

# COORDINACION REGIONAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO: EL CASO DE JAMAICA

EDUARDO ROJAS \*

"... es un hecho penoso... el que la planificación sea la primera víctima de las crisis. Esto es particularmente cierto en economías pequeñas y abiertas como las nuestras, donde la crisis es, con frecuencia, de origen externo y nos recuerda con crudeza el limitado control que ejercemos sobre nuestra vida económica. Es nuestra experiencia reciente el que los problemas económicos que hemos experimentado nos han forzado a tal proceso de administración de crisis, en contra de una ordenada planificación del desarrollo de nuestra sociedad, me aventuro a sugerir que exactamente lo contrario sería necesario. Es precisamente la urgencia de inmediatez de estos problemas las que remarcen la necesidad de planificar..."<sup>1</sup>.

---

## INTRODUCCION

---

Los problemas relativos a la planificación del desarrollo de países de tamaño pequeño de América Latina y el Caribe están despertando un creciente interés en diversos ámbitos académicos y profesionales del continente. Intimamente ligadas a esta problemática, surge una serie de preguntas sobre el rol que en estos contextos puede jugar la planificación del desarrollo regional. Aunque es posible encontrar un relativo consenso en la literatura especializada respecto a las principales características que son comunes a los países en desarrollo y de pequeño tamaño del continente, y respecto al tipo de influencia que esta realidad tiene sobre las opciones y estilos de planificación del desarrollo que se abren para ellos, no ha ocurrido lo mismo respecto a las opiniones que se vierten sobre distintos aspectos relacionados con la planificación del desarrollo regional. En torno a este tema no se ha producido aún un amplio debate tal como lo atestigua la escasa literatura hoy disponible <sup>2</sup>.

---

\* Profesor-Investigador del Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (CIDU-IPU)

<sup>1</sup> Hon, Hugh Small; Ministro de Finanzas y Planificación de Jamaica. Discurso inaugural de la 2ª Reunión de Funcionarios de Planificación del Caribe, Kingston; Jamaica, mayo-junio 1980 (traducción del autor)

<sup>2</sup> Una recopilación bibliográfica sobre Planificación Regional publicada por CEPAL en 1979, entre más de 1.100 trabajos, consigna menos de una docena que guardan relación directa con el problema regional en países de pequeño tamaño, la gran mayoría de los cuales hacen referencia a los casos de Puerto Rico y Panamá.

Naciones Unidas, CEPAL, "*Bibliografía sobre Planificación Regional*", Santiago, CEPAL..., 1979. Doc. 79-8-2069-450. 148 págs.

La experiencia de algunos países del Caribe <sup>3</sup> muestra que no sólo las características fundamentales de estos países (reducida área geográfica, extrema apertura económica, dependencia, pequeña población, etc...), tienen fuerte influencia sobre los estilos y estrategias de desarrollo, sino que además éstas son fuertemente influenciadas por uno de los productos de estas características, la extrema inestabilidad del comportamiento de la economía de los países pequeños del continente.

Tanto la percepción y prioridad política que tengan los problemas regionales en estos países, como el tipo de planificación del desarrollo regional que en ellos se intente, guardan directa relación con los cambios en las modalidades de planificación global del desarrollo que surgen a raíz de las diversas crisis por las cuales han debido atravesar. Jamaica es un buen ejemplo de esta aseveración por cuanto las modalidades y estructuras de planificación legalmente establecidas para orientar el desarrollo socioeconómico del país han debido sufrir constantes adecuaciones para enfrentar las diferentes situaciones de crisis por las que ha atravesado el país en la última década. Consecuentemente, el manejo de los aspectos espaciales del desarrollo ha sufrido cambios de forma y fondo. De hecho, Jamaica presenta en la actualidad una estructura de planificación en proceso de adecuación a las nuevas determinantes de permanente inestabilidad en las relaciones económicas internacionales en que se desenvuelve el desarrollo de los países pequeños. La planificación regional, entonces, deberá encontrar nuevas modalidades de operación en Jamaica, de modo de adaptarse a las nuevas circunstancias y cumplir con su rol de orientar el proceso de cambio económico y social al interior del sistema espacial nacional y subnacional.

A través del análisis de la experiencia jamaicana en el manejo de los fenómenos espaciales del desarrollo bajo condiciones de inestabilidad económica, este trabajo busca detectar áreas problema y posibles soluciones a los problemas espaciales del desarrollo que son de interés para el análisis de las potencialidades de la planificación regional en países de pequeño tamaño, en especial en el ámbito del Caribe.

---

#### CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS PAÍSES PEQUEÑOS

---

Aunque no hay un acuerdo generalizado respecto a la definición de lo que es un país de tamaño pequeño en el contexto latinoamericano y del Caribe <sup>4</sup>, existe un relativo acuerdo respecto a cuales son sus características fundamentales. Estas características (deducidas y/u observadas) se originan en la combi-

---

<sup>3</sup> Boissiere, N., "Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean; A sub-regional report"; ILPES, octubre 1979, (mimeo). Farrell, T.: "Seis problemas de la Planificación del Desarrollo en los Estados Pequeños del Caribe"; Documento presentado a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe; La Habana, 25 al 31 de enero, 1979; CEPAL-ILPES: Doc. E/CEPAL-ILPES/G. 1; 16 de julio de 1979.

<sup>4</sup> Se han planteado diversas aproximaciones a la definición del problema del tamaño de un país considerando sus dimensiones territoriales, demográficas y económicas sin haberse logrado un acuerdo, sobre todo en una definición aplicable a los casos límites de países que no caen claramente en la categoría de países pequeños o grandes, ya sea porque su situación es ambigua respecto a las distintas dimensiones usadas para establecer la línea de corte o porque caen en una categoría respecto a una dimensión y en otra respecto a otra dimensión (i.e.: países con territorios relativamente grandes y poblaciones comparativamente pequeñas).

nación de atributos asociables al reducido tamaño (económico, poblacional, geográfico, etc....) y atributos asociables a su condición de países subdesarrollados (escaso desarrollo económico, dependencia, desigualdades de ingreso, etc.). En general, se incluyen en la categoría de países pequeños a aquellos Estados que comparten una o varias de las siguientes características:

- (i) Área geográfica limitada, lo cual afecta al desarrollo de estas sociedades nacionales en varias dimensiones interrelacionadas; primero, hace que la dotación de recursos naturales económicamente explotables sea restringida, tanto en cantidad como en diversidad, afectando de este modo la capacidad del medio natural para proporcionar un soporte económico efectivo a la población; segundo, la extrema fragilidad de sus sistemas ecológicos (en particular en las islas) originada en su escasa diversificación, reduce significativamente las alternativas tecnológicas de explotación de sus recursos naturales<sup>5</sup>; tercero, el reducido tamaño geográfico da origen a niveles potencialmente altos de accesibilidad interna entre personas, actividades productivas y recursos naturales en los casos en que las barreras impuestas por la topografía (generalmente difícil de la mayoría de los países pequeños de América Central y el Caribe) son superadas por medio de las correspondientes inversiones en infraestructura.
- (ii) Reducido tamaño poblacional comparativo a otros países, lo cual afecta el tamaño y la composición de los mercados internos. En muchos casos no se dan los tamaños de mercado mínimos para justificar la producción local de una gran cantidad de bienes, lo que redundaría en una escasa diversificación de la economía. La actividad económica se concentra en la producción de un reducido número de productos de exportación, dando origen de este modo a una amplia y diversificada estructura de importaciones para suplir las deficiencias de la producción interna ante demandas crecientemente más diversificadas. Conjuntamente a los sectores económicos ya mencionados, se dan estos países, débiles sectores orientados a satisfacer las necesidades del mercado interno, dejando de todos modos amplios grupos de la población dedicados a actividades agrícolas de subsistencia<sup>6</sup>. Si bien la población de estos países es pequeña en relación a otros Estados, es relativamente grande en comparación con el tamaño geográfico del país (particularmente en las islas del Caribe), lo que da origen a ocupación de suelo de alta densidad y situaciones de alta presión demográfica sobre la reducida dotación de recursos naturales (particularmente sobre el suelo agrícola).
- (iii) Las características anteriores hacen que generalmente las economías de estos países sean muy abiertas en términos tanto de importación de bienes y servicios para abastecer la población, como en términos de exportación del grueso de su producción; además, este tipo de economías presentan una escasa integración interna con débiles articulaciones entre sus actividades exportadoras y el resto de las actividades económicas, y una alta dependencia de decisiones económicas externas que afectan la asignación interna de recursos<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Blurne, II.: "*The Caribbean islands*", Londres, Longman Group Ltd. 1974,

<sup>6</sup> Decastro, S.; "Los cerros en las matrices de las economías isleñas", en Villamil, J. (ed.) "*Planificación y Desarrollo en Países Pequeños*", Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1979, pp. 311-322.

