ALGUNAS INTERROGANTES SOBRE LA TEORIA Y LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN PAISES DE PEQUEÑO TAMAÑO*

SERGIO BOISIER

En un trabajo anterior (Martin, 1980) se discutió un modelo estructurado con el propósito de captar los rasgos más esenciales de los países de pequeño tamaño. Uno de los elementos del modelo se refiere a la "alta accesibilidad en términos de distancia, entre los distintos puntos del territorio nacional". La discusión que sigue, busca examinar algunas implicaciones de tal elemento en relación a la planificación regional del desarrollo en países de pequeño tamaño. Si con el fin de iniciar la discusión se repasa someramente la literatura, tanto desde el punto de vista de proposiciones formales de planificación emanadas de fuentes gubernamentales (planes, estrategias, documentos de gobierno) así como desde el punto de vista de las contribuciones académicas, bien podría concluirse superficialmente que el criterio de irrelevancia radical (Real de Azúa, 1977) prevalece casi sin excepción en cuanto se intenta ligar el tamaño (geográfico) con la planificación regional.

En una reciente revisión efectuada por el ILPES (1980) sobre cómo son visualizados los problemas regionales en los planes vigentes de desarrollo, la cuestión del tamaño y de la incidencia del tamaño sobre el enfoque regional es completamente eludida. Mención aparte merece el caso de Panamá, el único país en el cual la estrategia de desarrollo regional discute explícitamente este asunto (Naciones Unidas, 1974).

Parece repetirse, entonces —a nivel de países—, el fenómeno detectado en varias oportunidades en relación a la praxis de la planificación estadual o provincial o departamental en países de gran tamaño, es decir, el enfoque de la planificación subnacional como un proceso de reducción a escala de la metodología propia de la planificación global. Esta situación ha sido bien estudiada y descrita particularmente en Brasil (Da Costa, 1972).

Desde el punto de vista más académico, actualizadas revisiones del "estado del arte" en materia de desarrollo y planificación regional (Rodwin, Richardson, 1978) ponen el acento en otro tipo de asuntos y nuevamente pareciera irre-

* Este trabajo es parte integrante de una investigación en la que colabora el autor en el contexto del Convenio de Cooperación entre el Instituto de Estudios Sociales de La Haya y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas, sin embargo, son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen a las Instituciones patrocinadoras.

levante el tamaño. En un documento de muy reciente aparición sobre "cuestiones no resueltas en el pensamiento sobre desarrollo regional", Hilhorst discute: i) el concepto de región; ii) los conflictos entre estructuras territoriales y funcionales; iii) los polos de crecimiento, y iv) los límites de la planificación regional; y plantea la tesis de ser precisamente estos campos los que requieren de un mayor esfuerzo de reflexión y de reformulación, dentro de la temática general del desarrollo regional. Si bien los cuatro tópicos anteriores podrían ser explotados precisamente en función de la incidencia del tamaño (algo obvio en el caso del concepto de región), el autor prefiere otra línea de análisis (Hilhorst, 1980).

En este capítulo se tratará de demostrar que la introducción explícita del tamaño geográfico —cuando se trata de países pequeños desde este mismo punto de vista— puede tornar irrelevante la práctica corriente de la planificación regional, tal como ella es conducida actualmente en muchos países. Es decir, de una presunta irrelevancia radical del factor tamaño se pasará a una evidente irrelevancia radical de la praxis ortodoxa de la planificación regional.

Un esfuerzo de tal magnitud debería discurrir, en verdad, a lo largo de dos líneas complementarias.

