

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1981

S U M A R I O

La relocalización industrial a escala internacional <i>Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz</i>	7
La discusión industrial en América Latina <i>Héctor Soza</i>	35
La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos <i>Oscar Altimir</i>	67
Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional <i>Sergio Boisier</i>	97
Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe <i>Jean Casimir</i>	129
El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad <i>Sidney Dell</i>	149
La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo <i>Raúl Prebisch</i>	163
Sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Octavio Rodríguez Comentario de Alberto Couriel	173
Algunas publicaciones de la CEPAL	187

Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe

*Jean Casimir**

El autor ha concebido este artículo como una contribución crítica a las tareas que realiza el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) con el objeto de formular una estrategia para esa región (véase la reseña de dicha estrategia en la sección Publicaciones de la CEPAL en este mismo número).

A su juicio, la viabilidad de esa estrategia debe evaluarse en términos históricos pues los desafíos al desarrollo se ubican dentro de la peculiar estructura de fuerzas sociales que definen a las sociedades caribeñas. Por ello, analiza las tendencias básicas que los gobiernos pretenden reorientar y esboza las discrepancias entre los proyectos de desarrollo manifiestos y latentes, los proyectos y su realización, y los proyectos observados en momentos diversos.

Después de una introducción en la cual presenta los rasgos generales de su argumentación respecto a la estrategia del CDCC, penetra en el análisis de los principales aspectos económicos y sociopolíticos del período colonial ('extroversión total') e independiente ('extroversión limitada'), para finalizar con una caracterización más detallada de la distribución de la riqueza, el ingreso y el empleo, y sus causas, en las sociedades caribeñas contemporáneas.

En las conclusiones subraya los objetivos que, a su entender, deberían orientar la estrategia de desarrollo; en este sentido, recuerda que para el CDCC el problema principal consiste en aumentar la capacidad de los países para formular y ejecutar políticas de desarrollo; o sea, su aptitud para movilizar recursos —especialmente su fuerza de trabajo— a través de instituciones adecuadas.

* Funcionario de la Oficina de la CEPAL en Puerto España (Trinidad y Tabago).

Introducción

En 1975 se crea en el Caribe una agrupación política de países soberanos con el objetivo declarado de robustecer los procesos de construcción nacional. El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) se establece de conformidad con la Resolución 358 (XVI) de la Comisión Económica para América Latina, como órgano subsidiario permanente, a nivel ministerial, de dicha Comisión. Sus instrumentos constitutivos le encomiendan una función coordinadora de todas las actividades relacionadas con el desarrollo y la cooperación económica y social, y un papel de órgano asesor y consultivo del Secretario Ejecutivo de la CEPAL con respecto a los asuntos del Caribe.

En los documentos fundamentales del Comité, y muy particularmente en su Declaración Constitutiva, se desarrollan conceptos congruentes con el objetivo aludido, documentos basados en principios de soberanía nacional, no intervención en los asuntos internos y ayuda mutua entre otros. La cooperación propuesta apunta hacia el desarrollo autosostenido y la autodeterminación. Se piensa alcanzar dichas metas utilizando el poder de la negociación colectiva para introducir cambios estructurales en la serie de instituciones heredadas de una colonización secular y aún inconclusa.

La conquista de la independencia política, en tanto cambio estructural y condición imprescindible para la formulación y realización de un proyecto de desarrollo distinto del colonial, no afecta de un día para otro el ordenamiento del quehacer cotidiano. Los nuevos objetivos subregionales difícilmente trascienden las esferas de la retórica política para convertirse en parámetros eficientes de acción social. El proyecto de desarrollo que propone el Comité debe pues alterar prácticas diarias sólidamente enraizadas.

Una reorientación en el desenvolvimiento de los asuntos subregionales supone de hecho el empleo de instrumentos institucionales que se adoptaron justamente durante el coloniaje para cancelar pautas de conductas coloniales. Es preciso analizar y desglosar estos mecanismos de intercambio social e identificar las dimensiones que se articularon a pesar y más allá del ordenamiento colonial. La viabilidad de promover cambios estructurales de carácter

ideológico y económico, consistentes con los progresos logrados en la dimensión política, está dada por la medida en que se puede manejar aquello que se rescató del coloniaje. Si no fuese así, la heteronomía de las varias esferas de acción social seguirá manteniendo en jaque todo intento de desarrollo endógeno tal y como acontecía en la época colonial. En este artículo se considerarán los obstáculos sociales que frenan o impiden la realización de la voluntad política expresada por el Comité y se apuntarán las dimensiones de donde pueden originarse cambios estructurales acumulativos.

La vida en las colonias no es igualmente desastrosa para todos los colonizados y el resultado neto de la adaptación al régimen de imposición varía de un grupo social a otro. El querer modificar las instituciones y prácticas que aseguraron tan larga vida al colonialismo implica atentar contra la orientación, no siempre manifiesta, de aquellas fuerzas sociales que se ubicaron con provecho dentro de los mecanismos de expoliación. Entre la voluntad política de los gobiernos caribeños expresada a nivel subregional y el logro de las metas señaladas, se interpone un largo proceso de reajuste de varios intereses creados. La viabilidad de una estrategia intracaribeña de cooperación y desarrollo —más allá de su congruencia lógica y de la legitimidad de las medidas acordadas, y más allá de la existencia de los recursos técnicos o del beneficio global para el Estado-nación concebido como una entidad homogénea— es una función del respaldo negociado otorgado por grupos sociales concretos y políticamente activos. La soberanía nacional, el desarrollo endógeno o la autonomía son metas que se vuelven realidad mientras se compatibilizan con las ventajas, pequeñas o grandes, que derivan de la humilde actividad diaria. Es a este nivel al que vienen articulándose, desde tiempos atrás, estos grupos concretos e identificables que, con fortunas diversas, sobrevivieron al colonialismo.