<sup>7</sup> Villamil, J.; "Apuntes sobre planificación y desarrollo en países pequeños"; en Villamil, J. (ed.) "*Planificación y Desarrollo*", op. cit., pp. 11-21. Doc. 80-5-902, Santiago. 1980 (mimeo).

Como conjunto, las características enunciadas en el punto anterior conducen a la conclusión de que las economías de estos países pueden ser definidas como sistemas abiertos <sup>8</sup>. Esta conclusión tiene variadas implicancias para la planificación del desarrollo, una de las cuales, la incertidumbre permanente respecto a las condiciones en que deberá darse este proceso, es de importancia para el manejo de las variables espaciales del desarrollo.

Esta incertidumbre tiene un doble origen:

- (i) Por una parte, en el escaso control que los gobiernos nacionales tienen sobre la evolución de variables claves para el desarrollo de la economía, fundamentalmente los precios y la demanda por sus principales productos de exportación y los precios de los principales productos de importación <sup>9</sup>. Tanto los niveles globales de actividad del sector exportador (dinamizador del resto de la economía) como las disponibilidades de recursos para inversión se encuentran en estos países directamente correlacionados con la evolución de estos parámetros.
- (ii) Y, por otra parte, en el comportamiento poco estable que ha mostrado el comercio internacional en los últimos años, lo que incide directamente sobre las variables mencionadas.

En un sistema abierto, en el cual las interacciones con su medio ambiente son determinantes del comportamiento del sistema, fuertes fluctuaciones en variables claves de este medio ambiente, unidas a niveles bajos de control del sistema sobre estas variables, dan origen a altos grados de incertidumbre respecto al comportamiento futuro del sistema. Bajo estas circunstancias, la incertidumbre de moverse en un "medio ambiente turbulento" <sup>10</sup> no sólo es el resultado de situaciones específicas de crisis (desastre ecológico, huracán, fluctuaciones fuertes de precios, caídas bruscas en la demanda, etc....), sino que pasa a ser la situación normal en que este tipo de sistemas se desenvuelve.

Esta circunstancia limita seriamente la capacidad de las modalidades tradicionales de planificación para orientar efectivamente al proceso de toma de decisiones. En general, éstas no están diseñadas para operar en circunstancias donde no es posible proyectar la evolución de mediano o largo plazo del sistema y donde la gran mayoría de las decisiones son reactivas ante circunstancias externas. En este contexto, la planificación del desarrollo deriva gradualmente en "administración de crisis", concentrándose fundamentalmente en decisiones de corto plazo sobre la base del análisis de cursos de acción alternativos, de modo de facilitar reacciones oportunas del sistema ante los cambios en la situación de contexto. Esta situación contrasta con la necesidad de mantener

---

<sup>8</sup> Gutiérrez, E.; Ortiz, H. y Villamil, J.: "Planificación en sistemas abiertos: Análisis preliminar", *Trimestre Económico*, N° 149, 1971.

<sup>9</sup> Blackman, C. N.; "Planificación para países pequeños. Un enfoque sistemático con especial referencia al Caribe"; en Villamil J. (ed.) "Planificación y...", *op. cit.*, pp. 205-230.

<sup>10</sup> Schon, D. "*Beyond the Stable State*", Middlesex, Penguin Books, Ltd.: 1971.

orientaciones de largo plazo en el proceso de desarrollo que surgen de la consideración de los problemas ambientales. La frágil ecología de la mayoría de los países de la Región, hace que cualquier error en la modalidad de utilización de los recursos naturales tenga efectos desastrosos para la conservación de ese recurso y también para el equilibrio ecológico global. Por consiguiente, en estos países las consideraciones medio ambientales de largo plazo tienen necesariamente una alta prioridad en cualquier esfuerzo de planificación del desarrollo. Por otra parte, las reducidas dimensiones del territorio hacen que las interacciones espaciales sean relativamente intensas y competitivas por un recurso de suelo escaso. La solución de conflictos de uso del suelo tiene, en consecuencia, una relevancia mucho mayor en la planificación del desarrollo que en países de mayor tamaño; sin embargo, requiere también de una visión de mediano y largo plazo del desarrollo, la cual difícilmente puede darse en un contexto de administración de crisis.

La experiencia jamaicana de los últimos años es representativa de algunos de estos problemas y de algunas de las potencialidades que pueden ser puestas en uso al intentar adecuar la planificación regional a las determinantes impuestas por el contexto en que se desenvuelve la planificación del desarrollo en estos países.

---

#### JAMAICA, UN PAÍS ABIERTO Y DE PEQUEÑO TAMAÑO

---

En Jamaica se conjuga el tamaño geográfico reducido (11.424 km<sup>2</sup> de superficie total) con una limitada gama de recursos naturales (básicamente reservas no renovables de bauxita, que fluctúan entre 1.200 y 2.000 millones de toneladas; aproximadamente 480.000 há de suelos cultivables y bellezas escénicas y playas de gran atractivo turístico). Del total de tierras cultivables, solamente un 25% puede ser cultivado sin restricciones, el resto requiere de medidas de conservación ecológica. Con una población de prácticamente 2.100.000 habitantes, la presión demográfica sobre la base de recursos naturales es alta en Jamaica. La densidad promedio del país es de 184 habitantes por kilómetro cuadrado (1.8 hab./há), muy superior al común de los países latinoamericanos. La presión sobre los recursos agrícolas es aún mucho mayor: Jamaica tiene una relación de 4.4 habitantes por hectárea de tierra cultivable.

El desarrollo económico del país ha estado tradicionalmente basado en la exportación de productos agrícolas (caña de azúcar, bananas, café, cocoa, especias, etc.) y de materias primas y productos semielaborados (bauxita, alúmina, azúcar semielaborada). Bajo estas circunstancias, Jamaica presenta en la actualidad un alto nivel de dependencia de importaciones tanto de alimentos como de bienes manufacturados para abastecer una demanda interna creciente y diversificada. A partir de mediados de la década del 60 y hasta los primeros años de la década del 70, los sectores turismo e industria manufacturera crecieron fuertemente a raíz de importantes inversiones extranjeras. La industria que se desarrolló en ese período, típicamente de sustitución de importaciones y altamente protegida —a pesar de crear nuevos puestos de trabajo y contribuir al crecimiento del P.G.B.—, contribuyó también a aumentar y diversificar aún más la estructura de importaciones del país, al demandar bienes de capital y productos intermedios importados para su funcionamiento y desarrollo. Desde todo punto de vista, la economía jamaicana corresponde al modelo típico de una

economía muy abierta y dependiente de un reducido número de productos y de socios comerciales <sup>11</sup>.

Bajo estas condiciones, la economía jamaicana experimentó un importante crecimiento hasta principios de los años 70, fecha a partir de la cual un conjunto de problemas estructurales acumulados como consecuencia del patrón de crecimiento de las últimas décadas, unidos a desfavorables circunstancias internacionales, hicieron necesario introducir cambios en el funcionamiento de la economía, de modo de sostener un ritmo razonable de crecimiento a futuro.

