

## DESARROLLO REGIONAL EN PAISES PEQUEÑOS: EL CARIBE ANGLOFONO \*

BRIAN A. THOMSON

### ABSTRACT

*Regional development planning is proposed as an important tool for development implementation in small countries, both at the level of each nation and at the level of the interactions between small nations within the Caribbean. The assertion is substantiated on the basis of the need to take into consideration the historical sociological and physical determinants of development in the preparation and implementation of economic development plans and projects. The paper argues for regional planning to boarden out from the original physical emphasis posited on a natural resource priority (a outlook functional to the needs of nations with "empty peripheries"), to fill the conceptual and technical spaces of regional socio-economic programming and regional administration. The argument is developed further through the analysis of five experiencies of regional development that used the approach outlined involving countries like Jamaica, Surinam, Saint Lucia and a multinational project on renewable energy.*

---

### 1. DEFINICIONES PRELIMINARES

---

Para los propósitos de este ensayo se entenderá por Caribe diez países pequeños que tanto geográfica como culturalmente pueden ser considerados parte de la Cuenca del Caribe. Nueve de éstos: Jamaica, Trinidad y Tobago, Bahamas, Barbados, Santa Lucía, San Vicente y las Grenadinas, Antigua y Barbuda, Granada y la Comunidad de Dominica tienen como idioma madre el inglés; en tanto en Surinam se habla holandés.

Durante los últimos diez o quince años el término "países pequeños" ha visto incrementado su uso debido a que el proceso de descolonización ha significado la devolución de la soberanía para muchos de los otrora territorios coloniales, de los cuales varios eran pequeñas islas. Sin embargo, a pesar del extenso uso que ha tenido el término, existe poco acuerdo acerca de su significado exacto. Proponemos una definición basada en dos conjuntos de criterios. El primer conjunto se refiere al tamaño

---

\* Este ensayo expresa las opiniones del autor y no refleja de modo alguno la política oficial de la OEA. Sin embargo, el autor reconoce las oportunidades que tuvo, a través de las actividades de cooperación técnica del Departamento de Desarrollo Regional de la OEA, para estudiar los problemas de los países pequeños. Estas actividades han servido de base para los cuatro casos analizadas en el punto 5 de este ensayo.

mismo que se medirá a través de tres indicadores: el área (en kilómetros cuadrados) ; la magnitud económica (a través de exportaciones agregadas en 1975) ; el factor demográfico (a través de la población total). El segundo conjunto considera el grado de consolidación del estado como administrador, como también el nivel de apertura externa de la economía (a falta de un mejor indicador, expresado como el cociente entre el total exportado sobre el total importado en 1975).

En el cuadro 1 se entrega el conjunto de indicadores descritos, admitiendo que son esquemáticos, sin que se intente darles validez más allá de los límites de este ensayo. El cuadro 2 relaciona los indicadores a un conjunto de intervalos como los siguientes:

- Área, el tamaño económico y la población se dividen en: grande (G), pequeño (P) y muy pequeño (MP). En términos de área, más de 20.000 Km<sup>2</sup> se definen como tamaño grande, entre 20.000 Km<sup>2</sup> y 1.000 Km<sup>2</sup> se considera pequeño, y bajo 1.000 Km<sup>2</sup> como muy pequeño. En términos de tamaño económico se considera grandes países con exportaciones anuales totales por sobre los 300 millones de dólares, como pequeño entre 300 y 50 millones de dólares y bajo los 50 millones de dólares se considera muy pequeño. En términos de población, se habla de tamaño grande sobre el millón de habitantes, entre 1 millón y 150 mil habitantes se considera pequeño, y bajo los 150 mil habitantes se habla de muy pequeño.
- La capacidad administrativa de los estados y la apertura externa de la economía se dividen en alta (A) y baja (S). La capacidad administrativa de los estados es una medida subjetiva del nivel de complejidad de la administración de gobierno definida sobre la base de la estructura del servicio civil, el sistema de información socioeconómico oficial y la capacidad de recolección de impuestos. La apertura externa de la economía es calificada como alta cuando la relación entre las exportaciones totales y las importaciones totales es mayor que 0,60, por lo tanto, se le considera baja cuando es menor que ese cociente. Reconociendo que no se trata de un buen indicador si se quiere comparar con economías distintas a las caribeñas, dentro de la región, permite distinciones de utilidad.

Con base a estos indicadores se puede diferenciar en primer lugar el "tamaño pequeño" en el Caribe del "tamaño pequeño" en América Latina. Ninguno de estos últimos cabe en las categorías caribeñas, excepto por los indicadores de "brecha externa". En segundo lugar, se pueden identificar 2 grupos principales dentro del sistema caribeño mismo: el primero incluye Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam y las Bahamas; el segundo incluye Barbados, Santa Lucía, San Vicente y las Grenadinas, Antigua y Barbuda, Granada y Dominica. Sin embargo, al mirarlos más detenidamente, la división entre estos dos grupos —que se podrían llamar pequeños y muy pequeños— se torna menos clara. Por ejemplo, Surinam, aunque grande en tamaño de área, está más cerca del grupo más pequeño en términos de población. Por otra parte, Barbados y las Bahamas podrían constituir un subgrupo en sí mismos. Se pueden observar otras diferencias en el cuadro 2, las que, sin embargo, no serán tratadas en mayor detalle en este ensayo. En términos de los propósitos de este trabajo, se considera suficiente el reconocimiento de las categorías pequeño y muy pequeño dentro de este grupo de estados y la certeza de que estas categorías tienen algunas "anomalías".

Sin embargo, es importante destacar que el área total de los seis países clasificados en la categoría muy pequeño es de sólo 2.960 Km<sup>2</sup> con una población total de 696.000 habitantes, lo que arroja una densidad

de 234 hab./Km<sup>2</sup> que es considerada como muy alta. Esta densidad media refleja bien los casos de Jamaica (166 hab./Km<sup>2</sup>) y de Trinidad y Tobago (125 hab./Km<sup>2</sup>) pero son más bajas en los casos de Surinam y las Bahamas.

CUADRO N° 1  
INDICADORES PARA UNA TIPOLOGIA DE  
PAISES PEQUEÑOS DEL CARIBE<sup>1</sup>

<i>País</i>	<i>Area (Km<sup>2</sup>)</i>	<i>Exportaciones (millones dólares)</i>	<i>Población</i>	<i>Nivel Institucional</i>	<i>Brecha Externa</i>
Jamaica	11.289	518 <sup>2</sup>	1.900	1	0.68
Trinidad y Tobago	5.069	365	1.100	1	1.20
Surinam	142.822 <sup>3</sup>	217	370	1	1.14
Bahamas	13.938	530 <sup>2</sup>	215	1	0.93
Barbados	425	125	239	1	0.49
Sta. Lucía	610	13.7	110	2	0.35
San Vicente y Grenadinas	385	6.1	100	2	0.27
Antigua y Barbuda	435	27.7	63	2	0.46
Granada	341	11.2	104	2	0.50
Dominica	781	9.9	80	2	0.53

CUADRO N° 2  
TIPOLOGIA DE PAISES PEQUEÑOS DEL CARIBE

<i>País</i>	<i>Tamaño Geográfico</i>	<i>Tamaño Económico</i>	<i>Tamaño Demográfico</i>	<i>Nivel Institucional</i>	<i>Brecha Externa</i>
Jamaica	G - P - MP X	G - P - MP X	G - P - MP X	A - B X	A - B X
Trinidad y Tobago	X	X	X	X	X
Surinam	X	X	X	X	X
Bahamas	X	X	X	X	X
Barbados	X	X	X	X	X
Sta. Lucía	X	X	X	X	X
San Vicente y Grenadinas	X	X	X	X	X
Antigua y Barbuda	X	X	X	X	X
Granada	X	X	X	X	X
Dominica	X	X	X	X	X

<sup>1</sup> Desgraciadamente los datos van desde 1971 a 1975 para los distintos países, por lo que sólo deben tomarse como orden de magnitud. Los datos para Jamaica y Trinidad y Tobago son para 1971 y no reflejan los precios del petróleo en el boom de 1973.

<sup>2</sup> Jamaica (1975), Bahamas (1973).

<sup>3</sup> Surinam es el único país no sometido a lo que se puede llamar inelasticidad de recursos naturales.