Ahora bien, si se considera que la expresión por parte de los gobiernos nacionales de la voluntad política de los Estados es, en tanto estímulo para nuevas prácticas sociales, un señalamiento sujeto a cambios sucesivos de mayor o menor amplitud, se desprenden otra serie de obstáculos a la consecución de las

metas de desarrollo autosustentado. Los gobiernos constituyen la resultante de procesos políticos sensibles a una variedad de 'impactos' entre los cuales los asuntos exteriores, y más precisamente los subregionales, no constituyen en sí los de mayor relevancia. De hecho, el electorado y el público en general responden más bien a un desenvolvimiento sin tropiezo de los intercambios sociales de rutina; y las modificaciones internacionales se aprecian fundamentalmente en la medida en que resuelven o suavizan los conflictos habituales y perceptibles. Por consiguiente, con o sin una alteración explícita de la voluntad política expresada en 1975, puede darse una mayor o menor voluntad de realización de todas o partes de las metas señaladas. A la inercia en las relaciones sociales, que se espera dificultará la realización de la estrategia de desarrollo del CDCC, se añade como obstáculo adicional la volubilidad de los propios gobiernos provocada por sus respuestas al juego dinámico que traban las nuevas y viejas fuerzas políticas de la nación.

En 1980 se cumplieron cinco años desde que los gobiernos mencionados se constituyeron en un cuerpo colectivo de toma de decisiones. La resolución que ellos mismos propusieron y endosaron unánimemente, hace de esta autoridad ministerial el lugar en donde se armonizan las políticas subregionales para un uso más racional de los recursos locales y externos. Se supone que el propio Comité, que comprende a representantes de gobiernos y habla en nombre de los mismos, tiene acceso a los recursos locales y los puede comprometer. Además, se espera que el incremento del poder de negociación del bloque debería acompañarse de un control cada vez mayor sobre el monto y destino de los recursos externos. Entre estos últimos, se destaca la asistencia que prestan las Naciones Unidas y su sistema de organizaciones, la cual debería poder manejarse sin excesiva dificultad, puesto que cada una de las partes integrantes del sistema de Naciones Unidas recibe mandatos de gobiernos a su vez homogéneos.

El hecho es que no se han conjugado todavía en ninguna escala significativa los recursos internos destinados a la asistencia técnica intracaribeña. Los procesos crecientes de ayuda

mutua se realizan sobre todo a través de negociaciones bilaterales, en esferas que escapan a la competencia del Comité. En cuanto a la coordinación de la asistencia que se origina dentro del sistema de las Naciones Unidas, una decisión tan simple como la de conservar la misma cobertura política y geográfica para cualquier oficina subregional de dicho sistema, no se toma en cuenta por quienes —ministros de los propios gobiernos del Caribe— instruyen los órganos de las Naciones Unidas.

Una vez que se ha advertido la consistencia lógica del proyecto global de desarrollo formulado en 1975 por el CDCC, es preciso destacar que no se ha establecido mecanismo alguno identificable para coordinar a niveles nacionales la realización de dicho proyecto. La compatibilización intrasectorial (por ejemplo, la correspondencia entre una decisión suscrita por el representante de un país en una sesión del CDCC y una decisión suscrita por un ministro dado durante la Asamblea General de una agencia especializada de las Naciones Unidas) así como las vinculaciones entre decisiones tomadas en momentos diferentes (v.g. la creación de un amplio Sistema Caribeño de Información, que ha de materializarse algunos años después mediante la creación de un subsistema de informaciones agrícolas) no se realizan adecuadamente. Además, las instituciones que no están en contacto directo con los gobiernos y que de hecho son los actores principales del

quehacer diario, ni siquiera conocen el proyecto del CDCC y entonces no puede esperarse que participen activamente en su realización.

Existen desde luego fórmulas administrativas para dichas soluciones de continuidad. Con todo, se debe desentrañar su lógica profunda si los expedientes administrativos han de gozar de alguna eficacia. En otras palabras, hay que demostrar que no acontecen por omisión o al azar; están ligadas a un determinado padrón de sociedades segmentadas, y este padrón explica las dificultades en el arte de gobernar el Caribe, así como la habilidad de los centros extrarregionales de decisión de salirse con la suya manipulando segmentos apropiados de acción social.

La viabilidad de la estrategia del CDCC debe evaluarse en términos históricos. Los desafíos al desarrollo social se ubican dentro del peculiar arreglo de fuerzas sociales que definen a las sociedades caribeñas. En este artículo se desglosarán las tendencias básicas que los gobiernos pretenden reorientar y se hará un esfuerzo para delinear la razón de las discrepancias entre proyectos de desarrollo manifiestos y latentes, proyectos y realización, proyectos observados en momentos diversos. Se ubicará el liderazgo político, dentro del juego de fuerzas sociales caribeñas y se tratará de explicar cómo pudo surgir un proyecto de desarrollo tan difícil de realizarse.

I

Extroversión total

Los Estados nacionales surgen en el Caribe desafiando constantemente las fuerzas internas y externas consolidadas durante la expansión y diversificación del sistema de las plantaciones, y que en gran parte mantienen todavía los efectos de polarización de las relaciones externas sobre las prácticas políticas, económicas e ideológicas dentro de las sociedades locales.

El poblamiento de los territorios caribeños, caracterizados por el predominio del sis-

tema de plantaciones, se inicia a través de los puertos, y los proyectos de expansión y diversificación ideados en el extranjero se ejecutan en estrecho contacto con las administraciones portuarias. La plantación y las instituciones sobre las que descansa constituyen una creación del capitalismo mercantil, y su dinámica una función de conexiones externas.

El predominio del comercio exterior y de las actividades productivas que genera, supone

un papel decisivo desempeñado por el aparato político y administrativo en el establecimiento de relaciones de dependencia propias de las dimensiones políticas, económicas e ideológicas. Los puertos, en tanto centros locales de decisión, se convierten a la vez en sede de la administración pública y privada y en ciudades cuarteles; otros poblados de importancia copian este modelo básico.