Entre los principales problemas estructurales, destacan los siguientes:

- (i) Desequilibrio en los términos de intercambio en contra del sector agrícola, la fuente tradicionalmente más importante de empleo del país.
- (ii) Existencia de un sector industrial orientado a la sustitución de importaciones para el reducido mercado local, que creció en condiciones de fuerte protección, desarrollándose en forma ineficiente, altamente dependiente de insumos importados y basado en tecnologías intensivas en capital.
- (iii) Crecientes presiones sobre los centros poblados, en particular el Area Metropolitana de Kingston, debido a fuertes migraciones rural-urbanas ocurridas en forma sostenida en las últimas décadas.
- (iv) Crecientes desigualdades de ingreso al interior de la sociedad, sumamente marcadas en las áreas urbanas y extremadamente agudas entre áreas rurales y urbanas.

---

#### LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN JAMAICA: OBJETIVOS FUNDAMENTALES

---

A partir de 1972 el gobierno puso en práctica una estrategia de desarrollo denominada de "autosuficiencia", la cual estaba orientada a generar una mayor diversificación de la estructura económica, a promover la creación de empleos y la redistribución de ingresos. Para lograr estos objetivos se plantea crear una "economía mixta", expandiendo el rol del sector público, el cual pasa a intervenir activamente en los sectores económicos fundamentales: desarrollo agrícola, industria, turismo, actividad financiera, etc.

El objetivo perseguido, tal como es definido en el plan quinquenal 1978-1982 <sup>12</sup>, es el siguiente:

"En la economía mixta jamaicana, el Estado domina ciertas actividades básicas tales como la agricultura de exportación, los servicios de infraestructura y el turismo; juega un importante rol en otros como el comercio exterior, actividad financiera y la construcción, y parti-

---

<sup>11</sup> De hecho, el valor del comercio exterior representa más del 60% del ingreso nacional anual. Un reducido número de productos de exportación (bauxita, azúcar y turismo) representan el 80% de las exportaciones de bienes y servicios, El 69% del total de las exportaciones va a los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, mientras que cerca del 60% de las importaciones proviene de países capitalistas desarrollados.

<sup>12</sup> Government of Jamaica, National Planning Agency: "Five Year Development Plan 1978-82", Kingston, 1978. Main Document, p.v. (traducción del autor).

cipa en empresas conjuntas con el capital privado nacional o extranjero en otros sectores como la bauxita-alúmina y comunicaciones. Un amplio espectro de empresas no gubernamentales, variando desde las muy pequeñas a las muy grandes y tanto de propiedad nacional como extranjera, están involucradas en actividades tales como agricultura, minería finanzas, construcción, industria manufacturera, comercio y otros servicios".

Explícitamente el gobierno asignó a la planificación el rol de racionalizar las políticas a seguir y las inversiones estatales de modo de lograr en forma eficiente los objetivos planteados. Los objetivos definidos para la planificación son amplios y ambiciosos, incluyendo una gama de aspectos sociales, económicos y espaciales, lo cual es indicativo de su importancia política. Entre estos objetivos es interesante destacar el de lograr el desarrollo balanceado de la economía; optimizar el uso de los recursos naturales; minimizar el desempleo; reducir la dependencia de importaciones de alimentos y bienes manufacturados; elevar los estándares culturales y de vida de la población; combatir las desigualdades de riqueza; promover el desarrollo del control y propiedad social; promover la aplicación de ciencia y tecnología a los problemas del desarrollo, etc.<sup>13</sup>.

Para llevar adelante el esfuerzo de planificación involucrado en la consecución de estos objetivos se oficializó un proceso de planificación que se fundamenta en la preparación de un Plan Quinquenal, documento indicativo que define las políticas sectoriales que seguirá el gobierno; las políticas de desarrollo de recursos humanos y de racionalización y desarrollo de servicios sociales. El Plan Quinquenal se integra, además, con el Plan Físico Nacional, que provee lineamientos para el balanceado desarrollo espacial, con énfasis en la utilización del suelo y el desarrollo del sistema de centros poblados. Los lineamientos entregados por estos documentos deben ser insumos para la definición anual del presupuesto de gasto de capital y de los presupuestos de las empresas estatales y organismos descentralizados. El presupuesto anual es la concretización periódica de los resultados del esfuerzo de planificación.

Los logros efectivos de la planificación jamaicana en este período han estado muy por debajo de las expectativas. Dos factores principales que se han concatenado y reforzado mutuamente, explican este resultado; una es la estructura institucional de toma de decisiones que ha resultado poco permeable a la introducción de planificación, el otro es la agudización de la crisis económica que el país ha sufrido desde 1973, la cual ha resultado en una reducción sistemática de la cantidad de recursos estatales para financiar el desarrollo. Una breve caracterización de ambos factores permite entender los niveles de incertidumbre en que se han adoptado las decisiones en Jamaica y detectar caminos de solución a los problemas que se presentan, particularmente aquellos referidos al tratamiento del ámbito espacial del desarrollo.

---

#### LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE TOMA DE DECISIONES EN JAMAICA

---

Las decisiones de política o de inversión, que gradualmente van concretizando las proposiciones del Plan Quinquenal, son adoptadas en Jamaica por distintos sectores de la administración estatal de acuerdo a sus prioridades y

---

<sup>13</sup> People's National Party: "Party Manifesto", Kingston, 1976.

recursos de inversión sectoriales. A pesar que estas prioridades han sido compatibilizadas durante la preparación del Plan, con el correr de los años tienden naturalmente a divergir, según los cambios de ajuste globales y/o sectoriales que siempre son necesarios durante la implementación de un plan.

A esto se une el hecho que diferentes sectores tienen diferentes capacidades de planificación y negociación de recursos; en Jamaica, tradicionalmente los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas han sido capaces de concentrar una alta proporción de los recursos públicos de inversión dada su alta capacidad de negociación, la cual a su vez se fundamenta en la alta prioridad política y la existencia de planificadoras sectoriales en el caso de Agricultura y en la capacidad del Ministerio de Obras Públicas para presentar programas de obras públicas en términos rentables y atractivos. Estas capacidades diferenciales dan origen a crecientes divergencias entre las metas del plan y las asignaciones efectivas de recursos.

Además, una parte de la inversión de capital del gobierno se canaliza a través de organismos descentralizados, los cuales tienen modalidades de dirección, control y rendición de cuentas diferentes a los organismos centrales de gobierno y por consiguiente sus actividades resultan difícilmente coordinables con los otros organismos involucrados en la implementación de un plan.

En síntesis, en Jamaica se enfrenta en forma aguda el problema (común a muchos países) de que el sistema de planificación tiene un control muy incompleto sobre el sector estatal. Según la Agencia Nacional de Planificación<sup>14</sup>.

"Los gastos gubernamentales representan cerca del 50% del PIB de Jamaica, y cuando se añaden a esta cifra las actividades de las compañías estatales la tasa casi se eleva al 60%. No obstante, el aparato gubernamental se ha vuelto pesado, difícil de manejar y está incomunicado internamente. El papel del gobierno en la economía y en la prestación de una serie de servicios se ha acrecentado rápidamente, pero los sistemas de administración, ejecución y control no se han desarrollado parejamente. Las organizaciones gubernamentales, fuera de la estructura de los servicios públicos regulares, creadas para garantizar la flexibilidad, han aumentado tanto en número y dimensiones que presentan serios problemas de supervigilancia, rendición de cuentas y control".