NOTA: La publicación del Banco Mundial "La Comunidad Caribeña", Washington D.C., agosto 1978, es una valiosa fuente de información para todos los países nombrados más arriba, excepto por Surinam y las Bahamas. Dicho informe clasifica como PMD (Países Más Desarrollados) a Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago entre los que podemos incluir a Bahamas y Surinam. Los otros cinco países de nuestra lista están clasificados como PMeD (Países Menos Desarrollados). Este quiebre coincide con nuestra clasificación en las categorías "pequeño" y "muy pequeño".

---

## 2. EL PROBLEMA DEL DESARROLLO REGIONAL Y LOS ESTADOS PEQUEÑOS

---

Ha sido usual encontrarse con una cierta falta de entusiasmo en torno a los conceptos y a la práctica de la planificación regional cuando ésta dice relación con su aplicación a estados pequeños como los característicos del Caribe Anglófono <sup>1</sup>. Cuando se plantean enfoques de planificación regional para enfrentar este tipo de problemas de desarrollo, comúnmente surge la interrogante sobre el porqué del uso de estos enfoques, pensando que sólo son aplicables a países de mayor tamaño. Este tipo de opiniones tienden a confirmar frecuentes errores de interpretación sobre la naturaleza del desarrollo regional. El primero de estos errores lleva a confundir la Planificación del desarrollo regional con uno de los instrumentos de la geografía, el mapeo. Esta visión reduce el desarrollo regional a una técnica gráfica de planificación, otorgando primacía a lo que es obvio, a lo que aparenta ser, pasando por alto los procesos subyacentes de producción y de reproducción del espacio social. El mapa sólo capta los resultados finales de estos procesos sin ofrecer una explicación de por qué se producen. De este modo, la confusión entre un instrumento de la geografía y la realidad del espacio social conduce a un segundo error. La idea de que la planificación del desarrollo regional es una función del tamaño del área geográfica cubierta por los mapas, por lo tanto, de que el tamaño en sí mismo es la condición para aplicar un enfoque de planificación del desarrollo regional.

El hecho de que la visión implícita detrás de estas interrogantes sea representativa de lo más convencional del saber relativo al desarrollo regional y a los estados pequeños, plantea el desafío de dar respuesta a estas preguntas. Más aún, estas interrogantes son relevantes para los mismos estados pequeños, quienes pueden hacer mejor uso de la teoría, los métodos y las técnicas del desarrollo regional. Del mismo modo son relevantes también para aquellas instituciones que tienen un compromiso de cooperación con los estados pequeños, especialmente las agencias de desarrollo internacional, bancos o donantes entre los cuales es raro encontrar un enfoque regionalizado. En algunas agencias (particularmente los bancos), incluso la clasificación profesional de "planificador regional" es difícil de encontrar en sus equipos técnicos.

En este ensayo se sostiene que la planificación del desarrollo regional es no sólo un instrumento importante para los estados pequeños, sino que también es una herramienta necesaria tanto para la cooperación técnica como para el manejo del financiamiento del desarrollo por parte de países donantes y receptores. Lo que a continuación se presenta es un intento de probar esta tesis.

---

## 3. CONSIDERACIONES NECESARIAS SOBRE EL CONTEXTO

---

Durante los últimos años ha habido en América Latina la tendencia a asociar la planificación del desarrollo regional con el problema de las "regiones vacías" <sup>2</sup> y de las relaciones "centro-periferia" dentro de las fronteras nacionales, relevantes para el problema de las desigualdades regionales.

---

<sup>1</sup> De aquí en adelante Caribeños, como se definieron en la sección anterior.

<sup>2</sup> Término que refiere a regiones con recursos naturales pero con escasos recursos humanos.

Tal énfasis es poco característico del Caribe cuando se consideran niveles nacionales de agregación. Además, para el caso de los pequeños países caribeños, las interrogantes planteadas anteriormente se justifican si se toma en consideración la extensión del concepto "de mapeo" del desarrollo regional dentro de la esfera económica, donde el desarrollo regional se reduce a problemas de costo económico del espacio, percibido como una relación abstracta de distancia, oportunidad dentro de la cual las empresas individuales escogen los patrones locacionales óptimos para las actividades productivas. Este enfoque es de escasa utilidad en los casos que se consideran, dado que el tamaño es, nuevamente, el criterio más importante en tanto se mide por costos de distancia; la distancia no representa una restricción significativa en espacios económicos tan extremadamente pequeños.

Estas dificultades conceptuales solamente podrán ser superadas enfocando de diferente forma el tamaño e insertándolo en el contexto de espacio caribeño. En lo que resta de este ensayo se propone desarrollar este enfoque con base en las siguientes ideas:

a) A nivel nacional, es precisamente lo reducido del espacio disponible lo que impone la necesidad de mayor integración de teoría y método para planificar y administrar un proceso de desarrollo. Es en este nivel donde un enfoque de desarrollo regional es requerido no ya por el gran tamaño con el que hay que enfrentarse (como mucha de la práctica latinoamericana), sino que por la densidad del fenómeno social y económico concentrado en un espacio reducido. No se trata de una densidad geográfica la que hace necesario este enfoque, sino más bien una densidad político-institucional.

b) Contrariamente a lo que se pueda creer en relación a los países de pequeño tamaño, el tema de las desigualdades internas está aún por descubrirse en el Caribe. En efecto, muchos de los estados insulares (Trinidad y Tobago, Granada y Carricou, San Vicente y Las Grenadinas, Antigua y Barbuda)<sup>3</sup>, están formados por dos o más islas con las consecuentes diferencias entre la isla principal y aquella(s) secundaria(s). Las teorías centro-periferia<sup>4</sup> y de desigualdades espaciales tendrían una provechosa aplicación en estas situaciones.

c) A nivel del Caribe Anglófono como un todo, se da el caso para la aplicación de la teoría de desigualdades regionales en conexión con las relaciones políticas y comerciales históricas entre los estados insulares.

Con base en estas tres dimensiones se formularán algunas respuestas a las interrogantes planteadas intentando demostrar las siguientes afirmaciones:

1. Los conceptos e instrumentos de planificación del desarrollo regional tienen aplicación en los estados pequeños tanto a nivel de cada estado en sí mismo como a nivel de la interacción entre estados pequeños dentro del Caribe.
2. Existen fenómenos específicos tanto sociales como de desarrollo a los cuales se les puede aplicar estos conceptos e instrumentos.
3. Existen variadas formas mediante las cuales estos conceptos e instrumentos se pueden aplicar a la planificación del desarrollo y a los problemas de implementación.

---

<sup>3</sup> Un próximo ejemplo es San Kitts - Nevis.

<sup>4</sup> El centro de la periferia y la periferia de la periferia en este caso.

En términos de estos objetivos se sustentará la opinión de que esta demostración descansa en la concepción general de que un proceso de desarrollo apropiado se orienta esencialmente hacia metas sociales y culturales cuyos instrumentos serían la política económica y los "proyectos de desarrollo". En consecuencia, se definirá el objetivo del desarrollo en términos de un proceso que amplía el acceso que la sociedad tenga a su propia realidad, en tanto inserta en su cultura. Por ejemplo, su historia y geografía, donde las políticas y acciones económicas apropiadas, como herramientas, son mediadas por instituciones sociales, como medios. Dado este concepto de desarrollo, la historia y sus expresiones geográficas juegan un rol clave en esta demostración, por cuanto esta interacción entre objetivos e instrumentos que constituye el desarrollo es esencialmente un proceso histórico-social que sólo puede materializarse dentro de un continuo espacio-tiempo. Allí, las personas, el lugar y las actividades interactúan y se relacionan según las metas asumidas por las fuerzas sociales dominantes, dentro de un conjunto de restricciones históricas que incluyen las geográficas ya acumuladas en un sistema social dado. Por lo tanto, el desarrollo no tiene tamaño, su proceso igualmente sucede en naciones grandes y pequeñas, sin embargo, se puede argumentar que estos procesos adquieren calidades diferentes. Por ejemplo, cuando el tamaño tiende a cero, la inelasticidad del espacio y del tiempo tienden a infinito. Por lo tanto, mientras más pequeño el tamaño, existe una mayor urgencia de entender la historia y la geografía, insertándolas en la organización de objetivos, medios e instrumentos para la planificación e implementación del desarrollo. En este contexto, al asumir plenamente la historia y la geografía, el enfoque de análisis y administración regional adquiere un valor nuevo, transformándose en una metodología potencialmente apropiada para coordinar el proceso de desarrollo.