Dentro de este contexto la riqueza se produce gracias a la monopolización absoluta de todos los recursos humanos y naturales disponibles para la realización de los proyectos de desarrollo formulados por las metrópolis externas. Cada vez que surge alguna dificultad en materia de abastecimiento de suministros y servicios para las empresas orientadas hacia afuera, se toleran ciertas actividades independientes ya sea en los conucos (agricultura de subsistencia) o en la oferta de servicios de mantenimiento y artesanía.

Tal extroversión del aparato productivo se puede inscribir en la geografía económica solamente si la realiza y administra un Estado colonial. Durante la edad de oro del sistema de plantaciones el Caribe se concibe como un conjunto de colonias de explotación. Los proyectos de desarrollo se ejecutan sin el consentimiento del grueso de la población, y las metrópolis que carecen de poderío militar para imponerlos pierden sus colonias.

En el plano económico el predominio de los intereses comerciales crea un contexto especial para la interacción de los elementos implicados en las empresas productivas. De hecho, la gestión y el empleo constituyen los únicos factores que estas empresas controlan. La economía de las plantaciones funciona ya sea con esclavos, *indentados* (*indentured workers*)¹ o con mano de obra baratísima. En cualquiera de estos casos, es preciso limitar al máximo el poder de negociación de la fuerza de

trabajo y las relaciones obrero-patronales no pueden ser exclusivamente económicas.

El salario, como relación económica entre empleador y empleado, surge en el Caribe dentro del marco de la administración pública, la administración de las actividades de importación y exportación, la gestión de las plantaciones y el mantenimiento de la ley y el orden. Durante este proceso de subdesarrollo los salarios se circunscriben a las actividades no manuales, aunque eventualmente pueden abarcar la contratación de mano de obra muy calificada. El empleo de *indentados* durante el siglo XIX, como fuente de trabajo forzado y barato se difunde precisamente para obstruir el desarrollo del mercado de trabajo y la correspondiente negociación económica entre trabajadores y empleadores; no se relaciona con la carencia de trabajo asalariado.

El trabajo manual y no manual desempeña funciones diferentes en la sociedad de las plantaciones. El primero se concentra en la producción de bienes materiales; el otro en el sector servicios, y en forma más concreta en la administración pública y privada de las actividades orientadas hacia el exterior. Varía asimismo su contexto normativo e ideológico; originalmente el marco jurídico del trabajo manual está fijado por códigos coloniales específicos, en tanto que el trabajo no manual tiende a ceñirse a normas y reglamentos válidos también en las metrópolis. El trabajo manual, como actividad predominantemente rural, se realiza en asentamientos aislados lejos del amparo de los agentes de la ley; en cambio, las actividades no manuales concentradas en el medio urbano implican cierta forma de participación en la toma de decisiones y en la ejecución de la ley. Normalmente las autoridades civiles conocen los delitos de los empleados urbanos, en tanto que grupos coloniales militares y paramilitares se encargan de los delitos de los trabajadores en contra de los códigos rurales. Por último, en el desempeño de las actividades no manuales se emplean los idiomas oficiales dado su vínculo constante con el mundo exterior, mientras que en las actividades manuales se utilizan los idiomas vernáculos, al margen de toda negociación con elementos foráneos.

Las prácticas orientadas hacia afuera del aparato colonial constituyen los componentes

¹ *Indentados*: migrantes originalmente europeos traídos a las colonias para trabajar en las plantaciones. Los *indentados* eran semiesclavos que se comprometían a trabajar durante 3 años para pagar los gastos de su viaje, de donde también el nombre de "36 meses" que se les daba en ciertos territorios. La contratación de *indentados* se desarrolló sobre todo después de la abolición de la esclavitud, cuando el grueso de este movimiento migratorio se originaba en la India.

de la vida pública. Las relaciones militares y políticas, las actividades de la plantación y dentro de la misma, la comunicación con la metrópoli y los metropolitanos, la capacitación formal y práctica para el mantenimiento y gobierno y expansión de la colonia, en suma, toda la administración pública y privada de las relaciones externas es compatible con las exigencias del mercantilismo y el conjunto de normas y valores que rige los imperios.

La satisfacción de necesidades locales como alimentación, vivienda y vestuario, relaciones familiares, vida comunitaria, comunicación entre compañeros, formas de sobrellevar imposiciones constantes y manifiestas, en suma, toda la vida cotidiana de la gente colonizada, constituyen prácticas basadas sobre la disponibilidad de recursos locales. Dicho en forma más precisa: los recursos que escapan al monopolio de la metrópoli y de los metropolitanos se invierten aquí para garantizar cierta forma de supervivencia ordenada.

Por lo tanto, si bien el gobernador, el comerciante, el plantador, el capataz o el esclavo, se ciñen a normas oficiales codificadas en sus papeles públicos, la forma en que llevan su vida privada, aunque institucionalizada, corre de manera paralela al comportamiento colonial vigente. Sería muy difícil para un esclavo doméstico vivir como un dueño de plantación pese a ser eventualmente buen conocedor de esta forma de vida; sus acciones como esclavo y como padre, por ejemplo, corresponden a racionalidades diferentes que manipula constantemente.

En los territorios más extensos del Caribe los esfuerzos para satisfacer localmente las necesidades de la población se inician dentro del marco de sociedades de cimarrones con anterioridad y paralelamente al establecimiento de las plantaciones. Su desarrollo ulterior ya sea dentro del mismo contexto o en los conucos otorgados a los esclavos, antecede a la economía campesina. Luego, toda la subregión experimenta un desarrollo intenso de estas actividades orientadas hacia dentro a medida que la transición del mercantilismo al capitalismo de libre empresa aminora la presión económica de las potencias exteriores sobre la zona. De donde resulta un fortalecimiento del marco cultural que reglamenta la vida privada de la población.

