

TAMAÑO Y DESARROLLO RECONSIDERADOS: MICROESTADOS Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO*

TREVOR M. A. FARRELL

ABSTRACT

The question of the economic viability of less developed countries of the Caribbean is discussed in the perspective of the author's conception of development. The analysis of ten factors that in his opinion characterize a developed society gives grounds to conclude that the question about the economic viability is a non-issue; the small Caribbean countries can develop, if to be developed means being able to improve the quality of life of the population and the promotion of sound group relations. The implications of these conclusions for a suitable development strategy are discussed emphasizing international trade and the selective development of export industries. The author argues that so defined, the development problem faced by small countries is not essentially different from the problems faced by large underdeveloped countries, though small countries have to face it with less human, material and capital resources.

Creo que existen muy pocos profesionales quienes, sintiendo una activa preocupación por los problemas del desarrollo de los países menos desarrollados del Caribe, no hayan sido acosados durante los últimos 20 años con preguntas tales como: ¿son estos estados realmente viables?, ¿pueden ser desarrollados?; si son viables y pueden ser desarrollados, ¿cuál es la estrategia más adecuada para ellos?, ¿existen límites para sus posibilidades de desarrollo?; si existen, ¿cuáles son?, ¿cuáles son las implicancias sociales y políticas derivadas del reducido tamaño de estos estados?

En primer lugar, el hecho que un país sea pequeño ¿implica que probablemente sea poco viable? La respuesta, obviamente, depende de lo que se entienda por "viable". Si acaso, como Pat Emmanuel sostiene, viabilidad significa sobrevivir y funcionar en un medio ambiente cambiante, entonces no hay duda que los estados pequeños son viables. Después de todo, ellos sobreviven y funcionan. La pregunta es realmente a qué nivel sobreviven, ¿cuál es la calidad de esta supervivencia? Pero la viabilidad de los estados pequeños, en el estricto sentido de la palabra, no está realmente en discusión.

¿Se pueden desarrollar estos estados pequeños, microestados con menos de medio millón de habitantes? Nuevamente la respuesta depende de lo que se entienda por desarrollo. La importancia que se le asigne al hecho de ser desarrollado depende de cómo se defina desarrollo. Primero que nada, plantearla que desarrollo no significa lo mismo que ser rico. Argumentarla, además, que deberíamos estar tan interesados en construir una "buena" sociedad como en construir una sociedad "desarrollada". Sobre estas bases, haré un listado de diez factores que a mi juicio denotan una sociedad bien desarrollada:

* Departamento de Economía, University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad, W. I. Traducción: Sra. Libertad Burgos.

1. La capacidad de la sociedad para satisfacer las necesidades materiales básicas de todos sus miembros, considerándose como necesidades básicas, al menos, el alimento, la vivienda, el vestuario y la salud.

2. La sociedad se desarrolla proporcionalmente al grado de educación que ha sido capaz de entregar a sus habitantes.

3. Una sociedad desarrollada en forma apropiada es aquella que ha desarrollado un rango de capacidades tecnológicas que le permiten hacer frente en forma eficaz a su medio ambiente y solucionar sus problemas.

4. También debemos considerar el grado de equidad en la distribución del ingreso, la riqueza y el poder en una sociedad. Aquí existe un problema moral. La "bondad" de una sociedad desarrollada es en parte función de cuanto ha avanzado hacia una equidad mayor entre sus miembros con respecto al ingreso, la riqueza y el poder.

5. Cuando hablamos acerca del desarrollo, debemos referirnos también al grado en el cual una sociedad hace uso completo y apropiado de los recursos humanos y naturales de que dispone. Es en este punto donde ubicamos nuestra preocupación por la cesantía, el subempleo, la depredación del medio ambiente, la contaminación, los desechos, etc.

6. El desarrollo denota también transformaciones estructurales. Estas comprenden aspectos tales como el nivel de diversificación razonable alcanzado por la economía, el nivel de utilización de los enlaces productivos "hacia adelante y hacia atrás" y el nivel en que la sociedad ha desarrollado una "flexibilidad productiva".

7. Otro indicador que diferencia a una economía desarrollada de una subdesarrollada es la cantidad de capital social disponible. Este es, sin embargo, un indicador relativamente pasivo que refleja los niveles pasados de acumulación de capital en la sociedad; pero es el que hace tan visualmente diferentes a St. George's o Georgetown de Toronto o París.

8. Una sociedad debidamente desarrollada es también una que ha sabido evitar la dependencia. Ahora bien, es preciso distinguir entre la dependencia y la interdependencia. Hoy en día, los países del mundo son dependientes uno del otro. Toda sociedad es dependiente de otras en el sentido de que lo que las otras sociedades hagan las afecta. En mi opinión, lo que define a un país independiente es que éste es capaz de dar su propia respuesta a los problemas que lo afectan, respuesta que no es determinada desde afuera.