Si los problemas aquí planteados no han sido estudiados con el énfasis que se les otorga en este trabajo se ha debido principalmente a que las teorías del desarrollo económico no han tomado lo suficientemente en serio los problemas asociados a restricciones extremas espacio-temporales. Estos no son factores críticos en países de mayor tamaño, sin embargo, devienen en críticos en los países pequeños. En estos países los instrumentos clásicos de la planificación del desarrollo, el plan económico global a escala nacional y los proyectos de desarrollo a escala local fallan en el logro de los objetivos que persiguen. El primero de estos instrumentos resulta en relaciones abstractas que tienen poca relación con las restricciones reales del espacio económico y social, tan importantes en los países pequeños. El segundo instrumento está ideado para afectar solamente a una parte seleccionada y aislada del sistema socioeconómico, en tanto que en los países pequeños su impacto no es selectivo ni aislado sino que se expande en forma impredecible, como una mancha de aceite. Dadas estas condiciones, es posible sostener que la planificación regional es útil como un método de implementación del desarrollo en los países pequeños (contrariamente a lo que usualmente se ha supuesto), debido, precisamente, a las restricciones de inelasticidad espacio-tiempo, características de estos países y el hecho de que estas restricciones invalidan el uso de otros instrumentos más habituales. En tal contexto, la planificación regional no se entiende sólo como un instrumento que responda a los problemas de las desigualdades espaciales y/o de ocupar espacios vacíos ricos en recursos, sino que por el contrario se entiende como una herramienta útil para establecer las necesarias relaciones entre recursos y acciones en el espacio y en el tiempo de modo de garantizar el desarrollo tal como se ha considerado anteriormente.

---

#### 4. IMPORTANCIA DE LA HISTORIA COMO UNA CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL

---

Los métodos históricos y geográficos que aquí se proponen para este enfoque de la planificación e implementación del desarrollo regional son de particular relevancia en el Caribe dada la diversidad de situaciones históricas —incluyendo el reciente proceso de descolonización— que condicionan las posibilidades de desarrollo. Tal complejidad requiere de una metodología del desarrollo que conciba la realidad social como una totalidad. Sólo de esta forma, problemas que traspasan los límites sectoriales, como lo son la alimentación, la energía y el medio ambiente, pueden efectivamente ser considerados como partes integrales de un proceso de desarrollo. La perspectiva macroeconómica sectorial tiende a aislar los problemas del resto de la realidad social; a su vez, la perspectiva microeconómica de proyectos impone soluciones a esta realidad social que muchas veces guardan poca relación con los problemas globales. En ambos casos los marcos de referencia para la acción están conscientemente aislados de las restricciones impuestas por los procesos histórico-sociales ya que esa es la única forma de universalizar estos marcos de referencia bajo la forma de normas burocráticas para uso de las agencias de asistencia técnica. Los resultados modifican la realidad social afectada más allá de lo que los "proyectors" <sup>5</sup> pudieran imaginarse. Dentro de la perspectiva mundial de las metodologías dominantes todo (especialmente la administración del desarrollo) se concibe, de hecho, como dependiente del plan global o sectorial, o bien del proyecto y en la peor de dichas metodologías, con una total desconsideración por las características esenciales de la estructura social que está siendo afectada.

Tales enfoques pueden tener consecuencias graves a nivel de los estados individuales, pero son aún más serias sus consecuencias para el sistema de países del Caribe debido a que tiende a enfrentarlos, socavando, así, los fuertes lazos históricos que los relacionan entre sí. Un resultado como éste es nocivo ya que la reducida escala de los sistemas económicos de estos países los obliga a optar por la extrema apertura de sus economías, lo que, naturalmente, los induce a intentar modalidades de integración regional. En este nivel plurinacional (por ejemplo, el de las relaciones entre espacios económicos nacionales dentro de los límites de un marco social y económico común acordado), el espectro completo de principios sobre las desigualdades regionales y los métodos analíticos y técnicas desarrollados originalmente para espacios económicos nacionales de mayor tamaño son, en efecto, aplicables para el caso del Caribe.

La necesidad de un enfoque de desarrollo regional que considere el aspecto histórico se comprueba fácilmente si se considera un ejemplo de la influencia que el pasado tiene sobre el presente. Una de las características dominantes de la realidad del Caribe ha sido resumida por Virginia y Jorge Domínguez en un ensayo reciente. Allí plantean: "... En suma, en el fondo la historia del Caribe es la historia del colonialismo y de las reacciones contra él; de la esclavitud y de la servidumbre contratada y de la resistencia contra ellas; de la explotación y de los intentos por conservar la dignidad humana a pesar de ésta. Si los Caribeños son orgullosos, se debe a que se las han arreglado para ser creativos en circunstancias

---

<sup>5</sup> Ver Jonathan SWIFT "*Los Viajes de Gulliver*"; Capítulo 6 "Un viaje a Saputa". En ese capítulo Swift ridiculiza una institución donde se urden proyectos aislados de todo tipo, en no menos de 500 piezas distintas, por personas que les llama "proyectors"

que ni siquiera se esperaba de ellos que sobrevivieran..."<sup>6</sup>. La realidad histórica del colonialismo es más que un sistema en sí y en relación al carácter de las ideas que se estructuran en este ensayo es importante notar que esta realidad no sólo deja cicatrices en la sociedad misma, sino que también en el espacio social que ha creado. Los espacios sociales del Caribe tienen cicatrices.

El nuevo proceso de construir nacionalidades ha asumido conscientemente las cicatrices sociales, pero sin que haya habido políticas específicas dirigidas a las cicatrices dejadas en la geografía de los estados pequeños<sup>7</sup>. En efecto, sorprende descubrir que ni siquiera existe una geografía no colonial o nacional en los estados pequeños. Todo lo que se encuentra son pedazos de cartografía colonial que nunca ha sido conceptualmente estructurada con una idea sistematizada de territorio nacional y de administración para el cambio. Por tanto, el proceso de formación de naciones impuesto por la decolonización reciente no sólo requiere de ajustes en la sociedad, sino que de ajustes en el uso que la sociedad hace de su territorio porque no fue sólo el hombre el explotado sino que también lo fue su actual territorio nacional. Este territorio es el lugar donde su gente vive, produce alimentos e intercambia bienes. Es así como construir la nación no sólo significa rehacer una sociedad sino que también su espacio social, el que anteriormente fue dirigido hacia intereses metropolitanos externos. Ahora este espacio social debe ser adaptado a los intereses nacionales con las complicaciones agregadas que representan la integración regional plurinacional, dado que ahora las externalidades anteriores deben ser reemplazadas por otras más benignas aunque necesarias, externalidades regionales capaces de proveer las condiciones para que estos pequeños espacios económicos sean capaces de consolidarse y crecer sin estar totalmente sometidos a las determinaciones externas.

Por tanto, no se trata sólo del reducido tamaño del territorio nacional el que sugiere la necesidad de enfoques de desarrollo regional (que pueden complementar y, en algunos casos, redirigir los enfoques del desarrollo global, sectorial o de proyectos) sino que también el hecho que históricamente sólo ahora estos territorios nacionales han sido "recobrados". Esta recuperación requiere del análisis y la revisión del sistema completo de relaciones entre personas, trabajo, instituciones y espacio, tarea para la cual sólo un enfoque de planificación regional del desarrollo, consciente del aspecto histórico, puede generar los conceptos e instrumentos necesarios.

#### 4.1. *Historia y territorio nacional*

El énfasis histórico que se propone significa que el enfoque de desarrollo regional hacia el espacio social no puede ser físico. Toma al espacio social (por ejemplo, el territorio nacional) como la dimensión unificada de un sistema de variables no físicas actuando de esta forma, no por un capricho técnico, sino porque esta dimensión de espacio social determina la legalidad administrativa de la apropiación y del uso de los recursos y sus efectos sociales. Estos temas no son abstractos. Dicen relación con la apropiación y uso de los recursos, incluyendo interrogantes acerca de la tenencia de la tierra, la transformación tecnológica de sistemas medioambientales, la relación de estos sistemas con los sistemas de producción,

<sup>6</sup> DOMÍNGUEZ, Virginia R. y Jorge I, "El Caribe: su significado para los Estados Unidos", *Headline series N° 253*, Foreign Policy Association, 1978.

<sup>7</sup> Estas cicatrices geográficas son la materia prima de la teoría y práctica del desarrollo regional.

distribución de la infraestructura económica y social y sus conexiones tanto con la planificación nacional como con la ejecución de proyectos locales. Todas estas dimensiones deben ligarse a través de un medio integrador, que sólo puede ser entregado por el marco de referencia de una planificación regional modelada históricamente, como la que se propone en este trabajo.