Las empresas familiares en el sector agrícola todavía tienen que contar con la monopolización del recurso tierra, y en muchos casos no pueden desarrollarse más allá de ciertas formas de aparcería. La maquinaria estatal se dedica a proteger a los terratenientes garantizándoles el control de los recursos naturales mediante una serie de leyes y reglamentos que impiden el surgimiento de una economía de mercado. Al legitimar la concentración de la canasta original de recursos naturales, el estado colonial establece por la misma vía el marco para la utilización productiva de los recursos humanos disponibles. La absorción de fuerza de trabajo dentro de empresas económicas viables sigue siendo posible sólo dentro de relaciones orientadas hacia afuera o al servicio de las mismas. La lógica de las relaciones socioeconómicas, referidas fundamentalmente a las demandas locales, conserva su vigencia dentro del margen de eficacia permitido por el sector monopolístico latifundista y, sobre todo, dentro de los límites del ingreso distribuido en los países y no destinado a la obtención de bienes importados.

En estas circunstancias, el desempleo y subempleo agrícolas se desarrollan como un elemento estructural de la economía caribeña, y como consecuencia directa del acaparamiento de los recursos tanto humanos como naturales. Bajo el peso de limitaciones extraeconómicas comienzan a entremezclarse diversas formas de producción: economía de autosubsistencia complementada con la recolección de productos comestibles, economía campesina de policultivo vinculada estrechamente con los mercados nacionales e internacionales, y varios arreglos institucionalizados que permiten transferir a formas de producción cada vez más arcaicas algunos de los riesgos de las empresas productivas. Las actividades orientadas hacia dentro, que se inician con empresas familiares por cuenta propia y autoempleo, tienen que evolucionar hacia una integración cada vez más compleja con la economía de mercado; entre tanto impedimentos legales aseguran que el mercado de trabajo experimente el mínimo desarrollo posible.

Las rupturas entre las actividades orientadas hacia afuera y las orientadas hacia dentro, y entre la vida pública y la privada, son una consecuencia de la autonomía relativa de las es-

estructuras políticas en el seno de las sociedades coloniales. Una colonia es un territorio en donde una metrópoli determina las prácticas económicas y políticas que han de llevarse a cabo. Al declinar la economía de plantación, y con el nuevo papel estratégico que le toca desempeñar a la subregión, se consolida aún más la autonomía relativa de las estructuras políticas.

Para ocupar un territorio por razones esencialmente estratégicas es necesario que se apliquen fórmulas específicas de organización social y económica. El crecimiento del aparato económico orientado hacia el mercado externo depende de la importancia de los productos

ofrecidos en los mercados internacionales. Modificar esta situación introduciendo cambios económicos estructurales implica crear vinculaciones entre sectores y ramas, que se acompañan de un sistema muy cohesionado de relaciones sociales tendiente a controlar internamente el gobierno. En este caso una colonia mantenida por razones estratégicas podría dejar de constituir un grupo leal de súbditos, es decir, súbditos controlados desde la metrópoli. La colonización u ocupación no son compatibles con una intensa cohesión social y el establecimiento de parámetros locales para el desarrollo de la vida pública.

II

Extroversión modificada

Una serie de conflictos violentos se producen en toda la subregión durante la segunda y tercera décadas de este siglo. El Estado y las fuerzas sociales con una participación activa en la determinación de su política —es decir, los comerciantes importadores y exportadores, y otros hombres de negocios, incluidos propietarios de la prensa local, el ejército, los funcionarios públicos, los plantadores y otros terratenientes, intelectuales, sindicatos y partidos políticos— se ven obligados a negociar nuevos acuerdos sociales, que desembocan en el autogobierno total o paulatino.

En vista de las ya mencionadas rupturas entre trabajadores manuales y no manuales, y entre vida privada y pública, el grueso de la población caribeña prácticamente no había estado hasta entonces en contacto con los procedimientos de administración pública y privada. Como el autogobierno se vuelve políticamente inevitable, surge la necesidad de preparar administradores públicos y privados. De hecho, quienes ingresan a la administración pública y privada tienen incluso que aprender el lenguaje de dichas actividades, y obviamente los instrumentos jurídicos que las coordinan. La difusión de estas normas e instrumentos mediante la enseñanza institucionalizada, cono-

cida como 'educación', se inicia bajo el régimen colonial.

El reemplazo de los funcionarios públicos, administradores de empresa y militares metropolitanos por personal local, el aumento del sector servicios por el establecimiento de bases militares extranjeras, las nuevas plantaciones y actividades en las industrias extractivas, permiten la absorción paulatina de los egresados de las escuelas y la expansión del sistema educativo. La división bipolar de las sociedades pasa a ser una característica nacional.

Estados nacionales suceden a los coloniales. El elemento principal que los diferencia es evidentemente el gobierno y su *alter ego*, la oposición. En el Caribe, como en cualquier otro contexto, es preciso distinguir entre Estado y gobierno. El Estado hereda fuerzas políticas muy comprometidas con la extroversión de los sistemas sociales locales, las que surgen, crecen y se fortalecen por la segmentación y desarticulación del aparato económico y por la dependencia cultural y político-ideológica. Los negociantes de productos con valor monetario —el comercio de importación-exportación y el sistema bancario— siguen constituyendo la piedra angular de las alianzas políticas más venturosas. Los administradores públicos y pri-

vados de las relaciones orientadas hacia afuera —funcionarios civiles y militares— son otros legados importantes de la época colonial.