Por un lado, debería examinarse, siguiendo la clásica distinción de Faludi, la teoría sustantiva de la planificación regional. Como es bien sabido, tal teoría sustantiva es en realidad un conjunto no muy bien articulado de teorías de equilibrio parcial y de teorías de equilibrio general en relación a la localización de las actividades económicas, así como de teorías sobre la organización del espacio, a lo cual se agregan teorías acerca de los procesos de cambio de tales estructuras, es decir, teorías del crecimiento económico regional, de la transmisión interregional del crecimiento y de la articulación de relaciones de dominación-dependencia. Como por lo menos todas las teorías referentes a la localización y a la organización espacial están fuertemente imbuidas de conceptos tales como distancia, costos de transporte y fricción espacial, cabría esperar no pocas alteraciones en ellas cuando tales conceptos pasan a tener una importancia relativamente menor, como sería el caso en países de pequeña dimensión geográfica.

Por otro lado, sería necesario, complementariamente, examinar la teoría de procedimientos en planificación regional. Tal examen llevaría al estudio de la metodología de la planificación regional, sacando a la luz las hipótesis básicas de dicha metodología a fin de contrastar precisamente tales hipótesis con los hechos factuales detectados en los países de pequeño tamaño.

Excedería los límites de este trabajo tratar de cubrir ambas líneas de análisis. En consecuencia, la discusión se centrará en los aspectos de procedimiento de la planificación regional, considerada ésta en su dimensión nacional o interregional. Entre otras razones, apoya esta selección la necesidad de generar sugerencias o recomendaciones que mejoren efectivamente la capacidad de los gobiernos para intervenir sobre los procesos de acumulación y redistribución en términos espaciales como parte de los esfuerzos más generales de modernización social o, si se prefiere, de justicia social.

FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL A ESCALA NACIONAL

Tal como se la concibe y se la practica hoy en día, la planificación regional (en América Latina) * debiera ser considerada como un intento para controlar el fenómeno de la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas, particularmente en relación al posible incremento de dicha heterogeneidad por la vía de la introducción y diseminación del progreso técnico (Pinto, 1975).

El reconocimiento de la heterogeneidad y de su dinámica y del efecto de tal fenómeno y proceso sobre el diseño de las macropolíticas económicas y sobre el resultado espacialmente diferenciado de las políticas diseñadas como un todo homogéneo, comienza a traducirse en pronunciamientos estratégicos oficiales en materia de desarrollo regional. A título de ejemplo, en el III Plano de Desenvolvimiento Económico, actualmente en vigencia en el Brasil, la estrategia de desarrollo regional se apoya primordialmente en el concepto de las políticas económicas globales con diferenciación regional. Es precisamente en este mismo país en donde se han efectuado algunos de los mejores estudios en relación al efecto regionalmente diferenciado (y detrimental sobre las regiones más pobres) del uso de las macropolíticas económicas homogéneas (Jatobá, 1980).

Los elementos distintivos de tipo metodológico de la planificación regional a escala nacional, aparecen con nitidez cuando el procedimiento de planificación regional es contrastado con el procedimiento global de planificación. En tal sentido, se puede afirmar que la regionalización y la discriminación geográfica de las políticas económicas constituyen los dos elementos más significativos de la planificación regional desde el punto de vista de los fundamentos metodológicos de su procedimiento.

Los términos "región" y "regionalización" están plagados de ambigüedades, tal vez debido al hecho de no existir una teoría suficientemente decantada, desde el punto de vista del desarrollo regional (no así desde el punto de vista más restringido de la organización espacial).

No toda ni cualquiera división geográfica genera regiones de planificación económica. La regionalización para fines de planificación económica se apoya en dos hipótesis básicas, por lo menos cuando la planificación del desarrollo se ubica dentro de los paradigmas vigentes de crecimiento económico. Tales hipótesis parecen ser, primo, la posibilidad de identificar en un país subespacios suficientemente diferenciados entre sí y, segundo, la posibilidad de reproducir al interior de tales subespacios relaciones de dominación-dependencia similares a las que articulan el espacio nacional en su totalidad. Puesto que mediante la primera hipótesis se busca en definitiva maximizar la varianza (en relación a la distribución de algún atributo) entre subespacios, debe concluirse que el criterio de homogeneidad aparece al menos parcialmente como un criterio significativo en la definición de regiones de planificación.