No obstante, es necesario tener en cuenta el hecho de que aun en el ámbito de los conceptos propuestos aquí, la realidad caribeña excede las ideas tradicionales en el campo de las ciencias sociales aplicadas al desarrollo. Considérese, por ejemplo, la siguiente cita de Miguel Horowitz: "... Si se intenta asignar las comunidades caribeñas a un continuo como el desarrollado por Robert Redfield, que tiene en uno de sus polos a la comunidad más aislada, homogénea y técnicamente retrasada y en el otro a aquella más urbana, heterogénea y avanzada técnicamente, sería probablemente erróneo otorgar la representatividad de polo urbano a ciudades como Basse-Terre o Point-a-Pitre en Guadalupe, o Kingston en Jamaica. Para muchas de las sociedades caribeñas, las plantaciones son las comunidades más "urbanas" y no así las ciudades. La panoplia de servicios modernos, caminos, comunicaciones, electricidad, equipamiento médico, etc., y el patrón industrial de vida son tan factibles de ser tan "urbanos" (si no más) en una plantación azucarera en las afueras de Port-au-Prince, Haití, como lo serían dentro de la ciudad misma. En otras palabras, la "urbanización" y "occidentalización" de la región caribeña se debe en mayor medida a sus plantaciones, refinerías de petróleo y minas de aluminio que a sus propias ciudades y la larga historia de las empresas de plantación en la región ha contribuido a una forma muy intensa y particular de occidentalización ..." <sup>8</sup>. Aunque este ensayo no esté necesariamente de acuerdo con las conclusiones específicas de Horowitz, sí lo está con el hecho de que los conceptos respecto de lo que es urbano y de lo que es rural y de las relaciones entre estas esferas de actividades sociales y de comportamiento definidos estadísticamente, requieren de una revisión y de una definición a objeto de que su significado cobre importancia como instrumento conceptual para la planificación del desarrollo. De nuevo se considera que sólo un enfoque conceptualmente holístico e integrador respecto de la importancia del espacio social es capaz de entregar las bases para este esclarecimiento, considerando que a este respecto las teorías "oficiales" del desarrollo han llegado a un callejón sin salida. Si se considera otro concepto de las ciencias sociales como el de 'tenencia de la tierra', nuevamente la realidad subregional lleva a enfrentar tal diversidad de situaciones postcoloniales que los conceptos usuales vuelven a aparecer débiles. Por ejemplo, un ensayo de Finkel <sup>9</sup> refiere el hecho que: "...En cuatro islas pequeñas de las Indias Occidentales <sup>10</sup> se ha encontrado que los patrones actuales de tenencia de la tierra son claramente diferentes y que en cada caso ejercen una influencia decisiva en el desarrollo agrario y en los patrones existentes de uso de suelo...". Más abajo en la misma página Finkel concluye que: "...la generalización que se puede obtener de este cuadro heterogéneo es que el éxito de los programas técnicos para el desarrollo agrario, como los propuestos por agró-

<sup>8</sup> *"Peoples and Cultures of the Caribbean"*, editado por Michael M. HOROWITZ, Natural History Press, Garden City, "New York, 1971, p. 38.

<sup>9</sup> FINKEL, HERMAN J. , "Patterns of Land use in the Leeward and Windward Islands and their Relevance to problems of agricultural Development in the West Indies", c. f., Horowitz, op. cit., p. 3G1.

<sup>10</sup> El autor refiere a St. Kitts-Nevis, Dominica y Santa Lucía.

nómos e ingenieros, depende a menudo de la solución previa de problemas socioeconómicos fundamentales, como lo son los defectuosos patrones de tenencia de la tierra. Los intentos, por parte de los técnicos, de trabajar con planes específicos de desarrollo ignorando a la vez debilidades básicas en la estructura social y económica subyacente, pueden derivar en esfuerzos que no tengan éxito, como también en un derroche de recursos financieros. La esencia de este enfoque moderno de los problemas del desarrollo en los estados emergentes es la integración de las fases culturales, económicas, sociales y técnicas del programa, aparejadas con un grado de determinación para proponer la alteración de los aspectos básicos, tradicionales, pero nocivos, del orden existente...". Esto fue escrito en 1964 y, sin embargo, se tiende a persistir en un errado enfoque "técnico" mientras la realidad golpea diciendo que éste no funciona. Cabe preguntarse hasta cuándo las agencias de cooperación para el desarrollo continuarán actuando como Gigantes de Procusto, ajustando los "problemas" que se supone tienen que ayudar a resolver a sus modalidades de operación (por ejemplo: proyectos de desarrollo y paquetes de financiamiento).

Hay por tanto un problema de "localización de la técnica" que se debe considerar. El caso de la tenencia de la tierra, anteriormente mencionado como ejemplo de una institución (ley) expresada a través de un recurso (tierra), sintetiza la interacción entre la geografía natural y la historia socioeconómica <sup>11</sup> relacionándola al conjunto de la estructura de una formación social. El enfoque para tamaño problema no puede considerar las técnicas ahistóricas de la mayoría de las planificaciones del desarrollo. Un enfoque de desarrollo regional debería entregar mejores medios para "localizar" o "emplazar" la técnica en base al contexto de realidades institucionales y sectoriales que condicionan su uso y dinámica. A este respecto no cabe duda que en la mayoría de los casos los planes macroeconómicos, las estrategias sectoriales o los proyectos específicos diseñados desde fuera de estos pequeños estados, son básicamente instrumentos técnicos emplazados en contextos históricos y geográficos que no les pertenecen. Lo que se propone es que la metodología regional pueda proveer el punto de partida para mejorar la relación entre las proposiciones para el desarrollo y sus contextos. Aun en los casos en que los cálculos económicos son aparentemente secundarios, como lo es en la planificación medioambiental, la mayoría de los enfoques se concentran exclusivamente en los aspectos físicos, dejando de lado el hecho de que son las acciones del hombre, determinadas por los sistemas de producción, las que finalmente condicionan las políticas medioambientales. Hay, por tanto, más que una necesidad conceptual por introducir no sólo la historia y la geografía como contenidos de este enfoque, sino que agregar el estilo particular de éste, considerando la forma como se manejan la información y las decisiones en el proceso de desarrollo. En tal sentido, este trabajo sugiere que es también un estilo de administración del proceso de desarrollo lo que en último término caracteriza un enfoque regional en relación a otras metodologías, incluso más que los contenidos enunciados anteriormente. Políticamente, este estilo introduciría las consecuencias participativas del federalismo socioeconómico.

Con base a las consideraciones anteriores, se propone un marco de referencia del desarrollo regional que, combinando los conceptos sugeridos sobre el material (historia y geografía) y el estilo para su administración, provee los conceptos, los métodos y herramientas para dar una res-

---

<sup>11</sup> Concepto no deseado en ciertos sectores del desarrollo, los que sólo consideran el tiempo como futuro para proyectar e imponer, pero jamás como pasado que debe ser interpretado.

puesta más adecuada a algunos de los principales problemas de estos estados pequeños. Estas necesidades pueden definirse como sigue<sup>12</sup>:

i) La necesidad de transformar sus patrones de asentamiento, por ejemplo, la relación de la sociedad con los recursos, lo que implica la necesidad de entender lo social y lo económico en términos de realidades geográficas e históricas, como son expresadas en la inercia de los fenómenos espaciales o territoriales los que condicionan el grado de elasticidad en la formulación de políticas y en su implementación.

ii) La consecuente necesidad de ejecutar las transformaciones mencionadas sin elasticidad en la base de recursos, lo que, por ende, otorga una gran importancia a las restricciones espaciales dentro de la planificación del desarrollo y establece como imperativa la introducción del espacio social y económico como importantes variables de apoyo a todas las acciones de planificación del desarrollo.

iii) La necesidad de construir una capacidad estatal para administrar el desarrollo de forma integrada (relacionando las dimensiones verticales y horizontales que se han identificado aquí, así como también localizando lo técnico dentro de un marco institucional).

#### 4.2. *La historia y el Caribe plurinacional*

Retornando al nivel plurinacional que se identificó anteriormente, los estados pequeños deberían dedicarse a un importante tema que también se relaciona con la teoría del desarrollo regional, el de la integración subregional. El problema de la integración socioeconómica y/o política subregional en el Caribe, aún dentro de los espacios geopolíticos menos inestables, no está resuelto, siendo un problema que merece la más alta prioridad por parte de los esfuerzos de cooperación para el desarrollo tanto en el campo de la investigación como en el de las acciones. Esto es así por el carácter único del fenómeno caribeño, en el que las restricciones de tamaño de cada economía nacional requieren, como ya se ha mencionado, de pensamiento y acciones innovadoras, así como de coordinación intergubernamental de políticas<sup>13</sup>.