Los gobiernos nacionales surgen con el reto de satisfacer las demandas locales dentro de un marco establecido por las relaciones hacia afuera. Cada vez que alguna de las fuerzas sociales establecidas desde la época colonial, o desde la ocupación, plantea el problema del autogobierno, la cuestión de las necesidades locales pasa *ipso facto* a ocupar el primer plano de sus preocupaciones. Tradicionalmente la dominación social del Caribe, por el abuso de formas de coerción extraeconómicas, ha desatendido aspectos ideológicos importantes y sobre todo los relacionados con la legitimación de los Estados y gobiernos. Al alcanzar la autonomía política el gobierno y las fuerzas que luchan por controlar esta posición necesitan cierta forma de legitimación, es decir, un proyecto aceptado de desarrollo que apunta hacia la satisfacción de necesidades locales.

En este sentido, debe advertirse que la problemática del desempleo y subempleo se vuelve relevante con el autogobierno y la autonomía política. Los grandes excedentes de mano de obra son estimulados por los gobernantes de territorios colonizados u ocupados para satisfacer los requerimientos de las aventuras económicas orientadas hacia el exterior. Su contrapartida, es decir el pleno empleo, consiste en atender las necesidades locales.

Por lo tanto, el orden político es la única dimensión desde la cual se puede propiciar el paso de una economía orientada hacia afuera a otra orientada hacia adentro dados el predominio y la autonomía relativa de las relaciones de poder en la zona. Lo habitual es que según las pautas heredadas de la colonización y de la ocupación las relaciones de poder se desarrollen más allá de la influencia de prácticas económicas e ideológicas locales; en el contexto actual la libertad de acción de los líderes políticos se fortalece también por el papel de bisagra entre las fuerzas tradicionales (heredadas) y la soberanía popular naciente que están desempeñando. Son los principales negociadores en los procesos de construcción nacional y pueden considerarse como instituciones reales y más bien estables. Sus posibilidades de maniobra aumentan en estos contextos donde se trata de

localizar los parámetros políticos principales del Estado nacional y de disminuir el impacto de la dependencia económica sobre los proyectos de desarrollo orientados hacia dentro.

No obstante, dada la fuerza de las influencias externas y en vista de los riesgos implicados en capitalizar la politización y la movilización social nacies para satisfacer las necesidades locales, la mencionada libertad de acción de los líderes caribeños puede o malgastarse en conflictos cotidianos triviales o llevar a recurrir a prácticas habituales durante la época colonial y la ocupación. Estallidos devastadores de masas tradicionalmente oprimidas o 'marginales' han hecho peligrar en ciertos casos lo que se había logrado gracias al autogobierno. Los líderes políticos, y eventualmente sus partidos, son innovaciones dentro de las estructuras políticas caribeñas en la medida en que requieren cierta forma de apoyo interno. Este apoyo exige a su vez acciones inmediatas orientadas a satisfacer necesidades internas, pero la eficacia de dichas acciones es mayor cuando no se ven perturbadas las relaciones orientadas hacia afuera.

La necesidad de satisfacer demandas inaplazables para conseguir el apoyo de las fuerzas populares compite con las políticas a largo plazo que apuntan hacia cambios estructurales. Las estructuras de poder heredadas en que están insertos los gobiernos no son compatibles con un control interno del ambiente político y económico, y por ello las estrategias a largo plazo son vulnerables. Quienes se proponen controlar el aparato administrativo del Estado se enfrentan al dilema de optar entre el clientelismo paternalista y la movilización social institucionalizada.

La tardía independencia política de la subregión es negociada por grupos de intelectuales, respaldados por las clases medias urbanas o los sindicatos organizados. Pero la autonomía interna, tal y como se consigue durante este siglo, no significa el gobierno de las actividades vinculadas fundamentalmente a las demandas locales. Esta circunstancia aumenta la eficacia del clientelismo político al obstaculizar los cauces de legitimación del poder político. Los progresos y reveses en los esfuerzos destinados al desarrollo autogenerado se deben apreciar a la luz de las condiciones en que las naciones

caribeñas asumen el control de una administración pública esencialmente estructurada para fomentar las actividades orientadas hacia afuera.

Los instrumentos utilizados para la realización de las estrategias formuladas por los gobiernos están todos diseñados conforme a las pautas institucionales caracterizadas por E. Braithwaite como derivadas del segmento europeo o iniciador de la sociedad.²

Las deliberaciones de dichas instituciones se realizan en los idiomas oficiales que, si bien comprendidos por las masas en la mayoría de los casos, rara vez se utilizan para las discusiones y los diálogos animados. La negociación política manifiesta se realiza en dichos idiomas, cuyo mayor o menor dominio se convierte en un signo inequívoco de distancia social.

Este hecho estimula la dependencia al situar los criterios de excelencia más allá del control de la población real. En consecuencia, definiciones y conceptos que no reflejan las circunstancias subregionales pasan subrepticamente a los procesos de reflexión, obstaculizando el desarrollo del conocimiento y, por ende, la planificación eficiente.

Se desprende de lo dicho que si bien las élites intelectuales han generado las críticas sociales que han hecho inaceptables el colonialismo y la ocupación, éstas no disponen ni elaboran los instrumentos de conocimiento necesarios para diseñar una política orientada hacia dentro, y menos aún han creado los mecanismos para debatirla con la población y llevarla a cabo.