9. Existe también un problema de eficiencia organizativa. Mientras más desarrollada es una sociedad, se encontrará más profesionalismo, mayor eficiencia organizativa y sistemas más sofisticados para el manejo de los problemas y el logro de objetivos.

10. Finalmente, una sociedad bien desarrollada es una sociedad humana. La esencia de una sociedad civilizada es, probablemente, que ubica el interés por los demás en el primer lugar de su sistema de valores. Esto tiene implicancias para el trato entre la gente, en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida que ésta lleva, etc. Una buena sociedad es también aquella que está marcada por la disminución del barbarismo y la inmoralidad social (por ejemplo, corrupción).

Si estamos de acuerdo en que estos diez factores son una codificación razonable de lo que entendemos por una buena sociedad desarrollada, entonces está claro que no hay motivo para que una sociedad pequeña no pueda ser una sociedad desarrollada. Sin embargo, podemos ver que este

desarrollo no tendrá el mismo carácter que el de Nueva York o de Estocolmo. En un estado pequeño no habrá una alta densidad de rascacielos, ni grandes aeropuertos para jets, como tampoco autopistas de doce carriles. Por una parte no se necesitan, ya que no son culturalmente apropiados y, por otra, no forman parte de las características cruciales del desarrollo. De la lista señalada anteriormente, debe desprenderse claramente que la calidad de la gente, de los recursos humanos, es la característica más importante del desarrollo.

Si concordamos al decir que estos estados pequeños, microestados, son viables y que pueden ser verdaderamente desarrollados, ¿cómo podrían lograrlo?, ¿cuál sería la mejor estrategia a seguir?

No creo que una verdadera estrategia de desarrollo para los países pequeños pueda bosquejarse en forma abstracta en tanto éstos presentan particularidades. Los Emiratos Arabes Unidos, Luxemburgo, Granada y Antigua son todos microestados, pero una estrategia útil para los Emiratos Arabes Unidos ciertamente no es aplicable a Antigua y, por otro lado, Granada no tiene las mismas opciones de desarrollo que tiene Luxemburgo.

Pero de cualquier modo, antes de decir algo, aun heurísticamente, sobre el tipo de estrategia que podría ser mejor para los países menos desarrollados del Caribe es necesario preguntarse si el reducido tamaño tiene implicancias específicas para la estrategia económica. ¿Existen ventajas o desventajas especiales que se originen del hecho de ser pequeño?

La respuesta es afirmativa, existen algunas particularidades que dependen del tamaño aunque son menos de las que generalmente se piensa; más aún, muchas concepciones populares acerca de las dificultades que presenta el tamaño reducido resultan falsas cuando éstas son analizadas más a fondo. Por ejemplo, el tamaño reducido no significa, necesariamente, pobreza o depredación de los recursos naturales, como lo demuestran los países petroleros; tampoco el tamaño reducido implica necesariamente ser dependiente. Por otra parte, es también falso afirmar que las sociedades pequeñas tengan, necesariamente, mayor cohesión que las de mayor tamaño; existen varios ejemplos en el Caribe y que refutan esas concepciones.

Más interesante resulta el problema del tamaño y la escala. Existe la opinión, ampliamente difundida, de que uno de los principales problemas económicos que afectan a los países pequeños se origina en el hecho que sus diminutos mercados nacionales no tienen el tamaño suficiente como para dar pie a industrias con óptimas economías de escala. Ahora bien, existe realmente lo que se llama economías de escala, por ejemplo, una economía de escala muy conocida es la que se refiere al hecho que el volumen aumenta en mayor proporción que el incremento que experimenta la superficie del recipiente. Por lo tanto, recipientes de gran volumen pueden, consecuentemente, ser más baratos de construir que recipientes pequeños, medido en términos de costo unitario.

Sin embargo, existen varias calificaciones que deben hacerse con respecto al tema de la escala. En primer lugar, un país pequeño no tiene que desarrollar la producción en pequeña escala, dirigida sólo a su mercado nacional. Si establece industrias que produzcan para exportar, el país puede aprovechar todas las economías de escala, no siendo el reducido tamaño un impedimento para su puesta en práctica. Los verdaderos problemas están relacionados con otros factores; el retraso de sus sistemas industrial y social, la debilidad en sus mecanismos de mercado, la identificación industrial incorrecta, etc. Segundo, las economías de escala a veces dependen decisivamente del tipo de tecnología usada. La llegada de la revolución biotecnológica promete abolir las ventajas de la produc-

ción a gran escala en muchas áreas y hacer que la pequeña escala sea no sólo "hermosa" sino que también, económicamente, factible.

