentran así la posibilidad de una especificación concreta.

Finalmente esta reorientación socialmente redistributiva posibilita un acuerdo político de amplio consenso, base de la factibilidad sociopolítica de las propuestas de la planificación. Se abren los planificadores regionales a un diálogo político eficaz con el Gobierno, las opciones políticas y la base social.

#### LOS PAÍSES PEQUEÑOS COMO UNIDAD DE ANÁLISIS.

Los países pequeños han comenzado a ser estudiados por diversas razones: su creciente influencia en número, su especificidad política asociada al proceso de descolonización y sus alternativas de acción asociada. Esto ha llevado al reconocimiento de que representan una unidad de análisis propia.

Particulares deben ser, entonces, las perspectivas del desarrollo, los programas específicos y las condiciones en que los procesos de planificación deben desenvolverse.

Conviene aclarar la definición de "país pequeño". A una definición esencialmente geográfica se encuentran asociadas características relativas al espacio, la organización productiva y especialización económica, independencia e interdependencia, mercados, etc. Destaquemos algunos de esos aspectos:

- Un "país pequeño" corresponde a un área geográfica limitada, en donde el espacio es un factor significativamente escaso y, por lo tanto, su uso debe regularse como función básica de cualquier esquema de desarrollo y propuesta de planificación<sup>12</sup>.
- La variedad de recursos naturales es probablemente menor a la de países de mayor extensión, lo que condiciona una tipología de país "hacia afuera", habitualmente monoexportador y en contraste con una diversificada estructura de importaciones.
- Se impone una escasa diversificación de la producción, por los problemas anotados de recursos naturales, por la ausencia relativa de capitales, por el tamaño del mercado reducido (a lo que habitualmente se simia una distribu-

<sup>12</sup> Esta afirmación está desarrollada en Gutiérrez E. y Villamil, J., "La toma de decisiones bajo condiciones de escasez extrema de recursos" en PLERUS, junio-diciembre, 1973.

ción regresiva del ingreso) y por las dificultades para adaptar tecnologías adecuadas. Todo esto establece una limitación importante en la definición de opciones de desarrollo en estos países.

- Se suelen presentar los rasgos de una economía desintegrada, con escasa relación inter e intrasectorial, lo que condiciona los efectos de las inversiones sobre la producción global y los niveles de empleo, debido al escaso monto de los efectos indirectos.
- Observamos en estos países tendencias a los comportamientos monopólicos, lo que conduce a concentraciones significativas de la riqueza. Esto amplía la distribución regresiva del ingreso y el consumo.

Estos factores implican que los países pequeños se encuentran en una situación de particular inestabilidad en su proceso de crecimiento económico, significativamente distinto al que muestran los países mayores<sup>13</sup>. Esto se debe a: a) La repercusión nacional de las crisis de inestabilidad cíclica del sistema capitalista internacional; b) al haberse convertido en plataforma de exportación en el sistema transnacional, generando con ello inestables procesos de industrialización internos; y c) a la falta de control sobre las variables determinantes en el proceso de crecimiento.

Este cuadro general de variables debe asumirse como propuesta genérica que se aplicará en cada situación, en las que diferencias de especialización productiva, arraigo del sentido y carácter nacional, tamaño específico y contexto internacional geopolítico pueden ser factores dignos de considerarse en los estudios de cada situación. Con todo, las cuestiones sustantivas que determinan la modalidad mediante la cual un país pequeño afecta sus posibilidades de desarrollo, tienen que ver fundamentalmente con la forma de vinculación con el contexto internacional en el que se desenvuelve y el estilo preciso de desarrollo adoptado<sup>14</sup>.