Las dificultades que enfrentan las élites intelectuales y la comunidad académica en general para aprehender las realidades locales

² Las instituciones (criollas) pueden dividirse en dos grupos principales: las derivadas del segmento europeo o iniciador de la sociedad (las cámaras legislativas, los tribunales de justicia, los sistemas policiales, las iglesias cristianas establecidas, la prensa y los medios de comunicación de masas, los bancos y las organizaciones comerciales), y las propias del sistema de relaciones internas de las plantaciones cooperativas y sociedades de ayuda mutua que se expresan a través del *sou-sou*, *gyap*, *landship* (Barbados), *la rose* (Santa Lucía) y el espectro de organizaciones religiosas que van desde las sectas pentecostales y 'renacentistas' hasta el *chango*, *vodun* y *cumfa*. E. Braithwaite, *Caribbean Man in Space and Time. A Bibliographical and Conceptual Approach*, Mona, Sovacon Publications, 1974.

mediante procesos cognoscitivos acumulativos, hacen que les sea casi imposible encontrar una ubicación adecuada para su desempeño dentro de las sociedades nacionales. La emigración de profesionales, independientemente de sus lealtades políticas, parece constituir una tendencia incontrolable. El divorcio entre los diferentes idiomas criollos y oficiales obra como una forma aparentemente normal y natural de control. Impide diálogos y negociaciones dentro de las naciones; la realización de planes y proyectos se estrella contra la falta de participación popular y de recursos altamente calificados.³

Por una parte, se observan obstáculos que se oponen a una planificación centralizada en economías con pocas relaciones de complementariedad entre las partes integrantes, en tanto que, por la otra, se advierte que los donantes internacionales y las empresas transnacionales avanzan sostenidamente en su planificación, poniendo en práctica estrategias que pueden fortalecer la extroversión subregional y postergar el uso de los recursos locales disponibles para empresas autogeneradas.

Estas circunstancias, si bien consolidan la libertad de maniobrar de gobernantes y opositores, no estimulan el surgimiento de una movilización local y hacen de la cuestión de las fronteras del diálogo social en el Caribe el obstáculo principal al desarrollo.

Las fronteras del diálogo social todavía no se perciben cabalmente en las naciones, y los problemas surgidos dentro del marco del con-

³ "Desde la perspectiva de la sociedad global es indudable que un segmento de la población, tan heterogéneo desde el punto de vista ocupacional y tan profundamente orientado hacia la solución de sus propios problemas, crea problemas de administración y de desarrollo. Los programas de acción destinados al mejoramiento socioeconómico de esa gente, pero basados en modelos unocupacionales desarrollados en los países modernos de Occidente, comienzan con pocas posibilidades de éxito. En Jamaica, los pluralistas ocupacionales no rechazarán la ayuda material que suele acompañar a dichos planes, pero sí rechazan, como lo demuestra su comportamiento, los objetivos y el propósito de dichos programas. En el marco de su propia lógica no resulta práctico desarrollar plenamente un aspecto de la vida económica en desmedro de los demás. Los resultados del programa de acción destinados a mejorar la industria pesquera de Jamaica mediante asistencia tecnológica y de tipo organizativo son ilustrativos. En poblados como Duncans, donde la pesca se complementa con o está subordinada a otras actividades, las cooperativas de pesca-

cepto occidental de libertad de expresión monopolizan la conciencia del público debido a diversas formas de coacción heredadas de una historia reciente de colonización y ocupación. Campañas mundiales a favor de la libertad de expresión han creado el hábito de enfocar la atención en los opositores a los regímenes establecidos, e inquietudes legítimas se han expresado en este sentido. No obstante, es notable que en los países del Caribe que no son conocidos por contravenir las normas internacionales de libertad de expresión, y donde ya se ha alcanzado un nivel muy elevado de alfabetización, el alcance de los medios de comunicación de masas siga siendo todavía peligrosamente restringido. La oposición oficial y los medios masivos independientes, pese a polemizar frente a la población, no han sido capaces

de crear una audiencia en las masas. Al parecer los medios masivos son incapaces de comunicarse con la nación en su conjunto o no les interesa esta comunicación.

Por lo tanto, parece ser que la autonomía relativa de las fuerzas políticas se está aproximando al aislamiento. Junto con las relaciones económicas segmentadas uno parece encontrar islotes de diálogo social, y la mayoría de las iniciativas o cambios en un sector determinado de la vida nacional no provocan con facilidad reacciones de la sociedad como una totalidad. La solidaridad sólo funciona en niveles y asuntos determinados, de modo que las élites políticas ya vulnerables con relación a las fuerzas sociales que actúan desde la época colonial y de ocupación no pueden utilizar con rapidez el potencial de respuestas que poseen en teoría.

III

Trabajo y riqueza en un contexto dependiente

Los países del Caribe, con la excepción de Cuba, han evolucionado paulatinamente de la colonización u ocupación hasta su estatuto actual. Muchas de las características de la época colonial o de ocupación persisten todavía en sus estructuras socioeconómicas y condicionan sus alternativas de desarrollo social. No ha habido casos de dinamismo económico notable. El crecimiento deriva de la explotación de nuevos

productos minerales o de modificaciones favorables en los precios de las exportaciones tradicionales. Tampoco se ha observado un cambio muy notorio en el predominio del comercio exterior en el conjunto de compradores y proveedores tradicionales, ni en el volumen y valor de las transacciones intercaribeñas.

Se han multiplicado las industrias manufactureras y plantas de montaje. Las industrias de enclave están utilizando la mano de obra barata. El turismo sigue en expansión casi siempre debido a la inversión extranjera, y en algunos casos en desmedro del control de la propiedad de las tierras por los nacionales. Las relaciones intersectoriales e interindustriales no se han integrado mucho más; la fragmentación y extroversión del aparato productivo sigue caracterizando a la economía junto con el subempleo correspondiente de la mano de obra disponible.

En los países con gobiernos nacionales bastante ricos, o que poseen la fuerza política necesaria, se han creado empresas públicas en infraestructuras clave y en ramas vinculadas al desarrollo de la energía. No obstante, pese a la formación gradual de un grupo más bien nume-

dores de reciente creación —un elemento del programa de desarrollo— no lograron proporcionar ni estímulos ni cohesión económicos y, por lo tanto, abortaron. En poblados como el de Whitehouse, donde la pesca es más importante debido a la escasez de tierras, las nuevas cooperativas, aquellas que se adaptaron a las condiciones locales, demostraron ser más viables y brindaron servicios relativamente importantes a sus miembros. El error que cometieron las autoridades centrales fue el de introducir para todas las variedades de 'pescadores' de Jamaica un sólo modelo de cooperativa, diseñado en otras partes del mundo para pescadores de tiempo completo. Los programas de desarrollo agrícola a escala nacional experimentan a veces resultados análogos por una razón muy similar: una evaluación incorrecta de las condiciones vigentes de vida rural". L. Comitas, "Occupational Multiplicity in Rural Jamaica (1964)", en L. Comitas y D. Lowenthal (editores), *Work and Family Life - West Indian Perspectives*, Anchor Press/Doubleday, 1973, p. 172.