A este respecto se está desarrollando un importante debate en cuanto a una filosofía del desarrollo para la subregión, debate del cual la cooperación técnica internacional deberá estar en pleno conocimiento. Yendo aún un poco más lejos, se podría argumentar y sugerir que los esfuerzos de cooperación técnica en la subregión deberían tener como una de sus preocupaciones prioritarias la participación creativa en este debate. Desde la época de las proposiciones de Arthur Lewis<sup>14</sup> y los primeros acuerdos del CARIFTA<sup>15</sup> (influenciados por la experiencia del Mercado Común Europeo), se han probado una serie de políticas que no han tenido el éxito proyectado, colocando de nuevo en tabla la problemática de la integración subregional y del desarrollo nacional. Un estudio reciente del

<sup>12</sup> Obviamente, condicionadas por las restricciones de las políticas socioeconómicas adoptadas al más alto nivel por los gobiernos de los estados pequeños.

<sup>13</sup> La creación reciente de la Organización de Estados Caribeños del Este (OECS) es una iniciativa muy positiva.

<sup>14</sup> W. A. LEWIS, "La Industrialización de las Islas Británicas Occidentales", *Caribbean Economic Review* N°2 (1950).

<sup>15</sup> Caribbean Free Trade Association. (Asociación Caribeña de Libre Comercio).

Banco Mundial <sup>16</sup> indica la primerísima importancia asignada a la cooperación plurinacional dentro de la subregión diciendo: "... la mayoría de los estados de la Comunidad Caribeña consideran la integración como una opción que merece intentarse. Dado que cada una de las alternativas disponibles les entregan ciertos grados de dependencia, es comprensible que quisieran elegir aquel camino que les provea la mejor combinación de viabilidad económica y autonomía política. Así el movimiento de integración representa la aproximación más cercana a esta idea..."

Se podría sugerir que la viabilidad económica y la autonomía política son los componentes claves de estas observaciones confiando en las posibilidades que la integración subregional pueda ayudar a materializarlas.

El informe del Banco Mundial, además, apunta claramente hacia los principales problemas para los cuales la "integración" puede ser una respuesta:

- economías extremadamente abiertas,
- patrones de demanda regional fuertemente influenciados por gustos y estándares externos,
- dependencia económica de países fuera de la subregión.

¿De qué forma se relacionan estas realidades con el énfasis en el uso de instrumentos y conceptos de planificación regional? Después de todo, no ha sido usual el uso de estos conceptos e instrumentos en los esfuerzos de integración plurinacional <sup>17</sup>. Un ensayo reciente de W. Andrew Axline <sup>18</sup> ayuda a clarificar la situación en relación a la teoría de integración. Señala la transición que ha tenido lugar desde la preeminencia de la teoría tradicional de unificación aduanera <sup>19</sup>, a través de las ideas de la CEPAL en los años sesenta, introduciendo la doctrina de la industrialización por invitación <sup>20</sup>. Axline continúa planteando que "...el énfasis otorgado a la integración regional como una solución de mercado para el desarrollo económico y sus lazos con la doctrina de la industrialización por invitación, lo convirtió en objeto de severas críticas por parte de los discípulos de la 'tradicional de la dependencia'...". Esta crítica a su vez "...dio lugar a un enfoque de economía política para la integración regional ... (desviando) la atención de los logros económicos que podrían resultar de la liberación del comercio y de la integración política, hacia un análisis sociopolítico del regionalismo inherente al desarrollo en la economía mundial ..." <sup>21</sup>.

Esta tendencia "...permite la comprensión del regionalismo como una forma de autodependencia colectiva..." la que "...implica reestructu-

<sup>16</sup> CHERNICK, S., *"The Commonwealth Caribbean; the integration experience"*, World Bank Country Report, Baltimore John Hopkins University Press, 1978.

<sup>17</sup> Stuart HOLLAND escribió un libro muy interesante acerca de las políticas de la Comunidad Económica Europea y la planificación regional. Ver Stuart HOLLAND, *"The Regional Problem"*, St. Martin's Press, Nueva York, 1977.

<sup>18</sup> W. ANDREW AXLINE, "Latin American Regional Integration : Alternative Perspectives in a Changing Reality", *Latin American Research Review*, Vol. XVI, Nº 1, 1981.

<sup>19</sup> Ibid., p. 173.

<sup>20</sup> Ibid., p. 175.

<sup>21</sup> Ibid., p. 176.

rar los lazos entre el Tercer Mundo y los países industrializados a través de la creación de nuevos lazos entre los países en desarrollo ..."<sup>22</sup>.

El mismo Axline sugiere que una metodología de planificación regional podría ayudar a mejorar los instrumentos y teorías actuales, en especial en aquellos problemas donde la integración puede inducir a desigualdades sectoriales y espaciales entre los países participantes <sup>23</sup>. Señala, además, que entre los autores que revisó se advierte una tendencia hacia un uso creciente de estos enfoques, haciendo referencia al uso de la programación sectorial dentro de un contexto regional, de modo de "profundizar" (en el contexto global) el proceso de integración<sup>24</sup>. Sus sugerencias van más allá, planteando el uso de la planificación regional como contexto para tal programación sectorial, de forma de asegurar la mejor distribución de los resultados de las políticas de integración, las que podrían implicar "...una distribución de actividades productivas entre los territorios de una región...". La importancia de este enfoque radica en que no sólo permite mejoras en la distribución más equitativa de los recursos, sino que introduce, además "...economías de escala en el uso de un recurso escaso, la 'habilidad administrativa'..."<sup>25</sup>, cuya necesidad fue claramente expuesta en este trabajo. Estos conceptos constituyen, para el área de la planificación del desarrollo regional, un mandato de ampliar sus perspectivas, desde el énfasis físico basado en prioridades de los recursos naturales que ha resultado de responder a las necesidades de países con 'periferias vacías', hasta llenar los espacios conceptuales y técnicos de la programación socioeconómica regional y de la administración regional sobre bases plurinacionales por medio del apoyo de las instituciones adecuadas. Desde esta perspectiva, una metodología regional es no sólo el "instrumento" de un área técnica dentro de las actividades de la cooperación técnica, sino que se transforma en un lineamiento conceptual y técnico para todas las actividades de cooperación técnica relacionadas con los estados pequeños. Un importante corolario de este enfoque es el hecho de que, al menos para los países pequeños, se hace necesaria una buena coordinación geográfica de las actividades de estas agencias y los países en cuestión de forma de tener éxito en este nivel subregional plurinacional.

---

## 5. ALGUNOS EJEMPLOS DE UN ENFOQUE DE DESARROLLO REGIONAL

---

Los casos que se mencionarán a continuación se refieren a proyectos en los que el autor ha participado como funcionario internacional. Por este motivo, se omitirán detalles específicos que identifiquen áreas o proyectos que aún están sujetos a consideración por parte de gobiernos <sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Ibid. 181.

<sup>23</sup> Curiosamente, el mismo problema que a nivel de los países latinoamericanos más grandes dio lugar a un extenso debate acerca de las desigualdades regionales internas (nacionales).

<sup>24</sup> AXLINE, A., "Latin American..." op. cit., p. 183.

<sup>25</sup> Ibid., p. 184.

<sup>26</sup> El autor reitera que las opiniones vertidas con relación a estos casos son de su responsabilidad individual y no envuelven políticas oficiales de la OEA. Más aún, desea agradecer a los siguientes consultores quienes participaron en estudios relacionados con los casos que se comentan. Entre éstos: Eduardo Rojas, Jan Vermeiren, Roque Carranza, Mario Robirosa, Thomas McKenzie, Horacio Sormani, Omar Davies, Lloyd Stracham y Gloria Knight.

De todos modos, para los propósitos de este ensayo se piensa que es suficiente la descripción del uso del enfoque propuesto al problema global de desarrollo. De un total de cuatro casos, tres de ellos se refieren a enfoques de desarrollo regional a nivel nacional:

- El impacto regional de proyectos de desarrollo sectorial en Jamaica (1978).
- La integración de la planificación nacional, subnacional y local en Surinam (1979-1981).
- La regionalización de un aspecto subsectorial de desarrollo agrario en Santa Lucía (1979-1981).

El caso plurinacional se refiere al problema de políticas, programas y proyectos de energía renovable y no convencional y en relación con las necesidades del desarrollo (este proyecto cubre siete estados caribeños).