Desde el ángulo espacial la consideración característica de estos países es la referencia al espacio como recurso de mayor escasez relativa. Conviene señalar algunos otros rasgos dignos de ser analizados: en la "cuestión territorial" de estas realidades:

- Las consideraciones geopolíticas y las tensiones limítrofes a las que estos países se encuentran sometidos. Esto puede orientar políticas nacionales de preferencia hacia dichos territorios y afectar las necesarias políticas de integración, cuyo sentido regional puede llegar a ser internacional.
- La distribución y movilidad interna e internacional de la población. Un conjunto de factores estructurales permanentes alientan la emigración desde los países pequeños, al tiempo que establecen las bases de procesos concentradores metropolitanos "a escala" en períodos relativamente breves.
- La cuestión de los bajos niveles de vida, expresado en el habitual elevado porcentaje de población que no cubre sus necesidades esenciales. Dicho fenómeno debe visualizarse explicativamente a la luz de la inserción marginal-funcional respecto del sistema en que dicha población se encuentra. Es altamente probable que esto tenga expresión territorial en áreas rurales de subsistencia o en las áreas urbanas centrales que denotan rasgos de marginalización importantes.

<sup>13</sup> Villamil, J. op. cit.

<sup>14</sup> Villamil, J. op. cit.

Se expanden así los mercados informales de empleo y se diseñan estrategias de sobrevivencia que afectan a sectores cada vez más importantes de la población<sup>15</sup>.

Estos factores, reiterando la necesidad de aplicación precisa a cada realidad, parecen los más significativos para profundizar el análisis espacial de los países pequeños.

Reconocido lo anterior, los diagnósticos territoriales de estas realidades deben priorizar el estudio de los procesos señalados, y los sistemas de información urbano-regional, privilegiar el tratamiento de esos indicadores específicos. Así la investigación regional constituirá insumo especialmente útil a las propuestas de la planificación regional.

---

*La planificación en los países pequeños.*

---

La descripción de cualidades efectuada en el acápite anterior constituye marco adecuado para peculiarizar características correspondientes que deben ser asumidas en los sistemas de planificación de estos países.

En el ámbito de las especificidades de estos países, los procesos de planificación pueden diferenciarse notablemente, debido a la modalidad precisa de desarrollo que se adopte en cada realidad como por el carácter de la inserción internacional que se defina.

Con el objeto de profundizar el análisis de las particularidades, debieran considerarse:

- El rol que se ha definido al ámbito público, el grado de control que ejerce sobre los parámetros principales de la actividad económica, el nivel de desarrollo propiamente institucional, la receptividad burocrática a la planificación y la posición gubernamental que juegue la planificación.
- La trayectoria y experiencia que existe en términos de planificación, que puede ser de diferente extensión y éxito, que puede abarcar esfuerzos sectoriales o nacionales y que seguramente ejercerá gran influencia sobre el grado de receptividad que la planificación tenga en el ámbito de la investigación, en el medio institucional y en el medio social.
- La influencia de la asistencia técnica internacional, dada la relevancia que este apoyo técnico ha tenido y tiene en el propio ámbito de la planificación.
- La generación y capacitación de cuadros técnicos nacionales, tanto en número como en relación a las necesidades de áreas-problemas vitales del desarrollo nacional.

En función de lo anterior, surgen hipótesis relacionadas con el desarrollo de estructuras gubernamentales precarias, una trayectoria escasa y probablemente sectorializada en planificación, una gran dependencia de la asistencia técnica internacional y una importante dificultad por déficit de cuadros técnicos inter-

---

<sup>15</sup> El tema de las estrategias de sobrevivencia ha sido tratado por Lomnitz, Larissa en "Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano" en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1, México, 1978.

nos. Esto determina, en la generalidad de los casos, una experiencia débil en materia de planificación.

Ahondando en el tema, es posible adelantar algunas opiniones sobre el tipo de planificación que requieren estos países. Conviene destacar los siguientes aspectos como hipótesis de trabajo genéricas:

i) Dada la inestabilidad general que presentan estas economías, los objetivos de la planificación tendrán que ver más con la reducción de esa inestabilidad que con los tradicionales esquemas del crecimiento económico<sup>16</sup>. La reducción de la inestabilidad se relacionará con el desarrollo de la infraestructura económica y social básica, con la diversificación de la estructura de exportaciones o con programas selectivos de reducción de importaciones. Los objetivos de integración externa también deben analizarse en dicho contexto.

ii) La planificación, entendida como tarea de selección de opciones globales y específicas del desarrollo, se mueve en estos países en un marco limitado de opciones<sup>17</sup>. La escala del país lesiona la factibilidad de importantes propuestas eventuales por el desarrollo. Bien entendidas estas restricciones, la planificación puede moverse en un plano de concreción, modestia y realismo. Hablaríamos de una planificación acotada.