Cuadro 1
PAISES DEL CARIBE:^a COMERCIO INTRARREGIONAL

País	Importaciones (en millones de dólares)					
	1970	% ^b	1973	% ^b	1974	% ^b
Barbados	13.5		21.8		35.2	
Belice	2.4		3.6		3.7	
Granada	5.0		5.9		5.7	
Guyana	18.9		38.7		67.3	
Jamaica	9.1		35.3		71.5	
Trinidad y Tabago	13.4		20.5		30.1	
Estados Asociados de las Indias Occidentales	19.3		25.1		33.8	
<i>Total de la CARICOM</i>	81.6	5.5	150.9	7.4	247.3	7.1
República Dominicana ^c	1.7		2.6		n.a.	
Haití ^d	0.3		0.2		0.4	
<i>Total General</i>	83.6	4.6	153.7	6.1	247.7	6.8

Fuentes: *Economic Activity — 1977 — in Caribbean Countries* (CEPAL/CARIB/78/4), *Dossier de candidature. Soumis à la Communauté et au Marché Commun des Caraïbes*, Gobierno de Haití (CEPAL, mayo de 1976). *UN Yearbook of International Trade Statistics, 1976*, vol. I, Trade by Country. Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.77.XVII.14, vol. I.

^aPaíses de la CARICOM, Haití y República Dominicana.

^bPorcentaje de las importaciones totales.

^cLas cifras correspondientes a República Dominicana representan las importaciones provenientes de los únicos países de la CARICOM con los que tiene relaciones comerciales, es decir, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^dLas cifras correspondientes a Haití expresan exclusivamente importaciones provenientes de los países de la CARICOM y abarcan los períodos 1970/71, 1972/73 y 1973/74.

roso de tecnócratas especializados en la administración de las inversiones públicas, la actividad empresarial del Estado no ha superado los obstáculos que entorpecen el desarrollo hacia dentro y autosostenido.

La administración pública y la gestión privada de los recursos económicos del Caribe siguen todavía muy enmarcadas por parámetros referidos al plano internacional y manejados por grupos locales. Esto se refleja en la estructura del comercio exterior, cuyo valor total en 1974, se estimaba en unos 11 143 millones de dólares, en tanto que el producto interno bruto del mismo año ascendía a 6 639.2 millones de dólares.⁴ El comercio intrarregional, que es más intenso entre los países de la

CARICOM,⁵ no ha superado el 8% del comercio exterior de dichos países. Los datos correspondientes a Haití revelan que su comercio con el Caribe es mínimo, y que no supera los 400 000 dólares anuales en 1974, pero que abarca un mercado caribeño más amplio que la República Dominicana que sólo ha comerciado con dos países de la CARICOM: Jamaica y Trinidad y Tabago (véase el cuadro 1).

Esta pauta de comercio exterior es ilustrativa de la orientación hacia afuera de la región. La subregión no tiende a producir con relación a su propia demanda, y a consumir según la oferta externa. Esta realidad se vuelve abruma-

⁴Las cifras provienen de datos correspondientes a 1974, *Economic Activity — 1977 — in Caribbean Countries* (CEPAL/CARIB/78/4). Las cifras corresponden a todos los países de la CARICOM, además de Bahamas y Suriname.

⁵Comercio intrarregional del Mercado Común del Caribe (CARICOM), es decir, el comercio entre los Estados Asociados de las Indias Occidentales (Antigua, Dominica, Montserrat, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lucía y San Vicente), Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago, Granada y Belice.

dora cuando se advierte el incremento alarmante de los gastos en importación de alimentos; los datos correspondientes a los países del CDCC revelan que, entre 1965 y 1970, los gastos en importación de alimentos aumentaron aproximadamente en un 60%, y entre 1965 y 1971 en 83%. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

PAISES DEL CARIBE:^a IMPORTACIONES TOTALES, IMPORTACIONES DE ALIMENTOS Y CONTRIBUCION RELATIVA DE LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS A LAS IMPORTACIONES TOTALES, 1965 y 1970-1971
(En millones de dólares del Caribe oriental)

	1965 ^b	1970	1971
Importaciones totales	3 361	6 684	7 769
Importaciones de alimentos	641	1 034	1 172
Importaciones de alimentos expresadas como porcentaje de las importaciones totales	19.1	15.5	15.1

Fuente: CEPAL/POS 76/5 - *Agricultural Statistics of the Caribbean Countries 1976*.

^aPaíses del CDCC: Bahamas, Barbados, Cuba, República Dominicana, Granada, Jamaica, Guyana, Haití, Trinidad y Tabago y Suriname.

^bNo se dispone de datos con respecto a Haití.

