

sanitarias y educativas, que aparecen más lógicamente como parte del enfoque opcional. De modo similar, las necesidades inmediatas tal como son percibidas por los dirigentes del nuevo Estado Khmer han conducido, por cierto, a un rechazo de la dependencia externa y de la modernización, pero no a una estrategia que pueda describirse realísimamente como orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

El argumento contrario, a saber, que todos están en favor de satisfacer las necesidades básicas y que el único problema existente pertenece al ámbito de las relaciones públicas (ilusión que los discursos en la Conferencia Mundial del Empleo de la OIT presumiblemente han fortalecido) es inclusive más distorsionador. Pan y circo (en el Imperio Romano), pan y estaditos de fútbol (¿en Brasil hacia 1980?) o arroz y techo (¿en las Filipinas hacia 1978?) son *slogans* que una élite puede respaldar y poner en práctica para diluir amenazas potenciales, es decir, para reducir la conciencia de campesinos y de obreros y, por lo tanto, para reducir el peligro de modificaciones en la estructura de poder y en la estrategia seguida. La única lectura optimista válida de algunos de los respaldos más asombrosos de la estrategia de satisfacción de necesidades básicas por parte de "conductores" autoritarios es que éstos reflejan un temor —extendido en sus países— de que "el gran desorden bajo el cielo" preanuncie la caída de una dinastía.

Cuáles pueden ser los requerimientos sociopolíticos para una transición en favor de la estrategia de satisfacción de las necesidades humanas básicas (por ejemplo, ¿son los mismos que corresponde a una transición al socialismo?) constituye una cuestión que resulta necesario examinar mucho más profundamente, tanto a nivel general como del pequeño Estado o de los países individualmente considerados, de lo que se ha hecho hasta ahora. ¿Es claro acaso si una coalición de toma de decisiones que incluya a obreros y campesinos, pero que no sea dominada por éstos (el caso de Guyana), o una coalición de independientes nacional poco cohesionada (el caso de Papua Nueva Guinea), o inclusive una élite gobernante vinculada bastante tenuamente con los obreros y campesinos pero al mismo tiempo no dependiente de las subclases capitalistas importantes (el caso de la Isla Mauricio) pueden emprender una transición a una nueva estrategia de desarrollo? ¿En qué condiciones? ¿Con

qué resultados? ¿Siendo capaz de llevar la transición hasta qué punto?

Ni la bibliografía de la "administración para el desarrollo", con sus modelos eurocéntricos, su desprecio inherente por los políticos que deciden y su conceptualización asépticamente irreal de las realidades de la producción y del poder, ni el grueso de las elaboraciones marxistas donde se trata el Estado, las formaciones sociales, las estructuras de clase y las complejidades del poder de una manera igualmente reduccionista y abstracta (si bien diferente), pueden dar respuesta a estos interrogantes. Se trata de interrogantes de "nivel medio", los cuales se hallan entre aquellos de los amplios análisis esquemáticos del curso del capitalismo, del imperialismo, del orden económico mundial en largos períodos y aquellos propios de una esfera pragmática estrecha (cómo elaborar un programa de salud, equilibrar un presupuesto o hacer funcionar una institución).

Intentar contestarlos fuera de un contexto esquemático es por lo general contraproducente, pero permanecer constantemente a nivel de esquemas tiene el riesgo de no llegar a preguntarse nunca "¿Qué hay que hacer?". De igual manera que darse a nivel medio, sin descender al caso práctico, impide la ejecución, pero comenzar con lo restringidamente pragmático por lo general excluye la reflexión sobre por qué debe hacer una cosa determinada, para quién y para obtener qué resultados.

Estos temas no se plantean sólo en el caso de economías muy pequeñas. No obstante, pueden ser particularmente agudos para ellas debido a la ausencia de un nivel "medio" de trabajo, al menos por parte de los académicos e intelectuales que no sean políticos reflexivos. Se reconoce que ello se debe en parte a que tal tarea tiene escaso prestigio profesional (juicio en buena medida importado de las universidades metropolitanas y que, como ocurre con otras cosas, se vuelve más extremo en la periferia), lo cual resulta tan criticable como potencialmente peligroso. Los errores en los esquemas generales son intelectualmente bastante indemostrables y por lo tanto amenazan poco a los poseedores del poder. Los errores en una tarea de proyecto pragmático a menudo pueden irse explicando como el resultado de influencias ajenas y la propia tarea más bien fortalece a los dueños del poder que los amenaza. En

cambio, el error en un análisis de nivel medio tiene muchas más posibilidades de que se pueda demostrar, y casi siempre es percibido como amenazante por parte de algunos de los dueños del poder, al menos en tanto es percibido como útil por otros.

Los problemas especiales que plantea la escala reducida para la aplicación de una estrategia de desarrollo basada en la satisfacción de las necesidades básicas son tres:

a) las unidades económicas pequeñas por lo general se hallan más penetradas por unidades económicas externas y poseen sectores sociales locales y subclases más significativas que perciben el grado de bienestar de que gozan como derivado de una continuidad de la dependencia;

b) la necesidad de una "producción" indirecta a través del comercio exterior es relativamente más grande en el caso de los países muy pequeños y dentro de un orden económico internacional capitalista (o un orden socialista hegemónico) ese mayor grado de apertura conduce a la existencia de presiones externas y de efectos corrosivos que actúan sobre los efectos contrarios correspondientes a la estrategia basada en las fuerzas internas;

c) las opciones para reorientar las metas del desarrollo y para reducir el poder de las unidades internas o externas, de las formaciones o clases que se oponen a tal reorientación, manteniendo un crecimiento adecuado de la producción y un equilibrio de las transacciones con el exterior, a fin de evitar el colapso a corto plazo, son muy escasas en una economía pequeña, más aún en una muy pequeña.

4. ¿Cuál es el significado de las restricciones?

Las restricciones existen no sólo para los países pequeños. Vietnam constituye una simple prueba que destruye cualquier ilusión de lo contrario (y ello para todos los actores, no sólo para los Estados Unidos). Sin embargo, hay un caso en el que las diferencias cuantitativas en los límites, en determinado rango, se vuelven de naturaleza cualitativa; Barbados, por ejemplo, tiene restricciones de un sentido diferente a las de Luxemburgo o Indonesia, Australia o Argelia. El carácter y el significado

de esa diferencia cualitativa es algo que ha sido más intuido que demostrado sistemáticamente.

Una de las dificultades es que las restricciones no son homogéneas. Algunas son claramente eliminables a lo largo del tiempo (por ejemplo, la carencia de administradores urbanos). Otras son restricciones para algunas clases, pero todo lo contrario para otros sectores (por ejemplo, el carácter de la tenencia de la tierra en la Isla Mauricio, que es óptimo para las familias que poseen los principales fundos azucareros, aceptable para los propietarios medianos de mejor posición y altamente restrictivo para quienes no tienen tierras agrícolas propias y para el Estado). Muchas restricciones pueden no ser absolutas, pero dentro de límites particulares o tironeos impuestos por el costo y disponibilidad de recursos y de las demandas (que pueden ser flexibles pero no totalmente elásticas). Por ejemplo, la restricción en la importación de alimentos, en muchos territorios productores de bienes primarios para exportación, puede ser flexibilizada ligeramente poniendo en explotación tierras marginales (pero con un alto costo fiscal o social) y radicalmente pasando de la producción para exportación a la producción de alimentos (pero para ello se requerirá una gran disponibilidad de recursos del extranjero y se incurrirá en costos de transformación sociopolítica). Por último, algunas restricciones son de naturaleza ecológica, técnica o sociopolítica, pero se hallan más allá de cualquier transformación concebible. La contaminación y el empobrecimiento del suelo fácilmente pueden volverse irreversibles; Gambia no puede convertirse en productora de jets (salvo transformaciones tecnológicas absolutamente improbables), como tampoco ninguna transformación en el orden mundial dará a Botswana un poder efectivo semejante al de los Estados Unidos o al de la Unión Soviética o inclusive al de las Filipinas o al de Ghana.

Resulta necesaria una delimitación más cuidadosa de las restricciones en términos del grado de flexibilidad loggable, del lapso y de los niveles, y de los tipos y distribuciones de costos que implican. Asimismo, son necesarias exposiciones más coherentes de los parámetros de necesidad.