Sin embargo, existen dificultades que se derivan del hecho de ser pequeño. Dos de éstas pueden clasificarse como desventajas, una como ventaja. Abordemos primero las desventajas.

El tamaño reducido limita el número de actividades que un país puede desarrollar. Aun después de hacer todas las concesiones posibles para ampliar la pequeña dotación de recursos humanos, usando métodos de producción intensiva en capital y sistema intensivo en tecnología (tales como la automatización y la computarización), estas pequeñas sociedades están limitadas respecto del número de actividades que pueden realizar, en comparación a sociedades más grandes.

De esto se desprenden dos cosas, una es que al final un país pequeño termina necesitando más del comercio internacional que un país de mayor tamaño. (En el mundo moderno, sin embargo, el valor práctico de este factor disminuye; cada vez más *todos* los países dependen del comercio internacional). Sin embargo, la limitación de la capacidad productiva de un país pequeño contrasta con la amplitud de sus patrones habituales de consumo, lo que redundará en que estos países deben importar, por lo tanto, deben exportar. Si un país desea disfrutar de un nivel de vida razonablemente decente tiene que participar en el comercio por consiguiente, debe orientarse en forma consciente hacia la exportación.

Ciertamente no suscribo la idea que estos países enfoquen las exportaciones como un remanente de la producción interna, forma como históricamente lo han enfocado algunos países más grandes. Es así como un país pequeño que busque participar con éxito en el mercado internacional (a menos que posea algún recurso básico de demanda constante) debe otorgar prioridad a la flexibilidad productiva.

Por otra parte el mercado internacional de hoy en día está, en términos generales, menos sujeto al control de los países pequeños actuando solos, que lo que lo está de los países más grandes; se trata de un medio difícil donde no es fácil tener éxito ni sobrevivir. Un país pequeño no tiene la ventaja de un mercado nacional cautivo que pueda ser controlado por mandato administrativo. Esto hace la vida mucho más difícil, sobre todo para aquellos países pequeños que están comenzando en estos momentos. Esto no quiere decir que estos países no puedan emprender tareas de exportación; ciertamente que pueden hacerlo.

El segundo efecto implícito de la limitación en el rango de actividades factibles es un tanto más sutil. La flexibilidad productiva, que es una condición '*sine qua non*' de un exitoso mercado de exportaciones, depende fundamentalmente, de buenos pronósticos y buena planificación, los cuales a su vez dependen de buena información. Los países pequeños deben realizar grandes inversiones en información, especialmente acerca de su medio ambiente externo. Sin embargo, cuando el campo de actividades de un país es limitado se pierde uno de los canales más importantes de información sobre las materias de interés, como es el que provee la participación directa en ellas o en actividades conexas. Por ejemplo, los países que no tienen industria farmacéutica o universidades dedicadas a la investigación genética pueden darse cuenta demasiado tarde que no han indagado sobre las nuevas biotecnologías que están siendo desarrolladas y de las implicancias que esto tiene para la agricultura, la industria o la compra de medicamentos.

La segunda desventaja del tamaño reducido yace en la pérdida de lo que los economistas y planificadores regionales llaman "economías de

aglomeración". Algunas actividades se benefician por el hecho de llevarse a cabo cerca de otras actividades, lo que resulta en la agrupación espacial de actividades y en fenómenos como el de la urbanización. Se pueden obtener ciertas externalidades del hecho de establecer una industria o planta en un área construida que cuente con infraestructura, comunicaciones, equipamiento recreacional o cultural, etc. Esta es la razón de las dificultades que se han encontrado para que las industrias no se localicen en Trinidad, Jamaica o Barbados y que en su lugar se instalen en los países menos desarrollados del Caribe. Este fenómeno opera sobre la base de "a aquellos que tienen, les será dado".

Para que ciertas actividades puedan llevarse a cabo es necesario un determinado tamaño mínimo. Por ejemplo, para mantener una universidad estable y activa o un instituto de investigaciones se requiere un número mínimo de personas capaces, una "masa crítica". De la misma manera, para tener deportes profesionales, o una vida cultural o artística bien desarrollada, se necesita un cierto tamaño mínimo de población para patrocinarlos. Esto no quiere decir que los países pequeños no generarán personas con dichos talentos. Lo único que quiere decir es que probablemente continúen perdiéndolos.

Sin embargo, el tamaño reducido tiene una ventaja importante en tanto "lo poco alcanza a veces para mucho". De este modo, ciertos fondos que para algunos países o agencias de asistencia son de poca importancia, pueden tener un gran impacto en los países pequeños si son usados en forma adecuada. Las implicancias de este punto para negociaciones con estas agencias son obvias.

¿Qué significa todo esto en términos de estrategia de desarrollo para los países pequeños? Pienso que pueden destacarse cinco aspectos generales:

1. Los países pequeños tendrán que dedicarse al comercio internacional para poder desarrollarse económicamente. Deben exportar para poder sobrevivir.