Es quizás en el manejo de los aspectos espaciales del desarrollo donde los problemas derivados de la estructura institucional de toma de decisiones se manifiestan con mayor fuerza en Jamaica. Como fuera mencionado anteriormente, asociado al Plan Quinquenal de Desarrollo, que es preparado por la Agencia Nacional de Planificación (un departamento del Ministerio de Finanzas), existe el Plan Físico Nacional Quinquenal preparado por el Departamento de Planificación Urbana (también dependiente del Ministerio de Finanzas), Este Plan Físico se basa en las proposiciones de largo plazo contenidas en el Plan Físico Nacional 1970-1990 y en los planes regionales, elaborados por el Departamento para la mayoría de las seis regiones de planificación propuestas en ese plan físico.

---

<sup>14</sup> National Planning Agency: "El proceso de Planificación en Jamaica". Documento presentado a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe; La Habana, 25 al 31 de enero 1979; CEPAL-ILPES. Doc. E/CEPAL/ILPES G.I., 16 de julio de 1979 (traducción del autor).

Dos factores son dignos de mencionar en relación a las dificultades que se encuentran en llevar adelante una planificación efectiva de los aspectos espaciales del desarrollo. El primero dice relación al carácter del Departamento de Planificación Urbana, que al no ser una entidad de implementación debe descansar en su capacidad de coordinación por convencimiento de las agencias centralizadas que efectivamente llevan adelante inversiones con incidencia sobre el desarrollo de las regiones, que son el objeto de planificación de este departamento. A pesar de que la especificidad espacial de algunos problemas del desarrollo en Jamaica (necesidad de un desarrollo agrícola diferenciado por áreas según dotación de recursos naturales, diversificación diferencial de la economía por áreas, sobreconcentración de la población en el Area Metropolitana de Kingston, etc...) requeriría del uso de principios de planificación del desarrollo regional, no existe en la actualidad una real conciencia sobre los problemas regionales en el sector público jamaicano. La regionalización propuesta por el Departamento de Planificación Urbana no ha sido oficializada por el Gobierno y no constituye un nivel de coordinación de inversiones al no ser ni aceptada ni usada por la mayoría de los organismos públicos que realizan inversiones en desarrollo.

El segundo factor guarda relación con la naturaleza de los planes regionales elaborados por el Departamento de Planificación Urbana, los cuales siguen muy de cerca las metodologías tradicionales. Basándose en un diagnóstico amplio del área, los planes realizan un conjunto de proposiciones de largo plazo, sin una adecuada consideración de los aspectos de implementación.

Sin embargo, las acciones de desarrollo emprendidas por el Estado tienen implicancias espaciales de las cuales surgen conflictos y oportunidades de desarrollo, los cuales no se están resolviendo y/o aprovechando adecuadamente. Esta situación es muy evidente cuando se analiza a nivel de proyectos específicos de desarrollo, los cuales constituyen en la actualidad la preocupación fundamental del gobierno. En períodos de crisis toda forma de planificación de mediano o largo plazo deja de practicarse con el fin de desarrollar lo mejor posible la administración de la crisis, la cual, además de la prioridad administrativa y política obvia que tiene, consume prácticamente todo el tiempo del personal calificado normalmente encargado de realizar las labores de planificación.

---

#### LA CRISIS DE CORTO PLAZO, SUS EFECTOS SOBRE LA ESTRUCTURA DE PLANIFICACIÓN

---

El segundo factor que ayuda a entender las dificultades enfrentadas por la planificación del desarrollo en Jamaica, es la crisis económica que ha dominado el panorama político y técnico en materias del desarrollo en los últimos años.

A lo largo de la segunda mitad de la década de los 70, la actividad económica de Jamaica ha declinado en forma sostenida como resultado de una variedad de factores externos e internos que han afectado negativamente su desarrollo. Entre éstos, cabe destacar descensos en las inversiones (interna y extranjeras), aumentos en los precios de las importaciones, desfavorables términos de intercambio, problemas climáticos y dificultades socioeconómicas internas.

Estos factores, negativos en sí mismos, han tenido un efecto negativo mayor aún dado el tamaño relativo y absolutamente pequeño del país. En efecto, importantes aumentos en los precios de las importaciones (energía, bienes manufacturados de consumo final e insumos industriales) como los experimentados por todos los países en desarrollo en los últimos años, afectan más fuertemente a países pequeños. Estos, por la dimensión de sus mercados internos y la escasa variedad de sus recursos naturales, presentan, por una parte, una diversificada estructura de importaciones de ítemes esenciales para el consumo de la población y/o para el funcionamiento de la industria manufacturera, y por otra, una escasamente diversificada estructura de exportaciones concentrada en algunos productos agrícolas y materias primas, poco elaboradas, cuyos precios internacionales, en el caso de Jamaica, no han evolucionado favorablemente en los últimos años (bauxita, alúmina, azúcar no refinada, bananas).

En general, los términos de intercambio han sido desfavorables para el país, dando origen a crecientes déficit de balanza de pagos. Más aún, la producción y la inversión han decrecido fuertemente a raíz del estancamiento de la demanda externa por sus productos básicos de exportación (bauxita y alúmina) y por el decreciente interés del capital externo por invertir en el país <sup>15</sup>.

Esta situación obligó al gobierno en 1979 a tomar drásticas medidas, rediseñando sus programas de gastos, de modo de reducir el déficit global de cuenta corriente experimentado en años anteriores del nivel de US\$ 557.000.000 en el año fiscal 1978/79 a un nivel de US\$ 462.600.000 en 1979/80. Estas metas se lograrían reduciendo el crecimiento del gasto por debajo del crecimiento de los ingresos. Se proyectó un crecimiento de los ingresos por impuestos de un 11.1% en términos nominales y de los ingresos totales de un 14.2%. Se planteó como meta de crecimiento de los gastos totales sólo un 4.5% a términos nominales <sup>16</sup>. Estas reducciones de gastos se lograrían mediante controles en los gastos corrientes y fundamentalmente a través de la reducción de los programas de inversión de capital con fondos locales, los cuales se concentrarían solamente en los proyectos de implementación, no incorporándose nuevos proyectos.

Los resultados poco favorables de las medidas adoptadas condujeron a que Jamaica no pudiera cumplir con los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional para usar las facilidades crediticias solicitadas a fines de 1978. Como resultado, se discontinuaron las negociaciones, el gobierno llamó a elecciones para fines de 1980 y planteó un programa económico de corto

---

<sup>15</sup> De hecho, en este período se han observado tanto disminuciones en la producción de los principales sectores de la economía, agricultura de exportación, minería, industria, turismo y construcción, como una reducción en la participación de la formación bruta de capital fijo en la composición del Producto Interno Bruto, el cual entre 1973 y 1978 ha decrecido de cerca del 21% al 12%. La declinación acumulada del Producto Interno Bruto entre 1974 y 1978 ha sido de un 15%. Este ha sido el resultado de una declinación sostenida de prácticamente todos los sectores de la economía jamaicana, con excepción de algunos rubros de la agricultura, y los servicios gubernamentales. El desempleo ha crecido de un nivel de 21% de la fuerza de trabajo en 1974 a un 28% en 1978 y llegando hasta superar el 30% en 1979. La balanza de pagos en cuenta corriente ha mostrado una situación deficitaria todos los años desde 1974 como resultado de decrecimientos en los volúmenes y/o los precios de las exportaciones y fuertes crecimientos del valor de las importaciones. Los ingresos de capital mostraron situaciones positivas entre 1974 y 1978, pero no a niveles suficientes como para contrabalancear el déficit de cuenta corriente. A partir de 1975 se ha producido una permanente reducción de las reservas internacionales; como resultado, las disponibilidades netas de divisas declinaron a US\$ 361 millones a fines de 1978.

Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, "Economic Activity in Caribbean Countries", volúmenes 1976, 1977, 1978, 1979. Puerto España. Trinidad Tobago.

<sup>16</sup> Inflación en 1979, 30%, 35% en 1978. Proyectada a 1980, 25%.

plazo con metas más restrictivas que las planteadas en 1979, pero usando básicamente los mismos mecanismos.