La introducción de relaciones de dominación-dependencia dentro de ciertas regiones posibilita la generación de programas de desarrollo específica-

* Aunque entre la concepción "teórica" y la praxis puede mediar un espacio considerable en no pocas oportunidades. Esta es la tesis de Helmsing A.B.H. y F. Uribe-Echevarría (1980).

mente volcados a estimular el crecimiento de tales regiones. Esto constituye la base de las políticas intrarregionales comprensivas y se asocia directamente al uso de los conceptos e instrumentos propios de la teoría de los polos de crecimiento.

La diferenciación significativa entre subespacios (regiones) resulta una condición necesaria para discriminar territorialmente las políticas macroeconómicas usuales (fiscal, monetaria, comercio exterior, etc.). A su vez, la discriminación regional de las políticas macroeconómicas debe ser entendida, primero, como una cuestión de justicia distributiva en el sentido de repartir de una forma proporcional los costos y beneficios del proceso de desarrollo y, segundo, como una cuestión de eficiencia en el sentido de hacer coincidir los efectos directos de las políticas intrarregionales con los efectos indirectos (sobre la misma región) provocados por las políticas macroeconómicas no discriminadas regionalmente. Algunos esfuerzos por desarrollar una región fracasan, porque si bien la política específica (o intrarregional) para la región está correctamente diseñada y aplicada, las políticas macroeconómicas pueden tener un efecto implícito adverso que más que compense lo que se trata de hacer directamente.

Las propuestas de regionalización suelen estructurarse mediante un proceso iterativo o de aproximaciones sucesivas. Primeramente, el analista trata de asignar los diversos puntos del territorio de acuerdo a una estratificación dicotómica: centro y periferia. El concepto de centro se refiere a un cluster de: i) estructuras de producción esencialmente secundarias y terciarias; ii) estructuras sociales; iii) estructuras espaciales; iv) estructuras de poder; v) estructuras de consumo, y vi) los correspondientes procesos de cambio. Todos estos componentes se presentan aglomerados en un espacio territorial continuo. El resto del territorio, que de hecho puede incluir "subcentros", es asimilado a la noción de periferia. En una segunda etapa, el analista buscará identificar dentro de la periferia un conjunto de espacios (regiones) altamente diferenciados entre sí.

Una interrogante que surge de inmediato es la siguiente: ¿en qué medida puede efectuarse este proceso en un país territorialmente pequeño? Es, desde luego, posible concebir casos reales en los cuales ni siquiera la primera parte del proceso tenga sentido, por ejemplo, en los países cuyo tamaño y estructura se acerca mucho a la idea de "ciudad-estado". Dejando de lado, sin embargo, tales casos extremos (pero, sin duda, crecientemente numerosos hoy por hoy), que no constituyen precisamente el punto focal de este trabajo y aceptando en consecuencia la posibilidad de una estratificación dicotómica tipo centro-periferia, cabe todavía preguntar si resultaría factible efectuar la segunda parte del proceso.

La respuesta a este último tipo de pregunta presupone una observación previa acerca de la naturaleza misma de las regiones y de los objetivos de una regionalización.

Ha sido habitual señalar que por la no existencia de un concepto de región "óptima", cualquier regionalización es adecuada a sus propios fines. Otra manera tal vez más clara de señalar lo mismo es afirmar que la regionalización debe responder a la escala geográfica del problema en estudio. Desde este último ángulo, si el problema en estudio consiste, por ejemplo, en proyectos de reducida escala, pequeñas regiones o una microrregionalización pueden proveer un marco adecuado para la toma de decisiones. Si el problema en

estudio es un problema de desarrollo agropecuario, entonces regiones definidas y diferenciadas en función de su especialización productiva (independientemente de su tamaño) pueden resultar categorías útiles.