Las restricciones en cuanto a recursos tienen —o se estima que tienen— una significación especial para los países muy pequeños. Una de las razones por las cuales la estrategia de desarrollo del

sector industrial básico —desde las materias primas y los bienes intermedios, hasta las manufacturas para el consumo, los materiales de construcción y un ordenamiento relevante de plantas y equipos— constituye un tema de debate a nivel político, gubernamental y técnico en Tanzania y no en Gambia, es que el mayor territorio le permite al primero de estos países contar con el conjunto de recursos naturales requeridos (incluido el espacio). ¿Cuán absolutos son estos límites? ¿Los altera en forma significativa la redefinición de los objetivos del desarrollo?

La demostración de que los bienes básicos provienen de un conjunto limitado de industrias de productos básicos e intermedios, y de que muchas de tales industrias tienen una escala de funcionamiento eficiente bastante menor que la supuesta, ha sido hecha en forma decisiva por Clive Thomas. No obstante, parece tratarse de una demostración más relevante para un estado (o un agrupamiento de estados más pequeños) con diez a veinte millones de habitantes, con materias primas variadas y con un grupo dirigente que no dependa de satisfacer una formación social donde sean significativas las familias de ingresos medios o altos. Por ello, esa orientación se ha combinado con la estrategia política y tecnocrática mucho más en Tanzania que en Guyana.

Relacionada estrechamente con el problema más general de los recursos se halla la cuestión del excedente invertible y de la capacidad de convertirlo en divisas. Si bien esta restricción no rige únicamente para los territorios muy pequeños, se la percibe —con raras excepciones— como más intensa en relación a ellos. Una de las consecuencias es la idea de que resulta necesario incrementar la inversión privada extranjera (y la ayuda pública extranjera), como medio principal de generar nuevas fuerzas productivas (y un abastecimiento de servicios públicos). Pero, ¿es ésta la única forma posible de percibir las implicaciones de las restricciones? Si no lo es, ¿cuáles son las opciones?

Las restricciones en cuanto a tamaño afectan distintos aspectos del desarrollo de diversas maneras. En cuanto a la cultura, por ejemplo, no resulta evidente que el tamaño sea *por sí* el principal problema, en oposición a la corrosión proveniente del exterior y a la dificultad de adaptar una tecnología de transmisión de la cultura moderna para emplear los insumos locales y apoyar (o rechazar) las pautas locales. En otros casos —tal

como el de la energía eléctrica— normalmente existe una posibilidad limitada de importación y la falta de una escala adecuada simplemente incrementa el costo o, en casos extremos, descarta la disponibilidad interna. No obstante, en una gama amplia, el factor de escala se presenta en función de la vulnerabilidad frente al menor costo de las importaciones y/o de la incapacidad casi total de producir para los mercados externos sin reorganizar todo el sistema socioeconómico en torno de unas pocas unidades de exportación que, en una perspectiva desde el país, son muy grandes (cualquiera sea su evaluación con un enfoque global). Inclusive si el sector azucarero de la Isla Mauricio perteneciera al Estado y a los trabajadores, y funcionase sirviendo los intereses de ambos, o si tal sector fuese estructurado con pequeños productores que controlan y emplean plantas cooperativas, propiedad de ellos y de los obreros de los molinos, el problema de escala del sector en la economía global de la isla y su impacto desequilibrante permanecería, en parte, intacto.

Muy vinculado a la restricción de la escala se encuentra la derivada de la existencia del oligopolio (a menudo del monopolio). En muchos sectores resulta difícil lograr una unidad de producción con costos relativamente eficientes, mucho más un conjunto adecuado para asegurar la competitividad. Además, en muchos casos es esencial (y eficiente a nivel macro en términos de costos de oportunidad o de costos sociales) que exista cierta protección frente a la competencia externa. La pauta resultante conduce a costos elevados y a un exceso de ganancias, lo cual se ve fortalecido por el poder que tales unidades relativamente grandes pueden ejercer. Ya es bastante significativo que las unidades productivas sean “monopolios naturales”, en el sentido de la teoría norteamericana de los servicios públicos, pero al mismo tiempo el Estado carece del poder (y en muchos casos de la capacidad técnica) para poner en práctica siquiera un marco de regulación mínimo.

Quizás la característica particular más dominante de los estados muy pequeños —tanto en la actualidad como en su desarrollo histórico— sea la apertura, que no se limita al comercio internacional, como se entiende por lo general. Los requerimientos básicos de bienes, de insumos, de recursos humanos, de empleos, de excedentes invertibles, de instituciones y de tec-

nología son percibidos como cubribles necesariamente a partir de la interacción con el orden económico mundial y a través de ella, en un grado que suele ser notablemente diferente al de la percepción que se da en los países del Tercer Mundo menos pequeños. En muchos casos esto es particularmente cierto respecto al empleo (piénsese en la emigración temporaria y permanentemente a Nueva York, al Reino Unido, y en la concentración masiva en el monocultivo de exportación con mano de obra intensiva).

Inclusive transformaciones sociopolíticas y económico-políticas bastante radicales pueden no reducir el grado de apertura, en concordancia con un incremento moderado del rango de las exportaciones, del grado de control local sobre las etapas locales de producción de bienes y de la gama de socios comerciales. Guyana, por ejemplo, ha nacionalizado prácticamente toda su producción exportable. Ha adoptado una estrategia con la cual se busca modificar la estructura económica en favor de la industria (vinculada a la energía hidroeléctrica y al procesamiento de minerales), dedicando nuevas tierras a la producción de alimentos y reduciendo con todo ello el papel (si bien no necesariamente la dimensión absoluta) del sector azucarero y de la bauxita. Pero los esfuerzos industriales tienen una orientación que corresponde a un uso intensivo de capital y de importaciones, tendiendo además a la exportación; por lo menos durante una década los excedentes decisivos provendrán (directamente) del azúcar y de la bauxita (se halle ésta en la forma de alúmina o de aluminio); las relaciones de producción en el sector de corporaciones del Estado son —en el mejor de los casos— las de un capitalismo regulado; el empleo sigue siendo fundamentalmente provisto por las actividades alimentarias; se retrasa el aspecto de la estrategia relativa al bajo costo de los bienes de consumo; la expansión de los servicios del Estado (de por sí decisiva) eleva la necesidad de extraer excedentes de la bauxita y del azúcar y por consiguiente de las exportaciones. Cualquiera que sea el juicio de uno respecto a la estrategia de Burnham en términos de transición al socialismo, de la satisfacción de las necesidades, de la reducción de la herencia de una sociedad étnicamente dividida en forma aguda, de la elevación del nivel de las fuerzas productivas, difícilmente se puede pretender que reduce el grado de apertura. Por el con-

trario, podría aumentarla, al menos en términos político-económicos.

El fenómeno de los enclaves requiere un tratamiento más analítico y diferenciado que el que recibe generalmente. Es necesario comprobar si determinados sectores constituyen enclaves o si se hallan muy aislados de la economía territorial o integrados a ella, como también es necesario ver la intensidad relativa de sus vinculaciones transnacionales, con relación a las nacionales. Sin embargo, tales comprobaciones pueden realizarse por lo menos desde cinco ángulos, correspondientes a:

- a) usos de la producción;
- b) fuentes de los insumos;
- c) distribución de excedentes;
- d) propiedad y control de las unidades que operan internamente;
- e) control sobre la producción total y el proceso comercial, interna y externamente.

La comprobación de los usos de la producción identifica rápidamente a los enclaves de materias primas "tradicionales", por ejemplo en la zona del Caribe de América Central las plantaciones de caña de azúcar y de bananas. Empero, debe hacerse inclusive si los sectores fueran de propiedad totalmente local y con escasos insumos externos o flujos de excedentes. Además, dada la capacidad de autonomía bastante limitada que existe en los países muy pequeños y la dudosa racionalidad de no emplear los recursos internos principales que no tengan un uso local directo importante (por ejemplo, la bauxita en Guyana, el cobre en Papua Nueva Guinea) no resulta muy claro qué conclusión general puede extraerse de que un sector en particular se halle orientado hacia la exportación. En realidad, en algunos casos hallar una demanda nacional puede ser únicamente posible, a costos razonables, a través de sectores cuyos mercados fundamentales son externos. Así ocurre en Guyana, donde un potencial hidroeléctrico más la bauxita para fabricar aluminio y productos del sector puede proporcionar energía eléctrica, una industria metálica diversificada y un conjunto de bienes de consumo a bajos costos, pero sólo si el grueso del aluminio y de los bienes producidos es exportado para permitir alcanzar una esca-

la adecuada a fin de cosechar economías a nivel de las represas, de la fundición y (en menor grado) de la fabricación.