El reciente cambio de gobierno en 1980 puede introducir modificaciones en la forma de manejar la crisis; sin embargo, el resultado, desde el punto de vista de las acciones de desarrollo, no cambia fundamentalmente; Jamaica enfrentará varios años de severas restricciones de recursos públicos de capital para inversiones en desarrollo. Esta sistemática reducción en los fondos de inversión fiscal en proyectos de desarrollo ha tenido diversos efectos sobre la estructura de planificación, modificando su rol y modalidades de operación.

Ha modificado sustantivamente la percepción de los plazos en el proceso de toma de decisiones. Si bien es cierto que siempre se ha reconocido en Jamaica que el largo plazo (20 años) no constituye un horizonte de planificación relevante para la mayoría de las decisiones sectoriales (dadas las múltiples incertidumbres sobre el desarrollo que debe enfrentar un país pequeño), se han mantenido, al menos, ciertas metas y objetivos de largo plazo respecto a la planificación de recursos de energía, conservación de recursos naturales, planificación del uso del suelo y desarrollo de recursos humanos<sup>17</sup>. Estos temas han desaparecido gradualmente del debate técnico y político en los últimos años y las políticas enunciadas respecto a ellos en los planes han dejado de tener influencia en las decisiones de corto plazo. Además, la planificación de mediano plazo (considerado el principal horizonte de planificación por el aparato público jamaicano), cuya principal expresión es el Plan Quinquenal, ha perdido vigencia en la medida que sus principales propuestas de política han debido sufrir modificaciones sustantivas a raíz de los ajustes necesarios para enfrentar situaciones de corto plazo. De hecho, los presupuestos anuales de gasto público, ajustados a las situaciones de crisis, sólo vagamente reflejan los lineamientos de política de mediano plazo contenidos en el Plan Quinquenal vigente.

Finalmente, el corto plazo se ha constituido en el horizonte de planificación de la mayoría de las decisiones, centrándose en períodos incluso menores de un año en algunas decisiones que dependen, por ejemplo, de las disponibilidades de divisas<sup>18</sup>.

En un contexto en el cual el largo plazo es un año, el mediano plazo un mes, y el corto plazo no más de una semana —contexto en que se han desarrollado las decisiones concernientes al desarrollo en Jamaica en los últimos años—, resulta extremadamente difícil planificar los aspectos espaciales del desarrollo, al menos con las aproximaciones tradicionales. Estas dificultades surgen tanto de la prioridad política que se les dé a estos problemas como de la forma en que son conceptualizados.

---

<sup>17</sup> Esto se ha manifestado en la consistencia de objetivos respecto a estos temas que es dable encontrar en los distintos planes preparados en Jamaica, a saber:

1. Plan Decenal de Desarrollo para Jamaica 1947.
2. Plan Nacional de Jamaica 1957-1967.
3. Plan Quinquenal de Independencia 1963-1968.
4. Plan Quinquenal de Desarrollo 1970-1975.
5. Plan Quinquenal de Desarrollo 1978-1983.

<sup>18</sup> En circunstancias de aguda crisis de balanza de pagos y escasez de reservas, las disponibilidades coyunturales de divisas dependen en Jamaica de problemas de muy corto plazo, como el éxito de la temporada turística (4 meses) o de la cosecha de azúcar.

Respecto a la prioridad política, es la experiencia de Jamaica que cuando las decisiones que concentran la atención del gobierno se refieren en lo fundamental a la solución de apremiantes problemas de adaptación en el corto plazo a circunstancias cambiantes, se otorga escasa consideración a problemas como los relativos a la evolución de las estructuras espaciales cuyos efectos son de largo plazo y cuya solución requiere de esfuerzos sostenidos por largos períodos.

Contribuye a la escasa prioridad política de los problemas regionales, el hecho de que los problemas regionales en Jamaica han seguido siendo conceptualizados y presentados por los planificadores como planteamientos respecto al "deber ser" de las estructuras espaciales de esas regiones. Esta modalidad, que conduce a la preparación de planes integrados de desarrollo regional de mediano o largo plazo, no es capaz de dar respuesta a las preguntas que sobre problemas de desarrollo espacial surgen en el contexto descrito en párrafos anteriores. Estas preguntas, en general, guardan relación con los efectos positivos o negativos de proyectos de desarrollo en implementación y en cuya gestación los planificadores regionales han tenido escasa intervención.

En condiciones de permanentes reducciones presupuestarias (que han afectado fundamentalmente al presupuesto de capital del gobierno, del cual dependen el grueso de las inversiones en desarrollo), no es de extrañar que se produzcan cambios en el enfoque global sobre los problemas del desarrollo, dando pie a que se desincentiven las acciones e inversiones de largo plazo de maduración en favor de proyectos de pequeña envergadura y cortos períodos de maduración. Este fenómeno no sólo afecta los niveles centrales de decisión del gobierno, sino que afecta a los organismos sectoriales que identifican y proponen proyectos de desarrollo. Para estos organismos, los proyectos de pequeña envergadura tienen el atractivo adicional de encajar mejor en su estructura administrativa y representan compromisos de acción menores y más manejables. Por otra parte, ante recursos escasos, se prefieren proyectos con costos y beneficios perfectamente claros y definidos, lo que indirectamente tiende a favorecer a proyectos sectoriales y con componentes fácilmente monetarizables, desincentivándose las acciones complejas y multisectoriales requeridas en el desarrollo regional. De hecho, considerando los principales proyectos de inversión en los cuales el gobierno se encuentra comprometido (vale decir, que se encuentran en implementación, en evaluación o en etapa de diseño) para los años 1979-1982, se tiene que el tamaño promedio de los proyectos es reducido, involucrando inversiones menores de US\$ 16.000.000 en promedio con un plazo de desarrollo menor a cuatro años. Más aún, más de la mitad de la inversión (50.1%) se concentra en el desarrollo de infraestructura, en contra de las cifras programadas por el Plan Quinquenal de sólo un 37.3% de la inversión dedicada a ese rubro. Este es el reflejo de la mayor facilidad con que proyectos de infraestructura económica son aprobados <sup>19</sup>.

Finalmente, la escasez de recursos públicos para promover el desarrollo, unida a la necesidad urgente de actuar (ya sea para resolver cuellos de botella para el desarrollo originados en problemas de infraestructura, o para resolver problemas sociales agudos, etc....), ha conducido al Gobierno jamaicano a depender en forma creciente de recursos externos para financiar proyectos de desarrollo. Considerando los 76 proyectos en curso, en los próximos cuatro años (1979-82), el gobierno está comprometiendo una inversión total de US\$ 1.200.000.000

<sup>19</sup> Government of Jamaica; Ministry of Finance and Planning, Project Analysis and Monitoring Company, PAMCO; "Basic list of Projects 1979-1982". Kingston, mayo 1979.

de la cual solamente el 40% (US\$ 460.000.000) corresponde a fondo nacional (presupuesto anual de capital y Fondo Consolidado de Inversiones); el saldo, casi el 60% del total, requiere de financiamiento externo <sup>20</sup>.

Estos recursos provienen de Bancos internacionales (C.D.B.; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial), Agencias Internacionales de Cooperación del Desarrollo (CIDA, BDD, USAID) o créditos directos de gobierno a gobierno. Cada una de estas agencias tiene políticas crediticias o de asistencia específicas, como resultado de las cuales priorizan ciertos tipos de proyectos o de sectores de inversión, los cuales no necesariamente pueden coincidir con las necesidades de implementación de un Plan de Desarrollo Nacional o Regional. Ejemplo típico de esta situación lo constituye la fuerte concentración de inversiones en infraestructura económica que presenta la estructura de proyectos jamaicana; este tipo de inversiones es un área prioritaria tradicional de muchas agencias internacionales de crédito o ayuda al desarrollo, pero una que el Plan Quinquenal 1978-83 explícitamente propone reducir en cuanto a su peso relativo en la inversión de capital del gobierno. Por otra parte, estas agencias requieren elaborados documentos de diseño y evaluación de proyectos para analizar solicitudes de crédito o ayuda. Esta situación tiende a favorecer los organismos sectoriales con mayor capacidad interna de planificación, lo cual les da ventaja sobre otros sectores para presentar estructuradamente solicitudes de financiamiento.