De acuerdo a tal línea de razonamiento, como regla general siempre será posible, en un país de pequeña extensión, completar ambas etapas del proceso de regionalización reseñado más arriba. La cuestión central, sin embargo, es otra si se entiende la planificación regional no como un asunto vinculado sólo a la regionalización de sectores, sean estos productivos, sociales o de infraestructura, ni menos como una cuestión de localización de proyectos (si bien ambos elementos son componentes de ella), sino como una cuestión de naturaleza esencialmente macro definida como una combinación con ponderaciones variables de diferentes sujetos de planificación; en tal caso, la escala necesaria de decisión y coordinación no puede ser ya una microrregión. En esta perspectiva las regiones para propósitos de planificación regional necesariamente serán de gran tamaño (y en general el sistema contendrá pocos elementos) y es en este sentido en que se plantean dudas en cuanto a la posibilidad de alcanzar la segunda etapa del proceso ya descrito, en el caso de países de reducido tamaño. Para llamar de nuevo la atención sobre el punto central de este análisis: la primera etapa del proceso de regionalización, es decir, la introducción de la estratificación en términos de centro y periferia, es legítima aun en países de pequeño tamaño; la segunda etapa del mismo proceso, es decir, la segmentación de la periferia en varias regiones, no parece sostenible en estos mismos casos desde el punto de vista de una planificación regional de carácter macro.

A título de ejemplo se pueden reproducir algunas observaciones correspondientes a Panamá, que avalan el juicio anterior.

De acuerdo a estudios oficiales del Ministerio de Planificación y Política Económica (MPPE, 1980), el análisis de la dinámica de la Población Económicamente Activa en el período 1960-1970 muestra que, dejando de lado el caso excepcional y poco representativo de la provincia de Bocas del Toro, sólo la provincia de Panamá (el "centro") acusa un comportamiento más dinámico que el promedio del país. Más aún, es posible identificar —en un primer análisis— un mismo elemento explicativo de la menor dinámica relativa del conjunto de provincias (el comportamiento del sector agropecuario).

Otro estudio oficial hecho por la Dirección de Estadística y Censos sobre patrones de distribución de ingreso en el Área Metropolitana y el resto del país, muestra que si bien en términos de tal estratificación hay diferencias significativas tanto en los patrones como en los factores causales, no se repite igual situación si el análisis se lleva al nivel de las provincias componentes del "Resto del País".

Tales estudios sugieren que si bien el problema de la heterogeneidad territorial de estructuras y procesos macroeconómicos no deja de manifestarse en países de reducido tamaño, la más adecuada representación geográfica de ellos bien podría descansar en la estratificación centro-periferia más que en una estratificación multirregional.

En otras palabras, sistemas birregionales de planificación y administración parecen representar una solución más adecuada al uso estándar de sistemas multirregionales en el caso de países pequeños, quedando definidos tales sistemas birregionales sobre la base de estructuras y relaciones centrales y periféricas. No debe confundirse, sin embargo, esta estratificación con una cla-

sificación tradicional del tipo rural-urbano puesto que, entre otras razones, la periferia a la cual se alude puede ser una periferia industrializada.

FORMAS DE PLANIFICACION

Naturaleza	Económica	Técnica	Física	Distributiva	Poder	Ecológica
Area						
País						
Región	*	*	*	*	*	*
Provincia						
etc.						
Tipo de Planificación	Global	Sectorial	Espacial	Social	Política	Ambiental

El argumento anterior puede ser mejor captado recurriendo a una ampliación de una tipologización de planificación usada en otras oportunidades. Como es bien sabido, cualquier ejercicio de planificación puede ser analizado tanto desde el punto de su cobertura o jurisdicción geográfica (filas del cuadro siguiente) así como desde el punto de vista de su contenido sustantivo o de la naturaleza del problema central con el cual se trata (columnas del cuadro siguiente). Cada contenido sustantivo da origen a su vez a una forma de planificación.