El problema de las *fuentes de insumos* puede ser más significativo en las economías muy pequeñas; por ejemplo, el sector financiero panameño emplea personal directivo extranjero en las sucursales de instituciones no nacionales para canalizar depósitos del exterior hacia prestatarios extranjeros, los cuales utilizan insignificantes insumos panameños. El sector de la "zona libre de derechos aduaneros" también ocupa personal no nativo de alto nivel e insumos de empresas no panameñas, produciendo para mercados extranjeros; el único insumo nacional significativo es mano de obra no calificada y semicalificada. Gran parte de la manufactura para la exportación, que compone la etapa final de sustitución de importaciones, el turismo, los sectores mineros y de las plantaciones, se asemejan en cuanto no tienen insumos locales significativos, salvo mano de obra. Evidentemente si se pueden sustituir los insumos extranjeros por locales, a fin de incrementar el valor agregado interno, ella es una meta lógica. Si este proceso tiene estrechos límites, se plantean interrogantes acerca del verdadero valor del sector, a menos que existan posibilidades de constituir un panorama equilibrado de empleo interno de mano de obra no calificada, semicalificada y altamente calificada y/o de que no haya muchas opciones con mayores posibilidades de producir una integración. Por ejemplo, la minería en Zambia emplea un 80 por ciento de insumos del país y tiende a una nacionalización del personal profesional y gerencial; Botswana podría estar en condiciones de seguir un camino paralelo o de colaborar con Zambia en cuanto a la capacitación y al desarrollo de los recursos humanos. En cambio, la integración de los depósitos panameños con el sector financiero de la costa reduciría la integración económica nacional y el uso de muchos insumos internos por parte de las industrias de elementos electrónicos emplazadas en la zona de libre comercio de la Isla Mauricio parece difícil de lograr.

La *asignación de los excedentes* se relaciona con la proporción de los beneficios, de los impuestos, de las ganancias por transferencias y (quizás) de los salarios que van a los ciudadanos (incluidos los dueños de empresas) y a las instituciones nacionales. Antes de 1960, en los sectores de las plantaciones azucareras de las islas que eran colonias británicas ese porcen-

taje resultaba casi nulo; las ganancias en general correspondían a las empresas extranjeras (como los beneficios de los precios artificiales), el personal administrativo era, en su mayoría, británico, y la recaudación de impuestos muy a menudo no consistía otra cosa que un subsidio. (El caso de la Isla Mauricio es especial, en el sentido de que el principal beneficiario era una diminuta y diferenciada subclase, que técnicamente debemos considerar nacional.) Por el contrario, en Botswana la parte que va a la nación de los impuestos, de los beneficios y de los salarios correspondientes a la industria minera probablemente supera el 75 por ciento en los años de gran excedente, y en Papua Nueva Guinea la proporción para la nación como resultado de la explotación del cobre es casi igualmente alta en condiciones similares. La prueba de la distribución del excedente es crítica, pues una vez que haya pasado la expansión rápida del enclave, éste difícilmente reinvertirá mucho en el mismo territorio y el consiguiente drenaje hacia el exterior se convertirá en una barrera importante para el desarrollo. En cambio, el excedente de un sector que funciona muy como enclave en cuanto a los insumos que emplea, puede proporcionar la principal fuente de fondos para llevar a cabo un desarrollo más integrado económica y socialmente. Por ejemplo, en Botswana y en Papua Nueva Guinea el excedente del sector minero y en Guyana los de los sectores minero y azucarero proporcionan las principales fuentes de fondos a mediano plazo para los gastos corrientes y de capital por parte del Estado.

La *propiedad* y el *control* de las unidades en una economía pequeña es muy fácil de verificar en lo que atañe a la propiedad formal, pero bastante difícil en lo referido al control operativo. En la medida en que la administración global está en manos extranjeras (y en algunos casos de aislados grupos minoritarios del país), resulta dudoso el control que llega a asegurarse inclusive si la propiedad formal corresponde a grupos nacionales o al sector público. En cambio, en el contexto de una industria pesadamente gravada, sometida a reglamentaciones detalladas y realmente vigentes, con una mano de obra altamente organizada y precios determinados ya sea local o externamente en un mercado abierto no fácilmente manipulable por el propietario, resulta concebible el logro de un control operativo local inclusive sobre unidades de propiedad extranjera.

El control sobre la producción total y el proceso comercial no es una prueba normal de constitución de enclaves. Sin embargo, puede resultar decisiva si se considera importante el grado de control nacional de las decisiones claves que afectan a la economía. Por ejemplo, la propiedad y el control de las operaciones internas, más una proporción alta en cuanto a insumos internos, puede no proporcionar un gran control sobre los precios o sobre la asignación global de excedentes si la etapa final de procesamiento y venta del producto es principalmente externa (piénsese en el turismo, el azúcar, el cobre). Inclusive en términos de bienes exportados (o de productos de uso en el mercado interno, pero con alto contenido de elementos importados) el grado de control nacional alcanzable variará según los grados de competencia y de oligopolización existentes en los segmentos externos del sector y según la presencia (más frecuentemente ausencia) de un frente común con exportadores (o importadores) similarmente situados.

El caso de un enclave puro que usa insumos extranjeros en instalaciones en el país pero de propiedad extranjera, que produce bienes para vender en el exterior, obteniendo excedentes que son totalmente extraídos de la nación pequeña, y que esto lo hace en un contexto en el cual los precios de exportación de la unidad interna (cualquiera sea su propiedad) son determinados en el exterior, cumple positivamente las cinco pruebas anotadas. Con todo, los casos más comunes son menos puros y presentan diversos grados de "enclavización" desde distintas perspectivas y además posibilidades divergentes en cuanto a una integración creciente. Ante ello, el enfoque que recurre a una mera matriz de producción —opuesto al de matrices múltiples que incluyen la distribución, la propiedad y el control, así como la producción y los usos—, enfoque que ha caracterizado a muchos análisis de los fenómenos de enclave, aparece como incompleto y, en algunos casos, como potencialmente distorsionador.

La apertura no es meramente una característica de la economía. Es también clara en las esferas social, cultural y política: en la televisión y en las imágenes de la buena vida, en los estándares profesionales y políticos, en los discos y en el gusto musical popular. La incentivación del turismo y de la plantación implica importar, antes que productos y tecnologías, estructuras económicas, hecho a menudo ignorado en el pasado

y no demasiado universalmente reconocido a nivel operativo en la actualidad. Suele sostenerse —con cierta plausibilidad— que la mayoría de las sociedades y estados muy pequeños son frágiles y quebradizos. No son capaces de tratar con importaciones masivas sin claudicar, lo cual hace que las respuestas inicialmente tendientes al desarrollo sean superadas posteriormente por nuevas olas de importaciones (en el sentido más amplio) por ellas generadas. Evidentemente —y en oposición a cualquier visión simplista— muchos estados muy pequeños aparecen más divididos y menos unidos que los grandes en sus respuestas a las fuerzas externas. Combinado ello con el hecho de que la falta de una escala adecuada ya limita el poder territorial y la fuerza de negociación —inclusive si no hay división interna—, la posición resultante es de una extrema debilidad externa.

Muy escaso análisis se requiere para concluir que una combinación de debilidad, división interna y apertura conduce en forma segura a la dependencia. Asimismo, muy poca observación de los Estados y de las economías pequeñas se necesita para afirmar que la conclusión analítica es correcta al menos en un sentido empírico amplio. Lamentablemente, el paso siguiente a menudo es sostener que este "círculo vicioso" está técnica y ecológicamente determinado y que sólo son alcanzables ajustes marginales y beneficios marginales dentro de un contexto de omnipresente dependencia (ajustes y beneficios escasamente económicos en su carácter y distribuidos en forma radicalmente desigual). Esto no es evidente de suyo. Por cierto dentro del paradigma de la dependencia generalizada sólo son alcanzables ajustes marginales (salvo descubrimientos *deus ex machina* al estilo de Kuwait), pero una línea de argumentación opcional es que antes de disponer de un contexto en el cual tengan sentido los cambios marginales, son necesarias transformaciones estructurales que proporcionen un marco decisivamente distinto. Al menos implícitamente en este enfoque se afirma que las restricciones ecológicas y técnicas, si bien críticas, no son tan determinantes como normalmente se cree, y que la idea de determinismo total es un buen ejemplo de las restricciones ideológicas, sociales, culturales y políticas que deben ser superadas mediante el cambio estructural, a fin de volver posible el desarrollo.

5. ¿Minimización del riesgo y multiplicación de las opciones
o maximización del crecimiento?