iii) Lo anterior conduce a adoptar esquemas flexibles de planificación, privilegiando su gestión contingente y de corto plazo. Esto lleva a destacar el análisis permanente de coyuntura y a definir estrategias o cursos de acción alternativos, introduciendo los análisis de simulación de situaciones. Aparece la relevancia de trabajar simultáneamente la carpeta de proyectos, sujetando su factibilidad al análisis de situación. El ajuste institucional y político de los organismos de planificación con los entes presupuestarios complementa este esquema de planificación operativo.

iv) Es posible sostener esquemas efectivos de descentralización de la acción gubernamental de planificación, compatibilizado con un activo proceso de participación social. El tamaño reducido del país favorece estos planteos, lo que potencializa la factibilidad social de las propuestas de planificación. Se crean así bases para una modalidad de planificación de base de gran potencialidad.

---

*La planificación regional en países pequeños.*

---

En cuanto a los esfuerzos de planificación regional el hecho de que el espacio sea aquí una restricción de mayor alcance identifica un rol de gran importancia a los objetivos del desarrollo territorial. La limitación espacial en una gran cantidad de actividades, la necesidad de reorientar la explotación de los recursos naturales, el desarrollo y expansión del sistema de transportes y comunicaciones y la presencia de áreas geográficas de extrema pobreza, cubren aspectos fundamentales de las tareas a ser asumidas como objetivos privilegiados de planificación regional. Obvia es aquí la importancia territorial de los distintos problemas nacionales anotados.

---

<sup>16</sup> Gutiérrez, E., Ortiz, H., y Villamil, J., art. cit.

<sup>17</sup> Reginald Herbold, art. cit.

En un sentido más específico se pueden identificar aspectos a ser desarrollados en los planteos de planificación territorial en países de pequeño tamaño:

i) La planificación territorial a escala nacional se tenderá a imponer por sobre los esquemas de planificación a escala regional, facilitándose la compatibilización con los objetivos globales del estilo de desarrollo. Los objetivos regionales se irían reajustando en relación a la variación de distintos aspectos cruciales del desarrollo nacional.

ii) La política regional será probablemente independiente de los procesos de regionalización nacional, dejando de constituir dicho esfuerzo el eje central de los planteos territoriales. Es posible diseñar una regionalización flexible y tributaria del esquema nacional-regional. Las unidades de desagregación territorial podrían variar para diversos propósitos (infraestructura y comunicaciones, salud, educación u otras acciones gubernamentales), sin desconocer las ventajas que puede ofrecer una regionalización única.

iii) Es posible que la forma precisa de planificación regional que predomine tenga un fuerte contenido sectorial, dado el nivel de especialización actual y potencial de estos países. Esto lleva a establecer relaciones más estrechas entre los sectores específicos (por ejemplo, el sector agrario) y la planificación regional. Del mismo modo surgirán evidentes vinculaciones con la cuestión internacional, a nivel de intercambio comercial o programas de integración. Hay una perspectiva de planificación regional a escala internacional.

iv) La problemática metropolitana juega un rol importante en el planeamiento territorial. Sin embargo, es posible que esa situación no tenga en estos países la importancia e irreversibilidad que muestra en los países latinoamericanos de mayor tamaño. Esto facilita concentrarse en la problemática espacial a nivel nacional, especialmente en el estudio de áreas rurales de subsistencia y de conducta demográfica expulsiva.

v) El planeamiento territorial juega un rol básico en los esquemas de descentralización y en los planteos de participación de la base social. Aparece como un nivel privilegiado de planificación en ese sentido, debiendo establecerse las necesarias vinculaciones entre los procesos señalados.

vi) Finalmente se sostiene que el planeamiento regional debe recoger y privilegiar la cuestión social, especialmente la que dice relación con los niveles de subsistencia esencial no cubiertos para las mayorías sociales. La situación de inserción insatisfactoria en el sistema tiene connotación espacial para estos sectores. Se expresa en el predominio de la subsistencia de importantes territorios rurales, en la marginalidad urbana relacionada con el crecimiento del nivel de empleo informal y en accesibilidades muy diferentes, desde el punto de vista espacial, a los servicios esenciales.