Los problemas tratados en todos los casos no fueron seleccionados en base a intereses académicos, sino que determinados por las necesidades de cada país. Más aún, tratándose de entidades políticas soberanas, las recomendaciones propuestas —aun si fuesen apropiadas— sólo pueden ser asumidas e implementadas por los gobiernos en cuestión.

### 5.1. *Impacto de proyectos sectoriales: Jamaica*

Este ejemplo corresponde a uno de los problemas más típicos que resultan de la implementación de una metodología de desarrollo que opera a través de proyectos diseñados y puestos en práctica sobre bases sectoriales y subsectoriales. Esta metodología tiene especial preocupación por la viabilidad financiera del proyecto, como universo en sí mismo, pero poniendo poca atención sobre sus efectos en otros componentes de la realidad que será afectada.

En nuestro caso, se diseñó y financió un importante proyecto de desarrollo forestal, el que estaba siendo implementado en una región densamente poblada por pequeños granjeros. Sin embargo, se dio poca importancia al impacto que produciría tanto en el territorio como en la población que afectaría. Así el Gobierno de Jamaica solicitó apoyo técnico a la OEA de forma de investigar las implicancias nombradas de este proyecto forestal. La visión obtenida a través de los enfoques metodológicos y conceptuales que se mencionaron anteriormente reveló una sobreposición muy seria de las plantaciones forestales propuestas con un alto número de parcelas y con áreas donde la silvicultura competiría no sólo con la producción de café, sino que con otros usos tales como el turismo. Como resultado de esta revisión del proyecto sectorial desde la perspectiva multisectorial y sociogeográfica se propusieron importantes modificaciones; éstas decían relación con la zonificación y programación en el tiempo de las actividades de dicho proyecto, de forma de acomodar las otras demandas de uso que gravitaban sobre el territorio afectado y reducir al mismo tiempo los potenciales impactos negativos sobre el sistema de parcelas existentes. Se reconoce que el ejemplo parece trivial y que en un contexto académico donde se estuviese discutiendo teoría del desarrollo regional, sin duda sería un ejemplo trivial. Sin embargo, la trivialidad aparente de éste sirve para demostrar la trivialidad del unidimensional enfoque inicial, el que desafortunadamente no constituye una excepción, sino que la regla. La lección aprendida se refiere a que las grandes limitaciones, tanto de recursos físicos como de espacio físico propiamente tal dentro de un estado pequeño, imponen la necesidad de considerar el desarrollo de proyectos en el marco de referencia del desarrollo regional, a

menos que se acepte el hecho que cada proyecto generará, inevitablemente, externalidades negativas, las que probablemente incrementarán el sub-desarrollo más que aportar a su reducción.

El segundo caso en Jamaica comprometió una gran parte del territorio dentro del cual se implementaban varios proyectos de desarrollo agrícola diseñados y administrados con una contigüidad suficiente para no sólo potencialmente afectarse uno al otro, sino que a la vez generar posibles externalidades positivas entre ellos. Nuevamente, a través de una óptica de desarrollo regional se revisaron los cinco o seis proyectos involucrados, considerándolos como un sistema cuyos componentes interactuaban entre sí y con el territorio social donde se les localizó. Este enfoque mostró en forma clara que es posible obtener beneficios de considerar los proyectos como un sistema regional; sin embargo, también quedó claramente demostrado que estos beneficios sólo pueden obtenerse si se cumplen dos condiciones: en primer lugar, que en el proceso de formulación de los proyectos las externalidades deberían considerarse de modo más estratégico; segundo, la administración integrada en la implementación de los proyectos, evitando el manejo de cada proyecto por separado. Algunas de estas condiciones requieren de cambios organizacionales sofisticados en el modo en que funciona la administración pública; sin embargo, otros solamente requieren de un cambio metodológico en el origen de los proyectos, por ejemplo, en las agencias de financiamiento. Estos cambios significarían la introducción de otras consideraciones, además de las financieras, en las etapas iniciales de la formulación del proyecto. Los sistemas insulares son muy frágiles (en lo físico, económico y social) y a menos que los proyectos de desarrollo se diseñen y administren adecuadamente, las consecuencias para las islas pueden ser desastrosas. Los enfoques de desarrollo regional son la única forma para revertir las tendencias de desintegración implícitas en estos proyectos tipo "mónada"<sup>27</sup> y transformarlas en medios para lograr una integración del desarrollo. Ejemplos como éstos contradicen la idea que considera la posibilidad de poder aislar y luego diseñar y administrar un proyecto de desarrollo, sin considerar seriamente la realidad social que subyace, como si éste fuera un paquete financiero cerrado.

### 5.2. *Integración vertical del desarrollo a través del desarrollo regional: Surinam*

Después de la independencia, el Gobierno de Surinam adoptó un enfoque de planificación regional, el cual, inicialmente, entregó un marco de referencia de políticas orientadas a reunir los variados sectores y niveles dentro de la planificación e implementación del desarrollo, a través del uso de una metodología integradora como la discutida en este ensayo. Muy pronto quedó claro que la metodología de planificación regional, originada en las consideraciones físicas de la heterogeneidad espacial del fenómeno socioeconómico, debería ir más allá de estos límites físicos. Se hizo obvio que, en cambio, debería convertirse en una herramienta para la implementación del desarrollo a través de la integración administrativa de instituciones, recursos e instrumentos.

<sup>27</sup> Mónada: Concepción de la realidad de Leibniz, que plantea que en el análisis final está constituida por entidades aisladas que llamó mónadas. Leibniz sostenía que dos mónadas nunca podrían tener entre ellas una relación causal que siga naturalmente de su rechazo de extensión como un atributo de esencia. Se usó este término en este ensayo para señalar un rechazo similar en el caso de la formulación de metodologías de "proyectos" (referirse, por ejemplo, a pág. 583/4 "*Historia de la Filosofía Occidental*" de Bertrand Russell).

No obstante su evidente correspondencia con otros procesos nacionales caribeños, el de Surinam es comparativamente diferente en cuanto, contrariamente a la usual escasez de recursos, en este país la abundancia es la característica dominante. Por esta razón la administración del desarrollo cobra una especial urgencia; la acumulación de proyectos de desarrollo por implementarse hace ésta evidente \*. En consecuencia, el problema se transforma en cómo mejor administrar lo que está ocurriendo, antes que en una necesidad de estudiar y formular desde el inicio algo que debería suceder en un futuro lejano.

Esta realidad condujo a concebir un enfoque de integración de desarrollo basado en una perspectiva dentro de la cual los procesos de desarrollo, tanto nacional como subnacional y local, deben ser analizados e intervenidos desde un enfoque multisectorial. En este marco de referencia, una misión técnica de la OEA <sup>28</sup> estudió los siguientes aspectos con el fin de proponer políticas a la vez que establecer los marcos institucionales adecuados para su implementación:

i) Los efectos de la actual política de inversiones sobre el desarrollo subnacional (p.e., regional).

ii) Las consecuencias de las actuales políticas de inversión regional en regiones seleccionadas, particularmente en relación con el uso de recursos naturales y sus efectos sobre el empleo y las migraciones.

iii) Análisis de la situación en una región en especial, con el fin de definir orientaciones detalladas de política y preparar, a través de sistemas de entrenamiento apropiado, el apoyo adecuado tanto institucional como administrativo para la implementación del desarrollo.

iv) Evaluación de algunas políticas sectoriales dentro del marco de referencia antes señalado (política urbana, desarrollo forestal, administración del recurso agua y de infraestructura).

Desde el punto de vista de la coherencia conceptual, estas actividades entregan un análisis integrado del sistema socioeconómico desde la perspectiva del desarrollo regional. Desgraciadamente, aunque muchas de las conclusiones y recomendaciones eran consistentes no se implementó casi ninguna; reconociendo que pudo haber habido errores de interpretación, la falta de continuidad puede deberse a:

a) La situación institucional que ha fomentado la falta de una coordinación interministerial suficiente.

b) La dificultad con que se han encontrado las instituciones de planificación del gobierno central para asumir efectivamente un rol administrativo integrador de las agencias sectoriales en la planificación e implementación del desarrollo.

Este proceso sugiere las siguientes conclusiones:

i) Una metodología de desarrollo regional puede entregar importantes conocimientos sobre los problemas más cruciales de la planificación del desarrollo y su implementación.

---

\* La República de Surinam recibe anualmente importantes recursos de inversión como parte de un programa de ayuda para el desarrollo acordado por el Reino de Holanda como parte de las negociaciones conducentes a la independencia (nota del Editor).