La maximización del crecimiento ha sido y sigue siendo una elección estratégica en muchos Estados pequeños. Incluye es más real que manifiesta y más obligada (¿o compulsiva?) que deseada. Botswana, por ejemplo —pese al compromiso genuino por parte de los gobernantes a orientar la acción en beneficio de la mayoría, constituida por criadores de ganado pobres—, en la práctica se ve compelida a destinar una contrarrestante proporción de recursos en apoyo del rápido crecimiento del sector de explotación de mineral y de su conexa infraestructura y sostén urbano. La lógica que subyace a esta pauta de decisiones —al menos en casos como el de Botswana, en el cual existe por parte de los dirigentes un deseo de cambio y transformación, como ha sido seriamente examinado— reenvía a los aportes manifiestos (y quizás reales) que los sectores cuyo crecimiento se halla orientado hacia el exterior hacen a los ingresos públicos y a la disponibilidad de divisas, así como también a los aportes relativamente escasos y demorados de un desarrollo de pequeña escala, orientado a la satisfacción de las necesidades básicas y al beneficio directo de obreros y campesinos pobres. En muchas economías pequeñas —tal vez particularmente en enclaves mineros como Botswana y Mauritania, pero también en economías centradas en las plantaciones o en el turismo, como la de la Isla Mauricio o la de Fiji— las fuentes opcionales de ingreso o de divisas pueden ser muy difíciles de determinar o ser de problemático acceso.

El problema de la decisión estratégica que criticamos es que tiene un parecido notable con la adicción a las drogas. El proceso de crecimiento externamente dependiente, de tipo neo-enclave, genera requerimientos de gastos públicos (para infraestructura y para hacer frente a salarios en el sector público) y demanda de divisas (para expatriar los beneficios y remitir las ganancias, para el consumo del enclave, para hacer frente a insumos —incluidos los bienes de capital— por parte de los sectores en crecimiento) a un ritmo que raramente es menor (suele ser mayor) que el del crecimiento de los ingresos públicos y de las ganancias extranjeras. La desigualdad cada vez mayor crea demandas de nuevos servicios sociales y de transferencias de

dinero para aliviar las tensiones, en tanto los sectores en crecimiento erigen formaciones de ciudadanos propietarios, de gerentes, empleados y profesionales que tienen intereses creados tanto en relación con los excedentes generados como con el mantenimiento de esa estrategia. Las dudas acerca de la validez de la estrategia son apresuradamente acalladas por la comprensión de los costos crecientes de buscar alterarla.

Un enfoque opcional propuesto en ocasiones es el de una sistemática minimización del riesgo. A nivel particular ésta puede adoptar formas tales como el mantenimiento del valor de la moneda en una relación fija respecto a una moneda principal (o respecto al valor de los derechos especiales de giro) y a la tenencia de reservas únicamente en depósitos bancarios a corto plazo, de primera clase, o en bonos gubernamentales a 180 días o a un lapso más breve. Igualmente puede significar el empleo de un "contratista" extranjero para explorar en busca de petróleo, sobre la base de una fórmula por la cual no se comparte la producción. Más ampliamente, puede ser el centrar la producción en sectores que emplean recursos locales para satisfacer necesidades locales, expandiéndola más allá del punto que los cálculos dinámicos de las ventajas comparativas sugerirían como óptimo, con la pretensión deliberada de reducir la susceptibilidad ante las fluctuaciones externas, así como la apertura respecto a la presión foránea privada o pública.

Las economías muy pequeñas, con bajo nivel de las fuerzas productivas, disponen de márgenes de error muy escasos y de limitadas posibilidades para responder a los impactos provenientes del exterior. Por otra parte, su alto grado de apertura las vuelve particularmente susceptibles a los acontecimientos externos y la especialización de sus sectores comerciales exportadores limita la concreción de reacciones mediante la alteración de las pautas de distribución de recursos y de producción. Holanda —aun siendo pequeña— dispone de márgenes relativamente amplios en cuanto a recursos y difícilmente enfrenta impactos provenientes del exterior que en forma agregada representen un año cualquiera más del 4 por ciento del PBI, pudiendo alterar el uso de sus recursos y la combinación de sus exportaciones en una proporción mayor que la de los cambios externos; tales condiciones no se dan en la Isla Mauricio, Botswana o Puerto Rico.

Sin embargo, la estrategia de minimización del riesgo plantea problemas. En primer lugar, puede depender de un llamamiento al compromiso máximo de las empresas privadas extranjeras, en el sentido de que externalicen algunos riesgos (como en el ejemplo citado de exploración en busca de petróleo) y de que compartan otros (como en la industria azucarera). Si en realidad las reservas para afrontar los riesgos son generadas localmente (quizás, como ocurre en el caso del azúcar) la ganancia en cuanto a seguridad resulta ilusoria, pero si tales riesgos son genuinamente externalizados (como en el caso de una compañía petrolera con veinte operaciones de exploración en todo el mundo), el beneficio puede ser verdadero, aunque a un costo bastante alto si la exploración resulta exitosa. En el caso de la explotación azucarera del Caribe, las empresas extranjeras no aparecen actuando eficazmente en cuanto a minimización de riesgos entre 1945 y 1975. La rehabilitación fue financiada principalmente por subsidios especiales, pues si los pagos hubieran sido deducidos de las ganancias de las empresas, estas últimas no hubiesen arado para sembrar caña. La mayor parte de las ganancias eran remitidas al exterior o empleadas para generar una producción manufacturera periférica, un procesamiento y una comercialización dependientes de la importación. El flujo de dinero proveniente de subvenciones se destinó a mantener la producción existente (y marginalmente ampliada), si bien a partir de la depreciación del capital azucarero sirvió también para determinar una diversificación local. Inclusive (o quizás especialmente) un productor competente como Booker McConnell logró localmente una diversificación de sus actividades a partir de recursos locales, hizo efectivas sus ganancias en el exterior y cubrió temporariamente sus carencias de dinero efectivo mediante sobregiros. Esto sugiere que se estaba obteniendo muy poca "seguridad". En verdad una de las razones era que las tasas de ganancia en la actividad azucarera eran muy bajas (en el Caribe y mundialmente), pero ello indicaría que para alcanzar un efecto de seguridad efectiva a través de las empresas de propiedad extranjera se requiere prácticamente que tengan de un 20 a un 25 por ciento de ganancias garantizadas. El único seguro que las compañías de plantaciones azucareras proporcionaron fue muy diferente: actuaron como intermediarias entre el Estado y los trabajadores de las plantaciones. Ese se-

guro valió algo y probablemente retrasó a algunas de las tomas por parte de los obreros, en particular en Guyana. Las contradicciones entre los gobernantes del Estado nacional y un proletariado perteneciente a un sector exportador pueden resultar gra- ves y ser potencialmente antagónicas. Ello no depende de que el Estado esté dominado por la burguesía; los trabajadores del sector exportador probablemente se encuentren en el segundo quintil (no en la mitad inferior) de la distribución del ingreso y su sector sea una fuente clave de excedentes para cualquier cambio estructural, ya sea en la actividad directamente produc- tiva o en los servicios públicos. En tales condiciones un sector dirigente con orientación socialista puede experimentar más di- ficultades en hallar una síntesis entre su estrategia y los intereses sectoriales de las subclases proletarias que un sector dirigente nacional de carácter más burgués.

En segundo lugar, la minimización del riesgo puede ser usada para justificar el marginalismo y para evitar los cambios estruc- turales, que son a menudo inherentemente riesgosos, aunque su efecto último, de ser exitosos, sería reducir el riesgo. Si uno considera que las barreras fundamentales en el desarrollo de los "micro-estados" son estructurales (incluidos los niveles social y político), entonces la variante de evitar el riesgo resulta desecha- da de suyo.

La ampliación de las opciones constituye el tercer enfoque estratégico recomendado para los países pobres pequeños y muy pequeños. La argumentación es doble: las transformaciones es- tructurales (incluidas la reducción de la apertura y especial- mente de la dependencia unilateral concentrada) resulta esen- cial y en ese contexto deberían privilegiarse aquellos cambios estructurales que proporcionen una mayor flexibilidad posterior en cuanto a uso de recursos, a la combinación de bienes pro- ducidos y a las relaciones con el exterior.