2. Una participación exitosa en el mercado internacional depende principalmente de la identificación de actividades de primera clase, "una buena organización de los recursos humanos y flexibilidad productiva.

3. Con respecto a la identificación de actividades, como por ejemplo el tipo de industrias o exportaciones que deberían fomentarse en un país pequeño, la clave está en la vigilancia permanente de las tendencias de la demanda en los mercados regionales e internacionales y en producir para satisfacerla. Otra estrategia útil (que no es discordante con la primera) es el "negocio de especialidades", por ejemplo, detectar y producir productos exóticos, los bienes demandados por los mercados especializados para los cuales el país tenga ventajas únicas o los productos que sean insumos especializados (pero necesarios) para la producción de otros bienes orientados a los mercados masivos y de gran demanda internacional. Por ejemplo: el cultivo de flores para exportación, la producción de tuercas, pernos o lubricantes para maquinaria, la preparación de especias para uso culinario. Es necesario dejar en claro, también, que nada de esto impide la producción de artículos orientados hacia las necesidades nacionales y regionales. Esto simplemente constituiría una loable diversificación de la economía del país.

4. Sin embargo, para poner esto en práctica se requiere de personas bien entrenadas y de sistemas y organizaciones sofisticadas (incluyendo el sistema político). Esto significa que la base de una estrategia de desarrollo para los estados pequeños tiene que estar en el desarrollo de alto nivel de sus recursos humanos. Ciertamente favorezco la creación de un

ministerio especial para el desarrollo de los recursos humanos. En último término los estados pequeños dependen mucho más que los estados más grandes de la calidad de sus habitantes para poder sobrevivir. El mundo de hoy (y más en el futuro) otorga una gran importancia a las personas con un alto nivel de entrenamiento y buena educación; esto que es efectivo para todos los países, tanto grandes como pequeños, desarrollados o subdesarrollados, es absolutamente crítico para los países pequeños.

5. La información es el otro insumo crítico. Los países pequeños tienen que estar preparados para "sobreinvertir" en información y en conocimiento, en tanto es fundamental para la flexibilidad productiva. El estado pequeño no puede aspirar a estar en todo. Se encuentra más a merced de los sucesos económicos externos, por lo tanto, tiene que ser capaz de moverse rápidamente. En todo esto, tanto la información como las organizaciones sofisticadas son claves.

¿Puede todo esto ayudar a aquellos estados que no sólo son pequeños sino también pobres y culturalmente atrasados con muy pocos recursos naturales?, ¿cuál estrategia es más acertada para dichos estados? No tienen recursos humanos con las habilidades requeridas, sus recursos humanos tienen un bajo nivel de educación o están culturalmente atrasados, no cuentan ni con capital, ni con recursos naturales para dar inicio al desarrollo. ¿No es cierto que cuando el tamaño reducido se combina con estos factores da como resultado una serie de dificultades y problemas que son de un orden diferente al que se presenta por el hecho de ser reducido en tamaño solamente?

Dudaría que la combinación de tamaño reducido, atraso cultural y carencia de recursos sea peor que un tamaño mayor combinado con los mismos factores. Las ventajas potenciales que en esta circunstancia presentan las economías de aglomeración para los países más grandes son contraequilibradas en un comienzo por el mayor impulso que necesitan para echar a andar el desarrollo.

A la vez que el estado pequeño es pobre, culturalmente atrasado y carente de recursos naturales, tiene además los mismos tres problemas iniciales que tienen los grandes estados para comenzar el desarrollo:

1. Identificar en qué actividades incursionar;
2. Reunir el conjunto básico de personas entrenadas y competentes;
3. Obtener el capital necesario para el impulso inicial.

Generalmente las personas o el capital tendrán que venir desde afuera. Si tanto las políticas como la identificación de industrias son "correctas", entonces el capital puede muchas veces obtenerse prestado simplemente porque los proyectos son demostradamente viables. En algunos casos el financiamiento para aquellos proyectos, que aunque no rentables son importantes, se puede obtener a través de ayuda bien elegida de fuentes apropiadas (p. ej., proyectos de infraestructura). En este punto se puede sacar ventaja del hecho que en un país pequeño lo poco alcanza a veces para mucho.

Nuevamente, el reunir personas depende en parte de que las políticas sean "correctas" y de cuán astutamente sean atraídos los recursos humanos disponibles internacionalmente. Tal vez, lo más complejo de todo es identificar cuáles son las actividades más apropiadas para un país, particularmente aquellas relacionadas con la exportación. Esta es función de una buena planificación e información. Sin embargo, las técnicas para llevar esto a cabo dan tema para otro artículo.