Si el tipo de problema que se busca controlar es de naturaleza económica (en el sentido tradicional de la coexistencia de fines múltiples y medios escasos), la forma de planificación que se origina es planificación global. Si el tipo de problema es de naturaleza técnica (también en un sentido tradicional, es decir, como una cuestión de eficiencia en el logro de un objetivo dado), entonces la forma de planificación resultante es planificación sectorial. Si el problema es uno de naturaleza física, tal como la disposición de ciertas estructuras en un territorio (represas, viviendas, vías, etc.), la forma de planificación asociada a él es una planificación espacial y así sucesivamente. Esta manera de presentar las distintas posibilidades de un ejercicio de planificación es útil para poner en relieve por lo menos dos cosas. Primero, el hecho de aplicar un proceso de planificación en un espacio territorial, convencional o fundamentalmente denominado "región", no transforma automáticamente dicho ejercicio en una praxis sustantiva de planificación regional, puesto que tal proceso podría corresponder —en un caso extremo— a sólo una columna del cuadro anterior. Segundo, la planificación regional, desde un ángulo sustantivo, debe entenderse como una función horizontal multidimensional que incluye, con ponderaciones variables, todos los sujetos representados por las columnas del cuadro; tal ejercicio multidimensional puede ser aplicado a una región, convencional o fundamentalmente definida (planificación intrarregional), o a un sistema de regiones (planificación interregional).

Los componentes verticales que han tenido mayor peso en la práctica de la planificación interregional han sido el económico, en primer lugar, y el relativo al poder, en segundo. Esto explica que las cuestiones asociadas a la asignación de recursos entre regiones y a la descentralización del aparato decisorial público han constituido dos cuestiones centrales en la mayoría de los planes o estrategias de desarrollo regional.

Una cuestión básica en el caso de los países de reducido tamaño es su menor capacidad para disponer de tecnologías y, en general, de escalas de inversión susceptibles de cubrir un amplio espectro de tamaños alternativos. Supóngase que en un país de considerable tamaño se desea comenzar la fabricación de un cierto producto industrial; como norma general, en este caso se podrá optar por una fábrica o por varias fábricas similares, y en este último caso puede surgir un problema de localización interregional o, en su sentido más amplio, de asignación de recursos entre regiones. Un país de reducido tamaño, enfrentado al mismo tipo de decisión, sólo podrá optar normalmente por la menor escala de producción disponible y, por tanto, por sólo una unidad fabril (por supuesto el comercio exterior puede modificar tal cuadro); desaparece en este caso la cuestión de asignar actividades similares entre varias regiones.

Ejemplos en la línea anterior podrían ampliarse y multiplicarse para hacer ver que en el caso de países de reducido tamaño la asignación de recursos entre regiones (o sea, el componente típicamente económico del problema general de planificación) tiende a perder peso relativo a favor de otros componentes.

De una manera similar, la descentralización del sistema decisorial público parece también perder peso relativo como componente de la planificación regional en países de reducido tamaño. Por un lado, la fricción espacial es, cuando menos, menor que en países de gran tamaño y, por tanto, las interferencias ("ruidos") en la transmisión de información desde el nivel local al central (planteamiento de problemas y solicitud de solución), así como desde el centro al nivel local (disposiciones, asignaciones, respuestas en general), son comparativamente reducidas, lo que disminuye la necesidad de descentralizar.

Por otro lado, un proceso de descentralización administrativa precisa de una escala territorial de operación suficiente como para justificar el establecimiento de servicios locales y éste puede no ser el caso en los países de reducido tamaño, o salvo que la regionalización se plantee sólo en términos birregionales. Adicionalmente, un proceso de descentralización administrativa requiere apoyarse en regiones que poseen una base fiscal adecuada, asunto nuevamente vinculado al tamaño de la región.