Con referencia a la conformación de una producción orien- tada hacia el mercado interno, los enfoques de la ampliación de las opciones y de reducción del riesgo probablemente sean con- cordantes si la producción interna tiene bajo contenido de im- portaciones recurrentes y en la medida que así sea. Respecto a los productos o servicios exportados (aunque en menor grado respecto a los mercados extranjeros, los inversores y las fuentes de financiamiento) probablemente existan graves problemas téc-

nicos y de incertidumbre. El turismo, por ejemplo, es una "exportación" relativamente riesgosa y que tiene una pauta de uso de los recursos tan inflexible como resulta imaginable (la tierra dedicada a la producción de bienes para exportación y los productores de bienes para exportación pueden ser orientados a la producción de alimentos, pero puede decirse lo mismo de los hoteles de lujo y de su personal). La sustitución de un producto de exportación —por ejemplo la sustitución del azúcar por cocoa en Fiji— tiene un grado de incertidumbre a nivel micro, resulta onerosa en el corto plazo y puede no reducir la inestabilidad a nivel macro, a menos que los niveles de precio del azúcar y de la cocoa y/o sus niveles de producción tengan relaciones relativamente bajas. Las limitaciones en cuanto a tamaño y a recursos restringen el número de las opciones que pueden encararse al mismo tiempo sin costos muy concretos en la productividad, y la incertidumbre asociada al cambio llega a cuestionar la conveniencia de reducir una línea de producción existente antes de que esté demostrada la viabilidad de la nueva opción.

Una conclusión posible es que la ampliación de las opciones debe ser un tema central y los niveles de riesgo uno de los parámetros usados para evaluar programas, políticas y proyectos particulares. Con el tiempo y a un nivel macro, la ampliación de las opciones (una mayor flexibilidad) por lo general se correlaciona con un menor riesgo.

3. Algunos temas relativos a los medios estratégicos

Se ha convertido en un saber convencional —en relación con casi todos los países pobres y no simplemente con los muy pequeños— decir que la expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones son recursos estratégicos inadecuados, que forman parte del problema más bien que de su solución. Este argumento, de por sí, tiene un agregado, pues *ex post* cualquier incremento de la producción es o bien una expansión de las exportaciones, una sustitución de importaciones o la producción de un bien no comercializable, siendo difícilmente este último caso el dominante.

En realidad la crítica apunta —a un nivel— al desarrollo de las exportaciones basado en mano de obra no calificada y re-

ursos naturales no procesados (incluido el ambiente); por otro lado es una crítica a la sustitución de importaciones dirigida a mantener y reforzar una distribución del ingreso y una pauta de consumo sumamente desigual, orientada hacia la élite. Más profundamente, se trata de una crítica de la integración en la economía mundial existente. (La mayor parte de la actual sustitución de importaciones de los países pequeños es en verdad integradora, no autonomizante, debido a sus características en cuanto a insumos, tecnología y personal, bienes de capital y financiamiento, ganancias de exportación vinculadas al mercado y a flujos de excedentes hacia el exterior.) Se considera que tal integración reduce las opciones y, a través de la penetración y de la conformación de compradores, fortalece a las clases del país que se oponen a un cambio fundamental en favor de un desarrollo orientado a las masas (por ejemplo, grupos sociales tales como el de los dueños de plantaciones, subadministradores fabriles y hoteleros, profesionales, obreros calificados, burócratas y políticos).

Los interrogantes claves respecto a la expansión de las exportaciones serían los siguientes: en primer lugar si ésta es encarada como un motor del crecimiento o como un medio de asegurar los requerimientos de divisas de una política más orientada hacia el interior. En segundo lugar, si la pauta elegida de desarrollo de las exportaciones genera posibilidades adicionales de producción interna, incrementa la flexibilidad en la utilización de los recursos y reduce el grado de concentración de la dependencia externa unilateral. En tercer lugar, quiénes se benefician —interna y externamente, en términos individuales, geográficos, institucionales y de clase— y en qué medida. En cuanto a la sustitución de importaciones, la tercera pregunta es idéntica y la segunda quizás requiera sólo una leve reformulación, dada la orientación acusadamente externa de la mayoría de los sectores de sustitución de importaciones en los países muy pequeños. La primera se convierte en si la sustitución de importaciones proporciona una mayor capacidad de las fuerzas productivas nacionales dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas y asimismo posibilidades razonablemente amplias de empleo remunerado y productivo (incluido el autoempleo).

El primero de todos los medios estratégicos cuasi opcionales examinado ampliamente en las economías muy pequeñas ha sido

la integración económica sobre una base regional, ya sea con otras economías pequeñas en desarrollo (o ligeramente mayores), por ejemplo CARIFTA, CAEU, o con economías industriales cercanas, por ejemplo, las uniones monetarias y aduaneras de África del Sur y la unión tarifaria de Puerto Rico con los Estados Unidos. Al menos inicialmente tales acciones fueron concebidas más como formas de superar restricciones meramente de escala (incluyendo quizá lo referido al poder de negociación con el exterior), a fin de posibilitar el accionar de una estrategia convencional de desarrollo en una unidad territorial más amplia, que como una aproximación a una estrategia en sí diferente.

El problema que tiene el segundo tipo de unificación es evidente: corresponde al camino lógico para la maximización del grado y de la concentración de la dependencia del exterior. Algunos beneficios pueden ir al pequeño territorio —el PBI de Puerto Rico se ha elevado rápidamente; los ingresos públicos de Botswana han superado a la recaudación de derechos aduaneros probable y practicable con sus propios recursos— pero la proporción es evidentemente muy desigual y los costos asociados altos —el empleo en Puerto Rico ha permanecido prácticamente invariable y su sector agrícola ha experimentado durante veinticinco años una declinación; Botswana, sin autonomía fiscal ni monetaria, ha estado incapacitada en la búsqueda de un desarrollo orientado hacia el interior o conducido por el Estado y apresada en su dependencia de Sudáfrica y de la intervención privada externa. Los pasos iniciales hacia una libertad de manobra fiscal y hacia una moneda independiente han sido dados, pero en tanto los ingresos aduaneros, el comercio sudamericano y las empresas del país orientadas hacia el área monetaria y financiera sudafricana sigan en una situación similar a la actual, existe el peligro de que los cambios sean más bien a nivel de “maquillaje” que al de una “intervención quirúrgica” en el sistema. Existen buenos justificativos y posibilidades concretas de una cooperación económica más selectiva y menos desequilibrada con países en desarrollo algo mayores (por ejemplo, un acuerdo bancario entre Botswana y Zambia, que cubra la administración de las reservas; empresas conjuntas del Caribe en las que intervengan México y/o Venezuela), pero aún así hay fuertes razones para aconsejar selectividad en cuanto a las áreas

y precisión en los avances, a fin de salvaguardar al socio más débil.

Los acuerdos para una cooperación económica estrecha entre los países del Tercer Mundo han tendido a ser frágiles, marginales y de un dinamismo limitado, manifestando una capacidad casi ilimitada de engendrar disputas respecto a la distribución de los beneficios (quizás precisamente porque tales ganancias eran muy bajas). Se plantea la cuestión de si ésta es una característica inherente o un resultado de los dos tipos de cooperación intentados: básicamente uniones aduaneras *laissez faire* o prolegómenos de una unión económica total.

Las uniones aduaneras *laissez faire* entre las economías muy pobres y pequeñas pueden, en el mejor de los casos, generar unidades económicas pobres y moderadamente pequeñas. Este es un logro bastante inadecuado. Además, el grado de concentración de la actividad económica y del excedente inclusive en países pobres de tamaño mediano, obliga a suponer que incluye un *laissez faire* algo modificado probablemente incrementalmente la desigualdad en el desarrollo a lo largo de líneas territoriales, la cual es evidentemente la experiencia de África oriental en el lapso 1947-67. Por último, irónicamente, si se agrega la libre radicación al libre comercio, es probable que las uniones aduaneras (piénsese en Centroamérica) incrementen los intereses de las corporaciones transnacionales en el área, sustituyendo a las empresas nacionales (o sea, importar más “éxitosamente” capitalistas que capital) e igualmente el grado y la generalidad de la penetración extranjera.

Los prolegómenos de una unión económica (por ejemplo una planificación sectorial conjunta, una localización de una amplia gama de grandes unidades de producción) han enfrentado problemas bastante diversos. En primer lugar (por ejemplo en Centroamérica), ello ha sido rechazado efectivamente por las empresas extranjeras, las que respaldaron su oposición mediante la amenaza de emplazarse en el lugar de su primera elección o no hacerlo en ningún lado. (Que las amenazas con frecuencia puedan haber sido *bluffs* —situación evidentemente probable en África oriental y, menos claramente, en África central— en general resulta irrelevante a la fecha, pues rara vez han sido invocadas.) En segundo lugar, la tendencia a considerar cada proyecto separadamente ha hecho que especialmente los Estados

menos diminutos estimaran cualquier localización en otra parte como una pérdida y cualquier localización en ellos como un fortalecimiento del curso natural de los hechos (tendencia fomentada por las empresas extranjeras como medio efectivo para ganar aliados; por ejemplo, tanto en Kenia como en Tanzania). En tercer lugar, los obstáculos por ser superados en la integración económica han estado más allá de los recursos disponibles, en parte porque las ganancias se revelaron más reducidas y menos seguras que el despliegue de recursos en asuntos más res-tringidamente internos. Por último, la unificación de la planificación económica y la localización de las unidades productivas en un amplio frente implica, en un grado que nunca ha estado presente, una integración económico-política plena y una estrategia de desarrollo compartida. Asimismo, no resulta probable que tal situación se dé lo suficientemente rápido como para volver viable el enfoque.