Esta última circunstancia conduce a que tanto la composición sectorial como la oportunidad en que surgen ideas de proyectos y en la que éstos son evaluados y eventualmente aprobados, no coincide necesariamente con los planteamientos de un Plan de Desarrollo ni con las ideas contenidas en planes regionales. En general, cuando existe correspondencia, ésta es más el resultado de la afortunada confluencia de circunstancias favorables que el resultado de una acción concertada.

---

## EL PROCESO DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

---

Tanto la fuerte incidencia de los proyectos financiados externamente en el nivel global de inversión pública (en los últimos años han representado el total de ellas) como la necesidad de controlar su implementación en el terreno <sup>21</sup>, han conducido al gobierno a concentrar una parte importante del esfuerzo efectivo de planificación en la evaluación y control de proyectos de desarrollo. La otra parte del esfuerzo de planificación se ha concentrado en la administración de la crisis. Una división del Ministerio de Finanzas, PAMCO <sup>22</sup> ha

---

<sup>20</sup> PAMCO, "Basic list...", op. cit.

<sup>21</sup> Los problemas de implementación de proyectos se han agudizado en los últimos años en Jamaica. Las razones son múltiples y van desde incumplimientos por parte del gobierno de los compromisos financieros contraídos al convenir los créditos debido a problemas originados en la crisis, lo que detiene el flujo de recursos externos para el proyecto, pasando por escasez de personal capacitado para implementarlos, hasta interacciones negativas de los proyectos con el mediosocial en que se insertan. En una revisión de los proyectos en implementación en la zona oeste de Jamaica, el autor constató que en los proyectos en implementación, menos del 50% de la inversión programada para los años 1978 y 1979 había sido implementada efectivamente.

Rojas, E.: *Regional Development Coordination of Large Investment Project in Western Jamaica*"; OAS, Program of Regional Development, Kingston, 1980 (mimeo).

<sup>22</sup> PAMCO, Project Analysis and Monitoring Co.; ex Departamento de Análisis y Control de Proyectos, Ministerio de Finanzas y Planificación.

sido especialmente encargada de evaluar proyectos y controlar su implementación.

Este proceso se realiza en etapas, la primera de las cuales es la preselección de ideas de proyecto por un Comité en el que están representados algunos Ministros y los Organismos de Planificación. El objetivo de esta etapa si bien es asegurar que los proyectos cumplen con las metas y objetivos planteados en los planes oficialmente aprobados, no se cumple necesariamente, ya que el Comité es sólo reactivo a las ideas de proyecto que presentan los sectores, no teniendo influencia sobre la etapa de generación de ideas de proyecto. Por otra parte, el Comité está obligado a revisar secuencialmente proyectos individuales, a medida que éstos surgen, no siéndole posible formar conjuntos estructurados de proyectos. Una vez aprobada la idea, PAMCO continúa independientemente asesorando a los organismos sectoriales en el diseño final del proyecto, realiza las evaluaciones y ayuda en la negociación de los fondos. PAMCO, como organismo sectorial, no requiere coordinación con los otros organismos del Ministerio que realizan la planificación (Agencia Nacional de Planificación y Departamento de Planificación Urbana) más allá de la participación de estos últimos en el comité de preselección. En consecuencia, la posibilidad de coordinación intersectorial de proyectos y su adecuación a metas y objetivos globales de desarrollo contenidos en el Plan Quinquenal son muy reducidas, ya que dependen solamente de lo que se logre en una instancia de preselección.

Una vez en implementación, los proyectos son controlados por PAMCO, quien prepara un informe trimestral de avance para el Comité Económico de Gabinete. En esta instancia de control, solamente se pueden adoptar decisiones de ajuste marginal respecto a ciertos aspectos de los proyectos. Esto, por cuanto es práctica común de las agencias crediticias internacionales el que una vez acordados los créditos externos, no se puede modificar el diseño original del proyecto en base al cual se firmaron los acuerdos de crédito correspondiente.

---

#### EFFECTOS SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS ESPACIALES DEL DESARROLLO

---

Desde el punto de vista del manejo de las variables espaciales del desarrollo, el efecto conjunto de los problemas del sistema de planificación jamaicano enunciados en las secciones anteriores es triple:

- (i) No ha permitido que surja una concepción unificada, ni técnica ni política, sobre los problemas espaciales del desarrollo, a los cuales normalmente no se les concede mayor relevancia, tanto en las definiciones de política como en las decisiones técnicas consecuentes. Una mención acerca de la necesidad de lograr un desarrollo espacialmente balanceado, que aparece en el Plan Quinquenal <sup>23</sup>, no es respaldada en los hechos, ya que en la asignación de recursos de inversión no se considera ningún criterio explícito y cuantitativo de distribución espacial del esfuerzo de desarrollo. El trabajo de planificación de la Agencia Nacional de Planificación se ha concentrado en obtener el máximo posible de consistencia entre políticas sectoriales de mediano plazo en el Plan Quinquenal

---

<sup>23</sup> Gobierno de Jamaica, Agencia Nacional de Planificación. "Plan Quinquenal 1978-1983", Kingston, 1978. Documento Principal, pág. 21.

y en asegurar que éstas se reflejan en el presupuesto de gasto de capital anual. El esfuerzo de planificación física del Departamento de Planificación Urbana se ha dilapidado por intentar realizar una planificación solamente física de largo plazo desconectada de la realidad económica y política de corto plazo. En ninguna de ellas ha surgido un planteamiento consistente y una actitud decidida de incorporar criterios explícitos de planificación espacial del desarrollo al proceso de toma de decisiones.

- (ii) Directamente vinculados al problema anterior están los problemas que surgen a raíz de la interacción de los proyectos en el reducido territorio jamaicano. Los conflictos que surgen a raíz del uso de recursos limitados por varios proyectos <sup>24</sup>, o la pérdida de oportunidades de complementación de proyectos <sup>25</sup> son el resultado clásico de una estructura de evaluación y control de proyectos de desarrollo que no incorpora en estos análisis las variables relativas al impacto espacial que tienen los proyectos.
- (iii) Finalmente la forma como los proyectos son analizados y evaluados hace posible que se produzcan fuertes concentraciones espaciales del esfuerzo de desarrollo del gobierno, lo que eventualmente agudiza las desigualdades entre áreas. Esta situación, que bien puede ser el resultado de una racionalidad maximizadora de los beneficios sectoriales (por ejemplo, concentración del esfuerzo de desarrollo agrícola en las áreas mejor dotadas de recursos), si no es contrabalanceada por otras inversiones sectoriales, tiene las conocidas desventajas del desarrollo espacialmente desequilibrado.

La solución de estos problemas obliga a revisar en profundidad las modalidades de planificación regional vigentes, de modo de adecuarlas a las condiciones imperantes en el aparato de planificación y toma de decisiones de Jamaica. Esta readecuación debe identificar una modalidad de planificación de los aspectos espaciales del desarrollo, acorde con los requerimientos actuales de la planificación del desarrollo de Jamaica (lo que lógicamente requiere cambios en las modalidades vigentes de planificación del desarrollo).