<sup>28</sup> Departamento de Desarrollo Regional.

ii) Sin las instituciones adecuadas es difícil deshacerse de las restricciones y limitaciones de un estilo de administración excesivamente sectorializado.

iii) Tal estilo de administración es posiblemente consecuencia de la operación de dos características sobrevivientes de la administración colonial, alta centralización de las decisiones de política combinada con una alta sectorialización en la ejecución de tales políticas. Al aparecer esta situación todavía continúa haciendo difícil el logro de decisiones integradas.

iv) El enfoque unidimensional de la mayoría de los programas de asistencia para el desarrollo no ayuda en las naciones nuevas y recientemente descolonizadas a deshacerse de la herencia administrativa reseñada en el punto anterior. El control que la mayoría de los "donantes" ejerce sobre la ayuda —a través de los "proyectos" como herramienta y del "financiamiento del desarrollo" como la mano que guía la herramienta— aparece forzando a las nuevas administraciones nacionales a adoptar estilos de operación que refuerzan y reproducen algunas características de la administración colonial.

v) Por lo tanto, sin una reestructuración del rol y carácter del Estado como administrador del desarrollo, cualquier enfoque integrador, como el propuesto en 1979-1981 (a través de una metodología para el desarrollo), no pasará más allá de ser un interesante ensayo conceptual o en el mejor de los casos solamente tendrá un efecto marginal en lo que es un proyecto para el desarrollo ya "protegido".

### 5.3. *Interpretación integrada y administración de un problema de desarrollo subsectorial, Santa Lucía*

Este caso dice relación con un problema de catastro rural, heredado de la compleja historia de la isla, el que inicialmente fue definido con base en una estrecha perspectiva subsectorial. Considerando sus implicaciones amplias se usó un enfoque integrado de desarrollo regional al estudio del problema. El enfoque se basó en la premisa que la confección de un catastro tierras para los pequeños agricultores de una nación constituida por una pequeña isla excedía las dificultades físicas de la confección del catastro propiamente tal. Lo que surgía como fundamental era la interpretación de cómo las estructuras de tenencia y uso de la tierra se relacionaban con el comportamiento global de los sistemas de producción agrícola y sus vinculaciones rurales y urbanas. Esta postura dio origen, en primer lugar, a un enfoque espacialmente organizado para programar las actividades catastrales, y en segundo lugar, a un enfoque que desarrolla una mejor comprensión de las relaciones entre el tipo de tenencia de los pequeños agricultores y sus actividades dentro del sistema de producción agrícola.

Contrariamente a un enfoque meramente físico de la confección de un catastro, esta aproximación condujo a generar un marco de referencia en el que tanto las actividades de confección de las encuestas como el desarrollo integrado del sistema de producción de un villorrio pueden ser relacionados con otros aspectos de la planificación del desarrollo y su implementación. Este marco de referencia es el resultado de adoptar un enfoque del tipo que se ha venido sugiriendo en este ensayo, particularmente con respecto a las interacciones espaciales del catastro con los usos de suelo, los recursos naturales, y los patrones de asentamientos humanos (no sólo como estructuras físicas, sino que también como expresiones de un sistema de producción subyacente). Esto dio como resultado un análisis que se expresó en una tipología de sistemas de asentamientos, la que

a su vez estableció un universo del que se pudieron derivar diferentes políticas y prioridades. Consecuentemente, la selección de un área piloto para el proyecto —un villorrio de forma de poder implementar un muestreo catastral— pudo basarse en consideraciones sobre cuán representativo era éste de un conjunto de situaciones similares.

Esta identificación de un universo y de tipos de subconjuntos se basó en el análisis de las interrelaciones:

a) entre las expresiones nacional, subnacional y local del universo de modo de entender las relaciones entre, por ejemplo, una opción macroeconómica y una opción de política sectorial y sus efectos locales.

b) dentro de cada uno de los niveles geográficos recién mencionados, nuevamente, al nivel de cada situación subsectorial de modo de entender la articulación de los problemas de tenencia con otros componentes del sistema de producción. El objetivo de este análisis fue identificar enlaces productivos, hacia adelante y hacia atrás, desde la perspectiva de la apropiación del suelo.

Reconociendo que este análisis aun cuando está lejos de resolver los problemas de transformación de la tenencia del suelo identificados (relacionados con el catastro y el sistema de producción), ha demostrado:

a) los límites del enfoque globalizante (aunque no histórico y no-geográfico) del diseñador de políticas macroeconómicas, quien excluye la variabilidad de las configuraciones espaciales, precisamente cuando el problema dice relación con esa forma de variabilidad (como se expresa en la producción y partición de recursos espacialmente significativos),

b) la ineficacia del enfoque de "proyecto", el que está tan concentrado en uno de los problemas específicos de la producción y partición espacial, que pierde tanto validez práctica como referencial con el resto del universo, dado que desconoce las externalidades que determinan la estructura y comportamiento de la partición espacial concreta que aspira a resolver.

Contrariamente a los ejemplos de Jamaica y Surinam, en este caso en particular, dado el significativo compromiso del gobierno en la ejecución de estas propuestas, existen posibilidades que en los próximos dos años se actúe en relación a estas dos dimensiones desatendidas. De ser así, este ejemplo se aproximará a la metodología integradora que se ha venido discutiendo en este ensayo. Esta posibilidad reviste especial interés dado que la búsqueda no se inició como consecuencia de una acción en relación a un problema de desarrollo mayor, sino que en respuesta a lo que se definió como un problema "práctico" relativamente claro de la implementación de un catastro y de un sistema de registro de tierras. Sin embargo, se ha demostrado que se trata de un problema altamente "relacionado" y las autoridades pertinentes han puesto atención a las relaciones identificadas.

#### 5.4. *Desarrollo y energía renovable en los pequeños estados del Caribe*<sup>29</sup>

Cierto es que en la actualidad no falta actividad en torno al campo de la energía renovable en el Caribe. Sin embargo, es discutible cuánta de esta actividad es útil y cuánta no lo es. De la experiencia acumulada

<sup>29</sup> Este caso dice relación con un proyecto especial multinacional de la OEA, propuesto por resolución especial del Consejo Económico y Social de esa organización en 1970 y técnicamente organizado por el Departamento de Desarrollo Regional.

en los últimos tres años se puede señalar que mucho de lo hecho o dicho no ha considerado dos características muy importantes de la energía renovable. La primera de éstas dice relación con el hecho que la producción de energía renovable es específica al lugar, por ejemplo, está condicionada primariamente por la topografía y por la distribución de los recursos naturales. La segunda característica es que el uso de este tipo de energía es específico a un sistema de producción, por ejemplo, para insertarlo dentro de un sistema existente sin perturbar este sistema debe estar diseñado de modo que llegue a ser parte integral de la actividad socioeconómica y cultural de una comunidad específica. Esto implica una interacción con la estructura de asentamientos humanos existentes (sus poblaciones, patrones de trabajo, uso de suelo, tenencia de la tierra, infraestructura y administración). Mucho de lo que actualmente se ha promovido o sobre lo que se ha actuado en el campo de la energía renovable ha sido ya sea a nivel de macroanálisis sectorialista energético (sin referencia alguna a las limitantes geográficas) o a nivel de la implementación directa de "apparatuses"<sup>30</sup> tecnológicos (sin referencia alguna a una concepción holística de los sistemas de producción como "recipientes" de la tecnología). El enfoque que se discute, en tanto concebido dentro del contexto de la economía política de la producción y uso de la energía y en lo que respecta a la tecnología como instrumento, se ubica en una posición desde la cual se pueden relacionar los recursos (y la especificidad del lugar) con los patrones de asentamientos humanos que han sido construidos por la práctica económica y cultural del espacio social. Más aún, este enfoque se ubica en una postura histórica y geográfica desde la cual puede entregar información "dimensional"<sup>31</sup> crítica para la adecuada formulación de una economía política de la energía, entregando al mismo tiempo conocimiento del contexto material, vital para la selección e instalación de la tecnología.