Sin embargo, la desilusión respecto a los caminos intentados hasta ahora no invalida el hecho de que varias de las restricciones enfrentadas por los estados muy pequeños pueden ser significativamente flexibilizadas cuando se alcanza una estrecha cooperación económica con otros estados en situación similar o del Tercer Mundo. Lo que parece requerirse hoy es una visión severa de las modalidades de la integración en términos de la comunidad de intereses, las ganancias sustanciales a obtener y la forma de generar beneficios igualitarios agregando nuevas áreas de cooperación (no desmantelando las antiguas).

Esto sugiere que los esquemas de cooperación pueden variar (por ejemplo, la participación en el CARICOM no debe impedir que los estados miembros establezcan empresas conjuntas con Venezuela, México o los estados centroamericanos). Además, implica que si bien para equilibrar las ganancias suelen ser necesarios paquetes de proyectos y programas (después de todo un instituto de investigación, una escuela de medicina o una fábrica de pulpa y de papel pueden estar sólo en un lugar si allí se pueden obtener ganancias y, por lo tanto, a fin de ofrecer ganancias a cada uno de los estados normalmente se necesitan por lo menos tantas unidades como estados), debe privilegiarse un enfoque selectivo de casos particulares en el estudio previo, antes que un frentismo evangélico amplio (ya sea sobre la variante del *laissez faire* o del plan de desarrollo compartido).

Al profundizar el estudio de las áreas existirá la posibilidad de poner mayor énfasis en la capacitación de recursos humanos especializados, en los institutos de investigación selectivos, en la existencia de códigos compartidos en cuanto a temas fiscales y tecnológicos frente a los terceros países (en el primer caso sobre el modelo de África oriental y en el segundo del Pacto Andino), así como también en la creación de empresas conjuntas para llevar a cabo propósitos especiales (por ejemplo de transporte marítimo, un correteaje de importaciones y exportaciones, contratación en bloque, financiamiento). Estas áreas pueden generar menos fricción, menos sentimientos de "pérdida" por parte de las hipotéticas unidades nacionales y proporcionar ganancias más rápidas, siendo más concordantes con el objetivo de un desarrollo nacional autónomo que las universidades monolíticas, los bancos centrales comunes y la planificación industrial conjunta sobre un amplio frente. Pueden al mismo tiempo estar exentas de algunos de los peligros relativos al desarrollo desigual y a la penetración extranjera propios del modelo de las uniones aduaneras *laissez faire*.

Un tema recurrente —presentado cada vez más como un fin estratégico en sí mismo— es el de una creación expandida de oportunidades de empleo. En el enfoque tradicional el acento está colocado en la creación de puestos (no en la ampliación de los ingresos correspondientes al empleo en sí mismo) y a menudo en la creación de éstos en formas que, si bien probablemente útiles en un sentido social, no son muy directamente adecuadas para elevar el nivel de las fuerzas productivas o para ampliar la capacidad de ganarse la vida de maneras opcionales por parte de la persona recientemente ocupada (ambas cosas ocurren por ejemplo con el operativo *travail pour tous* realizado en la Isla Mauricio, aunque corresponde a uno de los programas más cuidadosamente elaborados).

Dado que gran parte de la desocupación deriva de un desplazamiento de los trabajadores por cuenta propia (en especial en el cultivo de alimentos y en la producción artesanal en pequeños talleres) existe un motivo muy fuerte para que se preste más atención a un incremento de la productividad (y de la retribución del trabajador por cuenta propia a partir de la productividad adicional, allí donde la gran explotación así como la escasa producción mutilan los ingresos de los trabajadores po-

bres) y a proporcionar alguna protección interna en áreas escogidas del trabajo por cuenta propia. La construcción de viviendas, la agricultura, algunas áreas de la producción de bienes de consumo y determinados servicios son ejemplos apropiados. ¿Por qué alertar a Hertz a que suprima los propietarios individuales de taxis en lugar de apoyar a una cooperativa para que incrementa su eficiencia y prohibir la operación de otras flotas de taxis?

Además, en los países pobres ni las transferencias de pagos ni el trabajo en rubros de poca prioridad (por ejemplo el mantenimiento impecable de parques y banquetas) pueden justificarse fácilmente a menos que sea demostrable la no existencia de una forma factible de canalización de los recursos y de creación de empleos en áreas más críticas (por ejemplo producción de alimentos, educación de adultos, servicios paramédicos --incluida la educación sanitaria--, el saneamiento ambiental y la protección contra asaltos). El fracaso en hacerlo así deriva parcialmente de la tendencia a colocar como primera prioridad la maximización del crecimiento del PBI y luego encarar un programa de creación de empleos para barrer políticamente "excedentes" explosivos de mano de obra y también de genuinas restricciones tecnológicas.

Hay pocas dudas acerca de que en muchas actividades --quiza más en la manufactura de bienes de consumo masivo que en la construcción, los servicios "modernos" y la agricultura-- el uso de tecnologías más intensivas en cuanto a mano de obra que no elevan significativamente los costos y que reducen las restricciones de divisas, permitiendo un mayor uso de los recursos del país, es posible y se da concretamente en algunos lugares del Tercer Mundo. Es también evidente que tales aspectos son relativamente poco investigados --y cuando lo son, en base a los enfoques de moda en los países industrializados del Primer Mundo-- y que casi no existe comunicación coherente entre los países del Tercer Mundo (y no sólo entre los muy pequeños).

En ese sentido, parece justificarse una acción en tres niveles, correspondientes a: la investigación y la adaptación, la comunicación, y el apoyo a la creación de condiciones apropiadas. En los primeros dos lamentablemente rigen economías de escala, justificando la realización de esfuerzos cooperativos regionales y del Tercer Mundo. El tercero suele desecharse. Las tecnolo-

gías con uso intensivo de mano de obra requieren una educación de trabajadores y administradores. Si son apropiadas para unidades pequeñas, luego esas unidades requieren una asistencia técnica interna y con bastante frecuencia canales específicos de comercialización y protección respecto a la competencia depredadora de las grandes empresas (la industria del jabón es un ejemplo notorio de que la comercialización y la publicidad, no la calidad pertinente o el costo por unidad del polvo limpio, constituyen las barreras básicas para una producción en pequeñas fábricas, con uso intensivo de mano de obra y de recursos internos). En circunstancias normales, esas nuevas unidades necesitarán algún financiamiento para disponer de capital circulante y activos fijos. A menos que estas condiciones de apoyo sean creadas --y raramente lo son con el grado de cuidado y coherencia que rodea a los grandes proyectos que sustentan la planificación--, la ampliación del empleo productivo por vía de la innovación tecnológica será mutilada aun cuando la tecnología sea conocida y adaptada a las necesidades locales, y tenga potencialmente un alto poder generador de empleo y de producción.

Los caminos de desarrollo opcionales más recientes se vuelven hacia la integración económica nacional, proyectada para alcanzar un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda internas a través de un uso más intensivo de los recursos locales y del centrarse en la eficiencia mínima de las unidades más que en el tamaño óptimo de las mismas y en una producción orientada primordialmente a satisfacer las necesidades humanas básicas, sin el grado de desigualdad y acento en el consumo que caracteriza a las economías industriales actuales. Si bien no necesariamente combinadas (un país pequeño defensor de la primera estrategia incluyó aparatos de aire acondicionado y automóviles en su lista de bienes de consumo básicos) las dos variantes se hallan interrelacionadas, pues los bienes de consumo básicos y los bienes intermedios incluidos en ellos tienen mercados sustancialmente más amplios que los bienes de consumo durables orientados hacia sectores de altos ingresos y el tamaño eficiente con costos mínimos de las unidades de producción del primer tipo de bienes suele ser (si bien no siempre) absolutamente más reducido que el de los segundos. Empero, hasta ahora tales opciones no han tenido una especificación adecuada,

habíendose fracasado en vincularlas a tecnologías apropiadas y a iniciativas de estrecha cooperación económica y quizás habiéndose fracasado en mayor grado en cuanto a concretar un llamamiento sociopolítico adecuado y una base social o de clases para formularlas.