---

<sup>24</sup> Un ejemplo de este tipo de conflictos lo constituye el caso de los proyectos de expansión de plantaciones comerciales de pino y de expansión de plantaciones de café en la zona este de Jamaica. En este caso, dos proyectos estatales, gestionados por dos entidades descentralizadas del gobierno, pero ambos aprobados por PAMCO y financiados por el Banco Mundial, contemplan la utilización de las mismas tierras fiscales en dos usos de suelo que difícilmente resultan compatibles. Ver Rojas, E.; *Regional Forestry Development of Use Western Blue Mountain Area in Jamaica*"; OAS Program of Regional Development Kingston, 1979 (mimeo).

<sup>25</sup> Por ejemplo, en el oeste del país, el Ministerio de Agricultura está implementando un proyecto de desarrollo rural que involucra el reasentamiento de pequeños agricultores en tierras previamente subutilizadas, que son dotadas por el proyecto con la infraestructura necesaria. Debido al asentamiento ilegal de otros pequeños agricultores, el proyecto se encuentra semiparalizado en su implementación. No lejos de algunos lugares donde el Ministerio de Agricultura enfrenta problemas, el Ministerio de la Juventud, con apoyo del gobierno de Holanda, está desarrollando un proyecto igual, pero orientado a asentar pequeños agricultores jóvenes. En la mayoría de estos asentamientos más de la mitad de los asentados han abandonado las tierras, estando el proyecto en la actualidad paralizado por falta de postulantes. El uso de las tierras de este último puede ayudar a resolver los problemas del primero de los proyectos, pero este tipo de coordinación espacial de proyectos no existe y las oportunidades que surgen de su interacción en el espacio se pierden. Ver Rojas, E.; *Regional Development*, op. cit.

## LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN JAMAICA. PLANIFICACIÓN DE UN SISTEMA ABIERTO

Aunque en Jamaica ha existido la voluntad y el compromiso político de planificar, el desarrollo, y para esos efectos el Estado ha ganado un cierto grado de control sobre la economía, ha instituido organismos de planificación; ha intentado generar la información necesaria y preparar cuadros técnicos adecuados, etc. Las circunstancias de incertidumbre respecto al contexto de recursos disponibles para el desarrollo ha modificado tanto la forma como el fondo de la práctica de la planificación. Estas modificaciones, en lo fundamental, han estado orientadas a instrumentalizar el aparato de planificación a las necesidades de la administración de la crisis, pero no han logrado institucionalizar una modalidad eficiente de planificación bajo las nuevas condiciones que emergen de la crisis<sup>26</sup>.

Las características de los países pequeños como Jamaica, de poseer economías abiertas, dependientes y desarrollándose bajo condiciones de gran incertidumbre, han conducido a algunos autores a plantear que la experiencia tradicional de planificación del desarrollo tiene escasa validez en estas circunstancias y que surge la necesidad de desarrollar un estilo de planificación distinto para tratar con los sistemas abiertos<sup>27</sup>.

Las proposiciones hechas al respecto son en general embrionarias, pero todas apuntan hacia introducir una racionalidad de planificación más flexible y acorde con las fuertes variaciones que experimentan en el corto plazo algunos parámetros no controlados por los Gobiernos y que son determinantes de las opciones de desarrollo de estos países.

En estos planteamientos se pone especial énfasis en el manejo de información permanente actualizada como base de lo que Gutiérrez et al. denominan "planificación de contingencia"<sup>28</sup>. El énfasis en el manejo actualizado de la información como fundamento de decisiones orientadas a influir en sistemas abiertos, es consistente con las necesidades de la "planificación adaptativa", planteado por muchos autores como un enfoque posible para enfrentar los problemas que presenta el control y la regulación del desarrollo de sistemas abiertos operando en media ambientes turbulentos<sup>29</sup>. En términos generales, el concepto de planificación adaptativa concibe el proceso de planificación como un árbol de decisiones que debe permitir múltiples opciones después que una decisión es adaptada, de manera de Mantener el máximo posible de grados de libertad en los alisos de acción posibles y así permitir adaptatividad a contingencias futuras<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Farrel, T.; "Seis problemas de la planificación...", op. cit.

<sup>27</sup> Gutiérrez, E.; Ortiz, H. y Villamil, J.: "Planificación en sistemas abiertos: Análisis preliminar". *Trimestre Económico*, N° 149, 1971.

<sup>28</sup> Gutiérrez et al., *ibid.*

<sup>29</sup> Rojas, E. "Notas para La formulación de un modelo de gestión adaptativo", Santiago, CIDU, D. T. N° 87, 1976.

<sup>30</sup> Nitsh, A.; "Un Modelo General de la Planificación", *Revista de la SIAP* N° 8, diciembre, 1988.

Dentro de la misma línea argumental, Blackman<sup>31</sup>, basado en las proposiciones de Churchman<sup>32</sup>, enfatiza el hecho que un enfoque sistémico de planificación, diseñado para enfrentar las circunstancias siempre cambiantes en que se desenvuelven los países pequeños del Caribe, debe concentrarse en definir objetivos en términos tales que posibiliten una evaluación permanente del comportamiento de variables claves del sistema. Desarrollando aún más esta idea, se puede plantear que una estrategia de desarrollo debería entonces concentrarse principalmente en definir una imagen-objetivo del desarrollo, determinar márgenes de variación permisibles para las variables claves del sistema y explicitar reglas de decisión para acciones correctivas y/u orientadoras de su desarrollo. La racionalidad de largo plazo de la estrategia podría entonces expresarse en términos de conjuntos específicos de restricciones a las decisiones de corto plazo, las que surgen de la imagen-objetivo, valores sociales o limitantes del medio ambiente; dentro de los límites definidos por estas restricciones todos los cursos de acción alternativos son posibles. En este contexto, decisiones de acción podrían adaptarse con prontitud y de manera flexible, lo cual es consistente con la orientación adaptativa a la planificación<sup>33</sup>. Este planteamiento sería además consistente con la necesidad de hacer uso positivo de factores que de otra manera pueden constituir serias desventajas para un esfuerzo de desarrollo planificado. Tal como lo plantea Blackman<sup>34</sup>.

"El arte de administrar sistemas pequeños es explotar las economías de pequeña escala. La mayor ventaja de la pequeña escala es la flexibilidad —la capacidad de reubicar recursos frente a circunstancias cambiantes—. En primer lugar, esto requiere que los planificadores estén muy bien informados sobre lo que sucede en el mundo exterior para que el sistema rara vez sea sorprendido por los desarrollos foráneos. En análisis de sistemas hablamos de retroalimentación. En segundo lugar, el país pequeño debe desarrollar la capacidad de tomar decisiones rápidas, de modo que se puedan hacer ajustes oportunos para adaptarse a las nuevas circunstancias. En tercer lugar, las oportunidades se deben buscar constantemente y se deben desarrollar de manera agresiva. Los planificadores de economías pequeñas deben actuar casi como las guerrillas, buscando los blancos y moviéndose con rapidez una vez que se ha explotado la ventaja esencial de una situación".

Introducir cambios de esta naturaleza no es tarea fácil y en particular en un aparato de planificación relativamente consolidado como el jamaicano. Sin embargo, es muy posible que las agencias centrales de planificación socioeconómicas (Agencia Nacional de Planificación y Departamento de Finanzas) sean más proclives a este tipo de cambios a raíz de la experiencia que han ganado en la administración de la crisis. Parece más difícil modificar los criterios y procedimientos de planificación de los Ministerios y la agencia de planificación Física (Departamento de Planificación Urbana), los cuales, al no estar directamente expuestos a las demandantes tareas de planificación en condiciones de incertidumbre, tienden a continuar con sus procedimientos habituales.

<sup>31</sup> Blackman, C. N. "Planificación para. . .", op. cit.

<sup>32</sup> Churchman, C. W.; *"The Systems Approach"*, New York Bell. Publishing Co.: 1968

<sup>33</sup> Rojas, E.; *"Notas para la..."*; op. cit.