Estas afirmaciones plantean una nueva potencialidad de la planificación regional en países pequeños, en función de una estrategia de satisfacción de necesidades básicas. Tomado este planteo en su opción más integral de cambio social, provee a la planificación regional de estos países de un conjunto extenso de objetivos y condiciona severamente los marcos de política a definirse y la gestión misma de los programas y proyectos. De allí la utilidad de reflexionar, aún dentro de moldes genéricos, en relación a esta orientación central.

## LA ESTRATEGIA DE NECESIDADES BÁSICAS

La estrategia de necesidades básicas surge en la última década como respuesta necesaria a las actuales características del subdesarrollo socialmente excluyente en el Tercer Mundo. Surge del reconocimiento de que la problemática estructural de la pobreza debe reconocerse como desafío prioritario de los estilos de desarrollo que se definan y de la insuficiencia de los programas destinados a aminorarla.

Marshall Wolfe señala... "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'. Estas formulaciones son populares porque se adaptan a las necesidades de quienes sostienen posiciones ideológicas distintas y buscan un terreno común y también porque se les atribuye la capacidad de hacer que la opinión pública mundial tome conciencia de las deficiencias del orden existente..."<sup>18</sup>.

Surge entonces esta nueva opción por el desarrollo, con especial referencia a nuestros países, y particularmente a los países pequeños del área que concentra un elevado porcentaje de sus poblaciones en situación de subconsumo. La propuesta sobre necesidades básicas propone un rechazo radical de los grandes sistemas sociales vigentes y una reorganización del orden social interno e internacional<sup>19</sup>. 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 el fundamental. Visto como una cuestión de insuficiencias de las posibilidades de trabajo y el problema del ingreso insuficiente. Se afirma que el objetivo principal debe ser ofrecer más empleos capaces de dar un ingreso suficiente para cubrir un nivel de vida mínimo<sup>20</sup>.

La propuesta de las necesidades básicas implica nuevas estructuras de producción, consumo y distribución de los bienes y servicios básicos necesarios. El elemento esencial para definir las necesidades básicas es su referencia a bienes y servicios que pueden producirse y distribuirse a toda una población nacional. Se enfatiza el dinamismo del mercado interno como activador del desarrollo. Se da énfasis a las modalidades de desarrollo rural integrado. Se trata de buscar control a las condiciones de la asistencia financiera internacional, en función de los propios proyectos nacionales<sup>21</sup>.

Esta estrategia exige de la política pública la restricción en la satisfacción de demandas no-esenciales que entren en conflicto con las de necesidades básicas<sup>22</sup>.

Incluso se trata de reorientar la cooperación internacional, como cuando se afirma que las transferencias internacionales de recursos al Tercer Mundo "deberían dirigirse hacia países cuyos esfuerzos están o estarán orientados hacia

<sup>18</sup> Marshall Wolfe, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo", CEPAL, Borrador, mayo de 1976 (p. 11).

<sup>19</sup> Graciarena, Jorge, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", *Revista de la CEPAL* N° 8, agosto de 1979.

<sup>20</sup> Spoerer, S., op. cit.

<sup>21</sup> Spoerer, S., op. cit.

<sup>22</sup> "Para otro desarrollo: requisitos y proposiciones", en *Revista de la CEPAL* N° 4. 2° semestre 1976.

el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades de la mayoría más pobre y, que están llevando a cabo o llevarán a cabo las reformas estructurales necesarias ..."<sup>23</sup>.

Este enfoque implica objetivos en lo económico (empleo, distribución del ingreso, estructuración de la producción) y en lo político (sociedad más abierta, pluralista, tecnocrática y participante). Lo que lleva al requerimiento básico del cambio estructural del estilo de desarrollo capitalista periférico de América Latina.

Un análisis sobre la factibilidad de una propuesta como la señalada nos puede llevar a calificarla como "utopía". Esto por la ausencia de condiciones sociopolíticas en buena parte de América Latina, y por una proyección que pudiera apuntar a la permanencia de dicha situación en el corto y mediano plazo. No obstante, la situación de condiciones sociopolíticas no es homogénea y es importante señalar que la estrategia de necesidades básicas concita acuerdos y consensos sociales extensos, lo que le va estableciendo un horizonte de factibilidad. Es evidente relacionar este diseño estratégico con las perspectivas de afianzamiento de los procesos de democratización en el área.