7. La planificación: política y profesionalismo

La planificación en el Tercer Mundo ha sufrido el supuesto de que los intelectuales (muy a menudo expatriados) son planificadores cuyo papel es informar a los políticos lo que éstos deben hacer. Esta particular subversión, por cierto, no ha sido exitosa en cuanto a convertir a los técnicos en planificación en funcionarios que toman las decisiones, pero sí lo ha sido en cuanto a mistificar la naturaleza de la planificación (como enfoque para la toma de decisiones, la ejecución, el control y la administración) y el empleo de los técnicos en planificación como organizadores de datos y en general como personas que los analizan, aclaran y presentan las opciones posibles. Entre las consecuencias de esto se cuenta el confundir la planificación con los planes (error raramente cometido en el caso análogo de la presupuestación y los presupuestos), y a los modelos de Harrod, Domar y Feldman con los modelos de planificación del desarrollo para una economía pequeña.

Se reconoce que esto caracterizó originaria y principalmente al aspecto de la planificación relativo a la elaboración de modelos a nivel macro. El aspecto relativo al nivel micro —que suele ser más operativo— se desarrolló a partir de los presupuestos de capital y a menudo carecen de un análisis sistemático. Por desgracia, los intentos de introducir un análisis profesionalmente respetable —y variables no económicas, con el estilo de las formas de un análisis “preciso” de los costos y beneficios sociales— han tendido más a crear una unión de mistificación sino también de los modelos.

Estos enfoques parecen particularmente poco adecuados para las unidades económicas, las sociedades y los Estados muy pequeños. Sus estructuras principales, instituciones, formaciones sociales, interacciones internas y externas pueden por lo general ser identificadas, cuantificadas aproximadamente y analiza-

das sin recurrir a modelos tan complejos como para desconcertar a todos salvo a su autor. (El “modelo de una economía de planificación”, de Lloyd Best, es simple, concreto, comprensible y potencialmente aplicable para evaluar políticas y programas.) Igualmente un proceso iterativo desde los modelos a nivel macro —a través de políticas, programas e instituciones— hacia los proyectos, y viceversa, se ve facilitado por el reducido tamaño, pues existen menos políticas, programas e instituciones y muchos menos proyectos. Superado cierto tamaño —que es probablemente bastante pequeño salvo el marco de un grado muy alto de descentralización de todo— la planificación presenta desventajas de escala muy importantes en el estadio de la formulación así como en el de la ejecución.

Qué se busca hacer con los sistemas de planificación y cómo, son cuestiones que requieren un análisis más coherente y amplio que el que reciben por lo general. Presumiblemente la planificación es un medio para traducir los objetivos de quienes toman las decisiones a metas operativas, con plazos determinados, y a políticas de organización y asignación, programas, etc., tendientes al logro de las metas. ¿Qué implica esto en términos del sector privado, político, técnico, empresarial, y del papel de las masas en el proceso? ¿De qué formas la ejecución (la administración y el control) puede ser mejor integrada internamente y con la formulación, o sea con la toma de decisiones y a quién? ¿A quién beneficia el proceso de toma de decisiones y a quién se supone que beneficia? ¿A qué restricciones incorporadas al proceso de planificación está sujeto tal proceso y bajo qué formas?

Resulta dudoso que el proceso de planificación en un pequeño Estado deba ser un modelo (según la definición de diccionario, una imitación en pequeño de la cosa real) de una economía socialista industrial o inclusive de un país grande del Tercer Mundo. Igualmente —aun si los tamaños son similares— es improbable que un enfoque de planificación regional similar al de China pueda servir, no sólo porque la conciencia sociopolítica sea radicalmente diferente, sino porque tal enfoque va explícitamente de la mano con la planificación nacional y la planificación industrial y urbana y no se lleva a cabo en forma aislada.

Puede ser especialmente necesario considerar la descentralización y la participación. En una primera visión, cuando más

pequeño es el país, menor la necesidad de descentralización. Pero probablemente esto sea una simplificación exagerada. En primer lugar muchas áreas de los países pequeños (por ejemplo, la mayoría de las de Botswana, la de Rodríguez en la Isla Mauricio, la del sur de Panamá) no se hallan de ninguna manera próximas a la capital, tanto en términos geográficos como en términos de las comunicaciones. En segundo lugar, la descentralización en favor de instituciones de orden inferior, sea de coordinación (por ejemplo, bancos centrales, comerciales e industriales) o de operación (por ejemplo autoridades en el ámbito del abastecimiento de agua, unidades industriales, puertos), no es menos necesaria en los sistemas pequeños, aun cuando el número total adecuado de instituciones puede ser menor. Por último, si se busca la participación por interacción directa entre aquellos inmediatamente afectados y quienes toman las decisiones (así como la participación por vía de la representación en partidos o estructuras estatales), entonces deben delegarse poderes de toma de decisión específicos a puestos y lugares que los obreros y los campesinos puedan alcanzar fácil y regularmente (o ejercer presión sobre ellos). La participación (comprendiendo algunos sistemas de participación selectiva o aparente) debe ser examinada mucho más cuidadosamente en términos de su papel potencial en la elevación de los niveles de conciencia (¿de quiénes?, ¿con qué fines?), del apoyo ya sea a un grupo que toma las decisiones o a determinados elementos de una coalición, de la satisfacción de una necesidad humana válida en sí misma, de la movilización de recursos que de otra forma no se emplean o que quedan fuera de cualquier proceso de desarrollo organizado.

El modo de producción implícito a corto y mediano plazo, como los aspectos de las decisiones referidos a las relaciones de producción normalmente reciben escasa atención por parte de los técnicos de la planificación y la administración. Cualesquiera sean el modo y las relaciones citadas, esto probablemente sea un error, en especial en un país pequeño en el cual las relaciones y los cambios en ellas se vuelven más fácilmente evidentes y —aparentemente— suelen ser más traumáticos. Los sectores de la bauxita y del azúcar en Guyana ejemplifican este punto y el corolario en que aun en un mismo territorio las implicaciones pueden variar agudamente. En ambos casos la forma inicial de pro-

ducción estatal es corporativa, con pocos cambios básicos en las relaciones productivas o en las metas básicas referidas a producción, excedente y exportaciones. (Se concede que las metas en ese momento se hallan en función de las perspectivas de la conducción de Guyana, no de las juntas directivas de Alcan, de Reynolds o de Bunker, pero ello no afecta directamente las relaciones entre obreros y propietarios.) En el caso de la bauxita las relaciones previas existentes entre propietarios, administradores y obreros (y la baja proporción de incidencia de los salarios en el valor de la producción) han sido tales que volvieron posible la “guyanización” y la formulación de una política salarial para crear una armonía inicial entre los intereses del Estado y los del sector obrero. En el ámbito del azúcar, con menores repatriaciones de las ganancias, salarios por encima del promedio y una fuerza laboral organizada y activa (aliada a una conducción política hostil al sector que gobierna), con una gran incidencia del costo de la mano de obra en el valor del producto y reales dificultades de mantener una transferencia adecuada de excedentes hacia el Estado (inclusive con los costos actuales de la mano de obra), esa identidad inicial de intereses no resulta fácilmente perceptible. La alteración de las relaciones de producción (mediante la “pequeña propiedad” al estilo de Fiji, o la creación de comunas al estilo de China, o la mecanización a fin de reducir el poder del “proletariado privilegiado” del azúcar y de abaratar su costo a fin de proporcionar incentivos monetarios para lograr la cooperación del resto) puede ser un camino más factible para evitar graves enfrentamientos entre el Estado y los trabajadores del azúcar, pero no parece que haya sido investigado seriamente.

Todo esto no implica necesariamente sugerir que en los países existan un capítulo sobre estos temas como un elemento estándar (si bien en los países cuyos dirigentes se proclaman adherentes a una transición al socialismo, tal capítulo sería más fácil de justificar y más decisivo que muchos de los que aparecen). En cambio, implica sostener que si la planificación debe proporcionar datos y análisis para conformar y mejorar las decisiones, se da cierta contradicción interna en un tratamiento puramente implícito o no de las relaciones de producción y de los modos de producción.

La superposición y la estrecha vinculación de los temas ligados a aquellos que tienen que ver con el propósito y la natu-

raza del proceso de planificación son tales que se deben identificar los parámetros y las variables claves y actuar para separar parámetros de variables. Los enfoques comunes de la planificación parten de la premisa de la existencia de una economía cerrada y del tratamiento de aspectos muy parciales de la apertura del sistema como restricciones especiales que no resultan adecuadas para las microeconomías (sería bastante parecido a analizar al conglomerado Unilever como un competidor perfecto, atomístico, e introducir luego gradualmente consideraciones de escala, poder en el mercado, carácter oligopólico, restricciones en el acceso y los conocimientos, utilizando una "solución walrasiana").