Por último, la descentralización administrativa territorial se basa en la necesidad —doctrinaria o técnica— de dar oportunidades a la población de controlar su ambiente natural. Esto puede ser bastante menos evidente en países de reducido tamaño, tanto por la dificultad de establecer con precisión los límites territoriales de una comunidad (entre otras razones debido a un elevado grado de movilidad espacial) como por el mayor acceso al control de los procesos decisoriales nacionales.

La dimensión social de las disparidades de ingreso interregionales, es decir, la importancia relativa de las disparidades territoriales como elemento explicativo de las diferencias de ingreso entre individuos, posiblemente sea menor en países de reducido tamaño que en países de mayor tamaño. En parte, ello podría explicarse en función de la existencia de menores barreras a la movilidad espa-

cial. Un argumento similar fue planteado por Villamil (1971) al analizar el caso de Puerto Rico.

A la luz de las consideraciones anteriores, puede examinarse de nuevo el cuadro sobre tipos de planificación.

Las ponderaciones de las columnas temáticas cambian en el caso de la planificación regional en países de reducido tamaño. Los componentes que ahora aparecen con un mayor peso relativo son de naturaleza física (planificación espacial) y naturaleza ecológica (planificación ambiental).

La importancia relativamente mayor del componente de planificación espacial dentro de la planificación regional, parece estar ligada a que en un territorio de reducido tamaño el logro de la máxima eficiencia económica y del máximo bienestar social descansa no en un esquema de división interregional del trabajo, con su consecuente nivel de especialización, sino en un esquema de integración física, complementariedad y movilidad.

Por otro lado, la escasa diversidad de ecosistemas que caracteriza a algunos países de reducido tamaño, la escasez absoluta del recurso suelo (y por consiguiente la necesidad de hacer un uso altamente selectivo de él), así como la relativamente fácil difusión de externalidades negativas debido a la baja fricción espacial, hacen las consideraciones ecológicas particularmente importantes en el diseño de los proyectos de desarrollo en países como los aquí caracterizados.

A manera de síntesis, las proposiciones discutidas anteriormente apuntan a, primero, el uso de sistemas birregionales en vez de sistemas multirregionales y, segundo, una redefinición del contenido sustantivo de la planificación regional, dando a ésta una connotación esencialmente espacial y ambiental. Las implicaciones de tales propuestas en términos de la organización del sistema de planificación deberán ser examinadas más adelante.

BIBLIOGRAFÍA

- Da Costa, J. (1972), *Planejamento governamental. A experiencia brasileira*, Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro.
- Helmsing, B. y F. Uribe-Echevarría (1980), *Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?*, ILPES, CPRD D/70, Santiago de Chile.
- Hilhorst, J. (1980), *Some Unresolved Issues in Regional Development Thinking*, ISS Occasional Papers, The Hague.
- ILPES (1980), *Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe*, Capítulo IV, Documento CPRD E/24, Santiago de Chile.
- Jatobá, J. (1980), *Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente*, en: *Pesquisa e Planejamento*, vol. 10, n.º 1, Río de Janeiro.
- Martin, J. (1980), *Consideraciones iniciales acerca del tamaño de un país*, ILPES, mimeo. Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá (1980), *La planificación Regional en Panamá*, Panamá.
- Naciones Unidas. *La estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo*, Panamá.
- Pinto, A. (1975), *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano*, en: *El Trimestre Económico*, n.º 125, México.
- Real de Azúa, C. (1977), *Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo*, en: *Revista de la CEPAL*, n.º 4, Santiago de Chile.
- Richardson, H. (1978), *The State of Regional Economics: A Survey Article*, en: *International Regional Science Review*, vol. 3, n. 1.
- Rodwin, L.L. (1978), *Regional Planning in Less Developed Countries: A Retrospective View of the Literature and Experience*, en: *International Regional Science Review*, vol. 3, n. 2.
- Villamil, J.J. (1971), *Equilibrio espacial y planificación en Puerto Rico*, en: *PLERUS*, vol. 6, n. 4, Puerto Rico.