Conviene acotar sobre los recursos necesarios para llevar a la práctica esta estrategia. Se ha afirmado que... "La mayor parte de las comprobaciones dicen que América Latina, tomada como un todo, tiene la capacidad material que permitiría a todos sus habitantes conseguir, en uno o dos decenios, un modo de vida adecuado en un marco de igualdad social y de libertad"<sup>24</sup>. En otro acápite este mismo autor señala... "si los recursos que ahora se destinan al consumo suntuario de las minorías, a los armamentos, y a las necesidades infraestructurales de modelos de urbanización indefendibles desde un punto de vista humano, o aquellos recursos que simplemente se filtran hacia fuera de la región, pudieran orientarse en otras direcciones, y si el potencial humano que ahora se desperdicia o se malgasta pudiera mobilizarse, bastarían para cubrir con amplitud las necesidades legítimas de "otro desarrollo"<sup>25</sup>.

En conclusión, la existencia de recursos y el constituir una alternativa movilizadora, política y socialmente establecen la necesidad de reconocer en el planteo de las necesidades básicas un interesante modelo de desarrollo alternativo. Como propuesta de cambio estas alternativas parecen tener perspectivas ciertas en el área<sup>26</sup>.

---

#### APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE NECESIDADES BÁSICAS EN PAÍSES PEQUEÑOS

---

La puesta en práctica de una estrategia de necesidades básicas ofrece limitaciones importantes en los países pequeños, toda vez que requiere de modificaciones importantes en cuestiones como a) la propiedad y la distribución del ingreso; b) la demanda y la estructura de la producción; c) los requisitos financieros, tecnológicos y humanos; d) la concertación internacional, y e) la participación social efectiva.

<sup>23</sup> "Otro desarrollo: El informe Dag Hammarskjold 1975 sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional".

<sup>24</sup> Wolfe, Marshall, op. cit.

<sup>25</sup> Wolfe, Marshall, op. cit.

<sup>26</sup> A lo menos, comparativamente con otras propuestas de cambio destinadas radicalmente a la modificación del estilo de desarrollo imperante.

Es decir, nos enfrentamos a un conjunto de requisitos difíciles de conseguir, en la medida que expresan la necesidad de modificar severamente el actual estilo de desarrollo predominante.

En particular destacamos las siguientes limitaciones específicas:

i) La transnacionalización a la que se encuentran sometidas las economías pequeñas y, en particular, las muy pequeñas, situación que se encuentra afianzada por la existencia de sectores sociales nacionales que aseguran un alto grado de bienestar como resultado de esa modalidad de dependencia<sup>27</sup>. El hecho de que estas economías sean plataforma de procesos de industrialización transnacionales, determina una estructura productiva particularmente opuesta a los intereses de una estrategia de necesidades básicas.

ii) La situación de inestabilidad y vulnerabilidad de estas economías que genera dificultades adicionales en la adopción de un esquema de profundo cambio en la esfera de la producción, la distribución y las relaciones con el exterior.

iii) El requerimiento sostenido hacia el comercio exterior para el abastecimiento en muchos renglones productivos, lo que establece un fuerte grado de presión externa, que es ejercida en general en un sentido opuesto a la estrategia de necesidades básicas.

Frente a estas significativas limitaciones surge toda la potencialidad del consenso político interno amplio, base de cualquier propuesta por el desarrollo. Hay allí un potencial movilizador de recursos internos, que en mi contexto internacional favorable, como el de las tesis del nuevo orden económico internacional, obtiene mayor vigencia<sup>28</sup>.

Adicionalmente, la escala de necesidades reales en estos países es considerablemente menor que la que encontramos en realidades de mayor tamaño, y los costos generales de transporte son relativamente menores por buena accesibilidad.

Aun con todas las limitaciones señaladas, esta estrategia provee a las sociedades de objetivos por el desarrollo que responden a los intereses objetivos de las grandes mayorías sociales, lo que concitaría un importante grado de apoyo político.