Los recursos extranjeros como restricción de un desarrollo orientado hacia el interior y las exportaciones como un medio indirecto de producción son, por ejemplo, no meramente variables claves, sino aspectos cualitativamente diferentes en el caso de la mayoría de las unidades muy pequeñas.

En las economías muy abiertas las políticas de distribución del ingreso y las de empleo (ya sea como parte de un camino de transición al socialismo al estilo de Tanzania, como alguna variante de democracia social al estilo de Sri Lanka, como un capitalismo de estado burocrático basado en la clase media similar al del Egipto de Nasser, o como parte de la integración en el sistema capitalista mundial, el ejemplo de Kenia) enfrentan problemas especiales. De los países muy pequeños sólo Singapur parece tener una política de ingresos que funciona en forma relativamente "aceitada" y algo que se pueda pretender represente una política operante de pleno empleo. La naturaleza que tienen las restricciones y las opciones en el contexto de economías pobres muy abiertas a otras economías próximas industriales, más grandes y ricas, no ha sido examinada sistemáticamente ni con mucha frecuencia (por ejemplo, Puerto Rico-Nueva York, Botswana-Lesotho, Suazilandia-República Sudafricana, estados del Pacífico-Australia-Nueva Zelanda). ¿Qué puede (y debe) hacerse? ¿Cómo? ¿De qué manera la política de distribución del ingreso puede ir más allá de los niveles mínimos de salario y de las estructuras y los toques salariales? ¿Puede la reformulación de los programas de capacitación (en el ámbito de la salud, la educación, la ingeniería, la administración de personal) para cubrir requerimientos genuinos internos dar

como resultado una reducción de la "comercialización" internacional de las personas calificadas internamente y por lo tanto de la fuga de cerebros? Si la respuesta a este interrogante es positiva —como parece probable— ¿de qué manera los estados muy pequeños pueden elaborar programas de capacitación y financiar las instituciones respectivas? ¿Puede invertirse la trayectoria bastante funesta de las acciones educativas de carácter multinacional emprendidas en el Tercer Mundo, a fin de que éstas respondan a programas específicos, únicos, orientados a la satisfacción de las necesidades locales? Por ejemplo, ¿resulta viable en la región del Caribe un programa para capacitar a personal sanitario a distintos niveles, con cualidades y requerimientos muy diferentes de los de un profesional de los Estados Unidos? ¿Puede Botswana participar en un programa conjunto con Zambia y establecer instituciones compartidas? ¿Y la Isla Mauricio con Tanzania? ¿En qué medida y en qué condiciones? ¿La política fiscal tiene un papel significativo que jugar? (La respuesta convencional a ello ha sido negativa, pero el sobrecedor estudio que demuestra que el índice de Gini correspondiente a Tanzania se ha reducido en doce puntos puede sugerir un replanteo.) ¿Qué significado concreto puede tener la redistribución del control de las fuerzas productivas a través de una inversión financiada sin crecimiento en los países muy pequeños, con unidades productivas centrales de relativamente gran escala y de tipo enclave y con un ámbito relativamente marginal que abarca a la mayoría de la población?

El análisis operativo requiere datos del pasado y del presente y proyecciones al futuro, significativamente mejores que aquellos derivados de un mero esfuerzo de formular suposiciones. En general, los técnicos en planificación sostienen que tales datos no se hallan disponibles y los elaboradores de datos sostienen que no pueden generarlos por las restricciones en cuanto a recursos humanos y a tiempo disponible. En cierto sentido esto asombra en el caso de unidades territoriales muy pequeñas. Su misma apertura sugiere que los datos históricos pueden ser reconstruidos en una forma utilizable a partir de estadísticas del comercio exterior y de datos internos cualitativos. (Esto remite a la cuestión de cuáles son los datos históricos críticos en el contexto de una búsqueda de cambios estructurales, lo cual hace que la mayoría de las técnicas de

proyección a partir de datos históricos sean más que sospechosas.) Además, el reducido tamaño debería tornar más fácil la elaboración de datos sobre la estructura económica, social y política, ya sean referidos al presente, al pasado reciente o al futuro inmediato (pensando en un mantenimiento de las condiciones existentes o tal vez en un cambio de las mismas).

Una barrera evidente del progreso es el fracaso por parte de quienes toman las decisiones, de los técnicos en planificación y de los administradores en identificar y especificar los datos mínimos y su modo de presentación que necesitan para dar forma a sus decisiones. La tendencia a copiar la cultura de demanda de datos del mundo industrial (a menudo como algo desigualmente sintetizado ya sea por las Naciones Unidas o por empresas asesoras de carácter comercial) es seguramente una forma onerosa de dependencia cultural. Ese tipo de datos no es accesible, no es necesario y con mucha frecuencia no es apropiado para tomar decisiones en los estados pequeños y pobres.

Como se podría suponer, ante la ausencia de especificaciones internas claras de las necesidades, las unidades estadísticas continúan las series históricas, buscan construir burdas aproximaciones a pautas ideales de las Naciones Unidas y/o sirven los intereses particulares de los miembros más creativos de sus equipos. Por ejemplo, en los datos tradicionales sobre cuentas nacionales y comercio exterior —pese a su empleo concreto en algunas decisiones— no se identifican las transacciones por sectores de propiedad, ni se proporciona con ellos una base real para medir comparativamente la distribución del poder de consumo o de los bienes entre los ámbitos urbano y rural (por ejemplo, en las cuentas nacionales de África oriental un kilo de maíz cultivado y consumido por una familia campesina equivale a un quinto de un kilo de maíz transportado, molido por el sector moderno y vendido a un trabajador urbano que gana un salario mínimo). Estos datos podrían ser desagregados en series, dándole una clara prioridad a lo expuesto. Inclusive una apresurada revisión de la mayoría de las estadísticas del Tercer Mundo sugiere que algunas se usan muy escasamente y podrían ser anuladas a fin de liberar tiempo y personal (las series de datos sobre viajes por aire y agua, pero no por tierra, que se elaboran en África occidental pueden ser un ejemplo).

La cuestión puede tener que ver no sólo con la determinación de cuáles son los datos necesarios, sino en qué forma se precisan y con qué grado de exactitud. Ningún dato resulta menos informativo que aquellos datos débiles con especificaciones evidentes de sus limitaciones. Un umbral de confianza del 10 por ciento o incluso del 25 por ciento es mejor que una conjetura azarosa, aunque se presente con un límite de confianza inferior al 1 por ciento. Rehusarse a proporcionar datos porque ellos sean aproximados o estén sujetos a error no detiene las decisiones; simplemente ellas resultan de un carácter más intuitivo y desinformado. Otra vez sobre la existencia del tema de estudio y sobre los caminos a seguir.

En este trabajo no se ha buscado contestar interrogantes de nivel micro. Más bien se ha intentado criticar una serie de aspectos del análisis y la planificación político-económica de los pequeños territorios y plantear una serie de las dudas que pueden proporcionar nuevos ángulos de ataque conducentes a nuevas perspectivas y a nuevas comprensiones.

A nivel macro, la posibilidad de formular una serie coherente de interrogantes centrada en el tema de la planificación para el desarrollo en economías muy pequeñas y pobres sugiere la existencia de un tema genuino de estudio. Sugiere, no demuestra, pues puede argumentarse que prácticamente el mismo enfoque podría adoptarse en la planificación para el desarrollo de todas las economías pobres y dependientes.

Los ensayos reunidos en este volumen, donde se tratan diversos aspectos del tema central tal como es percibido desde Puerto Rico, Guyana, Jamaica, Barbados, Fiji, Centroamérica y Papua Nueva Guinea fortalecen la idea de que la pequeñez es uno de los principios organizadores útiles para el análisis sistémico, la formulación de estrategias y la articulación de las políticas en relación con el desarrollo y la planificación. Tales ensayos y el debate del seminario del cual surgieron, evidentemente subrayan los elementos comunes de dependencia unilateral y de extracción de excedentes y asimismo destacan interrogantes también comunes (“desarrollo para quién” y “planificación para qué”) que van más allá de los límites en cuanto a tamaño. Empero, siempre surgen las cuestiones de escala, la formación de enclaves, la concentración de la dependencia y la li-

mitación en cuanto a opciones, estrechamente vinculadas con la carencia concreta de un tamaño político-económico en la actualidad y con los costos de superar esto en un futuro.

(Traducción de *Degrees of freedom and parameters of necessity: some issues in planning for development of small poor policies*, realizada por Mario R. dos Santos.)