Como se indicó al inicio de este ensayo, la ironía de la situación de los países pequeños es que tanto su tamaño como la forma en que los patrones coloniales de tenencia y uso del suelo que sobreviven en el presente hacen que el uso de un enfoque de desarrollo regional sea más necesario allí que en espacios económicos muy grandes. El tamaño reducido hace crítica la selección de opciones en relación al uso de recursos naturales. Los patrones de asentamientos heredados del pasado necesitan ser modificados para hacer mejor uso de los recursos existentes. Al mismo tiempo estos patrones de asentamiento, que están básicamente estructurados alrededor de pueblos<sup>32</sup>, constituyen también lugares para la expresión de la demanda de necesidades básicas entre las que la energía renovable debe ser incluida. El análisis apropiado de la estructuración espacial de la "oferta" potencial de energía (resultado de la comprensión de la configuración de los recursos naturales) en relación a la "demanda" (como la expresan los asentamientos humanos en términos de estructura física y de proceso social) puede proveer las bases para desarrollar un plan de energía (que incluye la realidad espacial) en un marco macroeconómico. También puede entregar, con base en una tipología de asentamientos humanos/energía, un marco de referencia que oriente la formulación de enfoques tecnológicos basados en coordenadas cualitativas y cuantita-

<sup>30</sup> Tomando el primer significado que da el "Concise Oxford Dictionary" (ed. 1946): "Requisitos mecánicos, un aparato para hacer algo".

<sup>31</sup> Por "dimensional" se entiende lo relativo al territorio actual a ser transformado, como la cuantificación de los atributos locacionales específicos de los recursos naturales existentes y de los sistemas de asentamientos humanos.

<sup>32</sup> Con la excepción de Barbados que es un espacio social más "urbanizado".

tivas definidas tanto por la especificidad del lugar como por la especificidad sistema de producción.

La falta de un enfoque como el recién esbozado ha tenido como resultado, por un lado, la producción de "evaluaciones energéticas" para estos estados pequeños en las que se hace poca o ninguna referencia a la realidad geográfica. Por otro lado, a nivel de tecnologías, este enfoque ha conducido, por ejemplo, a establecer equipamientos para biogás sin considerar seriamente las densidades de animales, ni el transporte y ni la accesibilidad a los usuarios finales. Este enfoque condujo asimismo al establecimiento de plantaciones de biomasa (por ejemplo, leucinae) diseñadas sin concebir a los aldeanos como sus administradores y usuarios sino que por el contrario se las ha aislado como áreas "botánicas" experimentales (sin permitir presencia humana) no integradas a los sistemas de producción existentes.

Es de hecho una desgracia el que nuevamente un importante problema del desarrollo haya sido mediado por concepciones económicas y tecnológicas que lo han despojado de su riqueza para absorberlo dentro de la estructura de un proyecto "financiable". Esta tendencia seguramente terminará en una definición de políticas de energía renovable desprovistas de cualquier realismo "dimensional" y en la instalación de "apparatuses" que a corto plazo, con toda seguridad, se convertirán en parte de la nueva arqueología de elefantes blancos tecnológicos. Como comentarlo a pie de página, se puede agregar que el enfoque regional que se propone tendría que incluir estudios de costos comparativos de, por ejemplo, un mini-hydro *versus* (o en combinación con) tecnología para la producción de gas de madera para conjuntos dados de asentamientos. Debería incluir además la necesidad de sustanciales investigaciones de campo dirigidas a comprender los flujos de energía dentro de los sistemas de producción de los asentamientos, lo que, a su vez, constituiría las bases para establecer parámetros relevantes de diseño para conseguir proyectos verdaderamente integrados. Más aún, el enfoque regional que se propone debería estar en condiciones de abordar uno de los aspectos más desafiantes de la tecnología de la energía renovable; ¿cómo la puede manejar la comunidad? Un desafío que aún espera respuestas apropiadas, especialmente en los países pequeños.

---

## 6. CONSIDERACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

---

Nuestra experiencia en los países pequeños del Caribe no deja duda que la principal de nuestras tesis, que las condiciones de los estados pequeños requieren de un enfoque de planificación integrado para enfrentar los desafíos del desarrollo socioeconómico, es correcta. Sin embargo, debemos calificar esta aseveración indicando que, además, nos asiste la seguridad de estar haciendo referencia a una metodología de desarrollo regional que se aparta de la sola búsqueda de respuestas para los problemas de desequilibrios socioeconómicos en espacios geográficos de gran tamaño. Por tanto, es necesario desarrollar los conceptos y métodos necesarios para el tipo de integración del proceso de desarrollo requeridos por las condiciones y sistemas de los países pequeños. Se debe aprender a manejar espacios y tiempos reducidos, poniendo atención a los detalles en el contexto de situaciones de recursos geográficos inelásticos. Si no se hace un esfuerzo teórico por definir el rol del desarrollo regional en las condiciones descritas, las experiencias recién revisadas se habrían perdido. No deberán generalizarse como principios para estudio, toma de decisiones y acción, haciendo imposible la consolidación de este enfoque como un instrumento

respetable de implementación del desarrollo, capaz de desafiar la práctica predominante y de convertirse en herramienta aceptable tanto para los donantes como para los receptores de los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo. Por tanto, y en forma consecuente, aquellos de nosotros que ejercemos la práctica de una metodología regional concebida como instrumento para lograr la integración del desarrollo necesitamos concertar los esfuerzos de modo de efectivamente constituir un sistema de nuevos instrumentos.

Sin embargo, tal esfuerzo no puede desatender la necesidad de ubicar nuestros puntos de vista en un marco conceptual referente al desarrollo que reconozca las determinantes externas a las que está sometido el tamaño reducido. Tampoco se puede evitar la necesidad de enfrentar las concepciones convencionales sobre los proyectos de desarrollo, de modo de ubicarlos en el lugar que les corresponde como meros "ladrillos" dentro de una "estructura". Una estructura que el enfoque regional debe asumir en los países pequeños como su problema específico. A su vez dicha estructura debe levantarse sobre una noción de tiempo, como medida de la historia social y no como medida de un futuro óptimo "proyectado" mecánicamente. Tal concepción histórica de la estructura sería también la base para la comprensión de la organización geográfica del espacio social. Estas "visiones" de las restricciones históricas, económicas y geográficas como apoyos de la realidad social, proveerán las bases para un desarrollo integrado a través de la administración de las relaciones entre objetivos, recursos y acciones.

La utilidad de tal concepción se enfatiza aún más cuando se considera el conjunto de restricciones que la realidad ha impuesto a los países pequeños. Debemos recordar, por ejemplo, su necesidad de reconstruir una geografía colonizada y hacerlo en medio de una situación de alta inelasticidad de recursos y creando a la vez una capacidad institucional para lograr un territorio "reconstruido" para una sociedad transformada.

Además de las consideraciones anteriores que dicen relación con los estados pequeños en sí mismos planteamos que, a nivel del sistema de pequeños estados, sólo una concepción regional permitirá un análisis adecuado así como respuestas a problemas tales como turismo, agricultura y producción alimenticia, energía y transporte. Este enfoque permitirá responder en forma más plena a la cooperación e integración de esfuerzos existentes hoy día y que ligan los estados pequeños entre sí. Por ejemplo, un análisis comparativo de la dotación de recursos naturales como base para planificar una participación "compartida" en las opciones de desarrollo sería un adelanto para clarificar los roles económicos dentro del sistema regional de estados pequeños.

Es necesario insistir que no se está proponiendo reemplazar los esfuerzos existentes, macroeconómicos y de formulación e implementación de proyectos. Solamente esperamos que cada uno ocupe el lugar que le corresponde con sus ventajas y limitaciones, al mismo tiempo que impulsamos el enfoque aquí presentado con la intención que sea aceptado como una metodología articuladora para la planificación del desarrollo y su implementación en los países pequeños, particularmente debido a sus condiciones de inelasticidad. Sin una metodología articulada como ésta, una cantidad de problemas tales como las necesidades básicas, el medio ambiente, la energía renovable, que por su carácter son más que sectoriales, continuarán siendo desviados por los caminos ineficientes de sistemas conceptuales y sus instrumentos burocráticos, que pretenden manejar dichos problemas como fenómenos aislados. Por el contrario, se trata de procesos esencialmente relacionados, los que, aunque expresados en sus efectos a través de estructuras aparentemente objetivas y aisladas, son

en realidad complejos y dinámicos sistemas de sucesos ligados que requieren de un enfoque como el propuesto para que puedan ser comprendidos y manejados.

Finalmente, vale la pena anotar que todo lo que aprendimos a través del trabajo con los estados pequeños servirá para forzarnos a mejorar nuestros conceptos e instrumentos sobre desarrollo regional, de forma que constituya un aporte valioso para los problemas de desarrollo de los países de mayor tamaño en el hemisferio. El estudio de los estados pequeños entregará, por lo tanto, valiosos conocimientos sobre la solución de muchos de los problemas de administración espacial de recursos, los que en el largo plazo afectarán seriamente las posibilidades de desarrollo en países de mayor tamaño.

---