---

#### LOS ESFUERZOS DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ESE CONTEXTO

---

Se intenta concluir que el conjunto de planteamientos desarrollados en el presente artículo permiten establecer la relevancia del planteo de necesidades básicas como opción alternativa de desarrollo que reoriente las tareas eventuales de un planeamiento territorial, socialmente redistributivo.

Esa afirmación implica una planificación regional estrechamente ligada a la formulación global, favorecedora y compatible con los cambios exigidos

---

<sup>27</sup> Reginald Herbold Green, art. cit.

<sup>28</sup> Un tratamiento especialmente útil sobre las tesis del nuevo orden económico internacional como condición indispensable para el diseño de estrategias de satisfacción de necesidades básicas se encuentra en Lozoya, J.; Estévez, F. and Green, R. "Alternatives views of the new international economic order". Pergamon Policy Studies, Pergamon Press, 1979.

en la esfera de la producción, el intercambio, la distribución, el empleo y la accesibilidad total de la población al consumo esencial.

Si esto es así, existirán importantes posibilidades de avanzar renovadamente en la práctica habitual de planificación regional latinoamericana, al ganar ésta en vinculación con los planteos globales, al ubicarse en una perspectiva de acción múltiple socioeconómica territorial y al hacer suyos objetivos concretos y fundados en apoyo sociopolítico extenso, lo que le agregará factibilidad a las propuestas.

De modo muy preliminar se especifican algunas de esas tareas, como ilustración de la que puede ser un tipo de planificación regional diferente, como por ejemplo:

i) La función del balance producción-necesidades (en los rubros esenciales) en el territorio nacional, determinando así el tipo de esfuerzos que en cada área (producción, comercialización, energía, transporte) son requisitos para la determinación de un óptimo social territorial de necesidades básicas cubiertas.

Esto llevará a priorizar los estudios sobre recursos naturales y potencial de desarrollo en diferentes áreas, y a efectuar un relevamiento detallado del potencial y uso actual de la oferta productiva esencial regional. Gran importancia adquirirá allí la determinación de las restricciones principales de corto, mediano y largo plazo. Desde el ángulo de las necesidades, serán vitales las proyecciones demográficas y las conductas migratorias previsibles. Se definirán así modelos de ajuste que condicionarán la inversión productiva esencial por regiones, el sistema de comercialización y transporte, los requerimientos energéticos y los desplazamientos poblacionales.

ii) La territorialización del plan de plena ocupación de fuerza de trabajo en el espacio nacional, cuyo objetivo final será la inserción total al sistema económico de toda la población. Esto permitirá reconocer la necesaria especificidad de programas territoriales, muy probablemente en las áreas agrícolas de subsistencia. Se deberá contemplar efectivamente el fenómeno de los mercados informales de empleo, estableciéndose una distinción territorial en relación a actividades complementarias o competitivas en los mercados formal e informal<sup>29</sup>.

iii) El diseño de programas y proyectos integrados en los territorios específicos, en el ámbito de la acción social como nutrición, salud y educación, generando una mejor utilización de los recursos disponibles por el mejor uso de la capacidad institucional y por las economías propias de la interrelación<sup>30</sup>.

iv) La especificación territorial de un esquema nacional de participación de la base social, definiendo al efecto los canales más efectivos y estableciendo los objetivos movilizados específicos para cada área<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> En relación a este tema es de particular importancia revisar: PREALC, *Políticas de empleo en América Latina*. Oficina Internacional del Trabajo, 2ª edición, Santiago de Chile, junio de 1975.

García, Norberto y Leonardo Audley "Estructura tecnológica, subempleo y pobreza en América Latina: perfiles a largo plazo" en *Distribución del Ingreso en América Latina*, Oscar Muñoz G. (Comp.) El Cid Editor, Argentina, 1979.

<sup>30</sup> Un interesante planteo metodológico se entrega en: DNUDI *Guía para la evaluación práctica de proyectos. El análisis de costos-beneficios sociales en los países en desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1978.

<sup>31</sup> Un ejemplo relevante sobre el particular está en: Rusque, J. "Base para la puesta en práctica de un sistema de participación de la población en el proceso de planificación regional del Ecuador", en *Revista SIAP*, Nº 43, Vol. XI. septiembre de 1977.