<sup>34</sup> Blackman; *"La planificación..."*, op. cit.,

Este problema de implementación requiere ser considerado con prioridad por constituir normalmente una barrera al cambio de difícil solución. El hecho que en el mediano plazo en Jamaica se seguirá poniendo gran énfasis en la implementación de proyectos de desarrollo y el que este proceso seguirá siendo una de las tareas prioritarias del aparato de planificación, hace posible pensar que es precisamente el proceso de planificación de los proyectos el mejor mecanismo para fomentar los cambios en el estilo de planificación sectorial necesarios. Además, la implementación de una estrategia flexible de desarrollo requiere que el organismo central de planificación tenga un elevado grado de control sobre la totalidad del proceso de diseño, evaluación e implementación de proyectos. Idealmente, la Agencia Nacional de Planificación debiera ser capaz de sugerir ideas de proyecto, consistentes con una estrategia como la esbozada a los diferentes Ministerios sectoriales y estar activa y centralmente involucrada en el proceso de evaluación y control de estos proyectos. Es en el proceso de traducir las estrategias globales de desarrollo a conjuntos estructurados de ideas proyecto, donde la consideración de los aspectos espaciales del desarrollo puede jugar un importante rol en este tipo de planificación adaptativa.

---

#### LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL EN JAMAICA: UNA APROXIMACIÓN ADAPTATIVA

---

Incorporar efectivamente los aspectos espaciales a una estrategia de desarrollo adaptativa en Jamaica requiere enfrentar eficientemente cuatro determinantes principales surgidas de las particulares características del espacio jamaicano y que obligan a revisar profundamente los conceptos y principios clásicos de la planificación regional. Estas determinantes son:

- (i) La localización de la población y las actividades económicas, que en Jamaica, al igual que en otros países pequeños, se desarrolla en condiciones de mínima fricción del espacio, hace que cualquier acción de desarrollo que sobrepase el nivel local tenga repercusiones nacionales. Vale decir, desde este punto de vista no existe una escala intermedia específica de interacciones espaciales, para la gran mayoría de los procesos socioeconómicos centrales a una estrategia de desarrollo.
- (ii) Tanto los recursos naturales como la fragilidad de los sistemas ecológicos de Jamaica, constituyen restricciones que deben incorporarse a una estrategia de desarrollo. Existen fuertes variaciones en cuanto a la naturaleza y cuantía de estas restricciones entre unidades subnacionales en Jamaica, lo que hace necesario una desagregación del espacio para efectos de identificarlas y operacionalizarlas en términos adecuados a la estrategia de desarrollo.
- (iii) La alta densidad de ocupación del espacio, característica de la mayoría de los países pequeños y a la cual Jamaica no es una excepción, hace que cualquier acción de desarrollo que involucre cambios en algún componente de la estructura espacial, se desenvolverá necesariamente en un contexto de relativa complejidad en lo espacial y lo social. En el caso de Jamaica, esta complejidad cambia, dependiendo de si se trata de zonas rurales o urbanas y entre zonas rurales cambia según grandes unidades ecológicas (plano costero, valles bajos, valles altos, montaña), por lo que, en lo

fundamental, una desagregación espacial de estos problemas no debería diferir fuertemente de la propuesta en (ii) <sup>35</sup>.

- (iv) La reducida dimensión del territorio jamaicano incrementa las posibilidades de conflictos, o complementariedades entre acciones de desarrollo a raíz de su cercanía en el espacio; este tipo de interacciones entre acciones debería ser evitada cuando es conflictiva, o fomentada cuando es complementaria.

El hecho que no exista una escala intermedia entre el nivel nacional y el local en las interacciones espaciales de la mayoría de las actividades económicas en Jamaica, permite centrar el manejo de los aspectos espaciales del desarrollo en las consideraciones ambientales y en la incorporación a la estrategia de desarrollo de la gran diversidad de situaciones sociales que se dan en las distintas áreas del país.

El desarrollo y conservación de los recursos naturales constituye el foco de atención principal de la incorporación de los aspectos ambientales a la estrategia de desarrollo. Las grandes diferencias que existen entre áreas en Jamaica, tanto en dotación de recursos como en fragilidad del medio ecológico, hacen necesaria una desagregación del espacio en unidades subnacionales, las cuales muy posiblemente corresponderán a cuencas hidrográficas. Dos criterios principales deberían orientar la delimitación de estas “unidades ambientales”, la dotación de recursos naturales y las necesidades de manejo ambiental que plantea el desarrollo y conservación de estos recursos en cada una de ellas. Ambos factores, constituyen restricciones y/o potenciales de largo plazo para la implementación de una estrategia adaptativa de desarrollo, definiendo, por una parte, límites que no pueden trasgredirse y, por otra, identificando potenciales no explotados que abren nuevas perspectivas de desarrollo.

Incorporar la diversidad de situaciones sociales que se dan en el espacio involucra detectar la estructura espacial de algunos aspectos prioritarios del desarrollo definidos en los objetivos de la estrategia. La distribución espacial de grupos sociales cuyos problemas son prioritarios, la distribución espacial y tendencias locacionales de actividades económicas clave, la distribución espacial de la infraestructura económica, etc., constituyen ejemplos de aspectos que interesará incorporar a la estrategia de desarrollo. De este modo se realiza un diagnóstico socioeconómico espacializado del país, pero centrado en aspectos de la estructura espacial que son relevantes para la implementación de la estrategia adaptativa de desarrollo. Este diagnóstico, al ser desagregado espacialmente en las mismas unidades ambientales usadas anteriormente, permite relacionar directamente diversos problemas socioeconómicos espacialmente configurarlos con la base de recursos naturales disponibles para resolverlos. Este análisis es particularmente relevante en países como Jamaica, donde la interacción espacial entre actividades económicas es fuerte y donde existen muchas demandas competitivas sobre la generalmente escasa dotación de recursos naturales.

En suma, la incorporación de los aspectos espaciales a una estrategia adaptativa de desarrollo consistiría en detectar las limitantes y/o potenciales de

---

<sup>35</sup> Esto es así por cuanto en las áreas rurales de Jamaica la densidad de ocupación del espacio y buena parte de las características socioeconómicas de la población dependen del tipo de actividad económica predominante, lo que a su vez depende de la dotación de recursos naturales (agricultura de exportación bajo régimen de plantación en el plano costero; mediana propiedad en los valles bajos; minifundio en los valles altos, etc.).

desarrollo por unidades espaciales y las demandas insatisfechas en esas mismas unidades. Al relacionarlas, surgen ideas de proyectos orientados a satisfacer estas demandas con los recursos naturales disponibles o potenciales. Para cada unidad ambiental se puede identificar, entonces, un abanico de proyectos posibles.

La incorporación de los aspectos presupuestarios y de los objetivos nacionales permiten definir prioridades tentativas para estos proyectos. El listado de proyectos para implementación se definiría anualmente a partir del conjunto priorizado de proyectos de cada unidad ambiental. Consideraciones respecto a maximizar las complementariedades entre proyectos y minimizar los conflictos deben ser centrales en el proceso de toma de decisiones y de diseño de estos proyectos y constituye un nivel de coordinación regional de proyectos, cuya necesidad ya fue demostrada anteriormente.

Los conjuntos priorizados de proyectos por unidad ambiental constituyen los ladrillos con base en los cuales se estructuran las proposiciones concretas de acción de la estrategia. Diferentes combinaciones de proyectos permiten estructurar diferentes alternativas globales de acción, sin perder continuidad en el esfuerzo de planificación del desarrollo a raíz de las necesidades de adaptación a circunstancias cambiantes. La modalidad de identificación y priorización de proyectos propuesta incorpora el manejo de los aspectos espaciales del desarrollo como elemento integral y permanente del proceso nacional de toma de decisiones sobre el desarrollo socioeconómico del país, permitiendo al mismo tiempo que éste tenga los grados de libertad necesarios para poder reaccionar adaptativamente a los frecuentes cambios que ocurren en el contexto en que se desenvuelve la planificación.

---