La distribución del ingreso de la región está generalmente sesgada hacia los servicios que se ofrecen en la administración y gestión pública y privada. Por lo tanto, persiste la importancia cualitativa y cuantitativa de las ocupaciones de 'cuello blanco' y otras no manuales. La proporción de empleados de 'cuello blanco' en el total de empleados remunerados revela que subsiste la preponderancia de la administración y gestión sobre las actividades productivas. Los datos disponibles para Jamaica y Trinidad y Tabago demuestran que 52% y 43%, respectivamente, de los empleos remunerados son no manuales. En otros casos, los cuadros publicados no permiten establecer esta distinción. El número total de trabajadores no manuales, remunerados o no, es de 30% en Santa Lucía, 34% en Granada y 48% en Barbados, por ejemplo. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

NUMERO Y PROPORCION DE TRABAJADORES NO MANUALES Y MANUALES EN DETERMINADOS TERRITORIOS

País	No manuales (de escritorio y servicios) (%)	Manuales (%)	Otros (%)	Número total
Barbados	48	50	2	82 486
Granada	34	64	2	25 799
Jamaica	52	48	...	424 600
Trinidad y Tabago	43	57	...	369 600
Santa Lucía	30	68	2	26 068

Fuentes: Jamaica: *Labour Force 1976*, Departamento de Estadística. Trinidad and Tobago: *Labour Force, CSSP*, Publicación N.º 36, Oficina Central de Estadística. Universidad de las Indias Occidentales: *1970 Population Census of the Commonwealth Caribbean*, Vol. 4, 1976, Programa de Investigación Censal de las Actividades Económicas.

La proporción de la fuerza de trabajo absorbida por el sector primario es relativamente elevada. La proporción de la fuerza de trabajo que labora en el sector agrícola, en comparación con la empleada en la economía en general, varía de un país a otro; oscila entre 16.3% en Trinidad y Tabago y 35.6% en los países del Mercado Común del Caribe Oriental, y la correspondiente a Jamaica es 34.1% (1970). (Véase el cuadro 4.)

Las modalidades de producción agrícola desarrolladas en la subregión son el resultado de formas de adaptación a la monopolización tradicional y persistente de la tierra.

Datos censales y estadísticas agrícolas recientes revelan que hay un alto porcentaje de predios agrícolas de menos de 5 acres. Estos ocupan sólo una mínima fracción de la tierra cultivada, en tanto que los predios de 500 acres o más son muy pocos pero abarcan grandes extensiones. Esta tendencia es constante en toda la región. Los datos correspondientes al Caribe de habla inglesa revelan que el número

Cuadro 4
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR PAISES: 1960 Y 1970

País	Año	Empleo total	Agricultura (%)	Industria (%)	Servicios (%)
Barbados	1960	84.6	27.0	36.6	36.4
	1970	84.6	17.9	28.6	53.5
Guyana	1960	160.3	37.1	28.6	34.3
	1970	159.4	29.6	25.7	44.7
Jamaica	1960	569.7	40.4	23.9	35.7
	1970	495.8	34.1	24.6	41.3
Trinidad y Tabago	1960	259.9	21.6	29.7	48.7
	1970	232.2	16.3	31.9	51.8
Países del Mercado Común del Caribe Oriental	1960	121.0	48.0	22.6	29.4
	1970	109.7	35.6	22.7	41.7
Total de la región	1960	1 195.5	35.7	26.6	37.7
	1970	1 081.7	28.5	26.4	45.1

Fuentes: N. Abdulah, *The Labour Force in the Commonwealth Caribbean: A Statistical Analysis*, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, Universidad de las Indias Occidentales, San Agustín, 1977.

de predios de 5 acres o menos representan entre 75% (Dominica) y 89% (Barbados) del total; sin embargo, ocupan sólo un 15% de toda la tierra cultivada. La situación es similar en Haití donde los predios de 6 acres o menos ocupan 25% de la tierra cultivada y representan 89% del número total de predios. (Véase el cuadro 5.)

Con la concentración persistente de la tierra disponible en muy pocas manos, el sistema básico de producción agrícola ha permanecido relativamente invariable. Se han producido varias modificaciones en materia de organización, pero ellas no parecen haber favorecido un aumento del empleo ni una distribución más equilibrada del ingreso. Si bien el policultivo de subsistencia, el cultivo de productos básicos para los mercados locales y la producción por parte de pequeños propietarios de bienes agrícolas para la exportación están progresando y mezclándose, no se observa el surgimiento de un estrato de pequeños agricultores independientes entre el grupo original de trabajadores agrícolas empleados por cuenta propia.

Por el contrario, los datos disponibles indicarían un serio estancamiento de la situación de las empresas agrícolas orientadas hacia adentro. En el Informe del Estudio Económico

Cuadro 5
PREDIOS AGRICOLAS: SUPERFICIE Y PORCENTAJE DE TIERRA CULTIVADA

País	Porcentaje de todos los predios		Porcentaje de tierra cultivada	
	Menos de 5 acres	Más de 500 acres	Menos de 5 acres	Más de 500 acres
Antigua	91.1	0.3	26.7	42.2
Barbados	93.3	0.2	13.4	31.3
Dominica	75.2	0.3	13.2	32.2
Granada	89.7	0.1	23.9	15.0
Guyana
Haití*	89.0	...	25.0	...
Jamaica	78.6	0.2	14.9	44.9
Montserrat	92.7	0.7
San Cristóbal	94.5	0.4	15.0	56.6
Santa Lucía	82.5	0.2	18.0	33.8
San Vicente	89.0	0.1	27.0	24.2
Trinidad y Tabago	46.5	0.3	6.9	31.1

Fuentes: CEPAL/POS 76/5, *Agricultural Statistics of Caribbean Countries 1976. Caribbean Economy*, Editor-George Beckford, Universidad de las Indias Occidentales, Publicación ISER, 1975.

*Menos de 6 acres.

Tripartito del Caribe Oriental (enero-abril 1966), se expresa, con relación a Barbados, las islas de Sotavento y Barlovento:

“En la actualidad la agricultura está orientada casi en su totalidad hacia los cultivos de exportación. Hay un marco institucional muy organizado al servicio de estos cultivos, en tanto que no existe nada comparable para el cultivo de alimentos y la ganadería. La mayor deficiencia en este campo suele ser el sistema de comercialización, lo cual contrasta notoriamente con lo que ocurre en los cultivos de exportación, que habitualmente reciben además el apoyo de planes que proveen fertilizantes, fumigación, investigación, servicios de extensión y facilidades crediticias. Los cultivos alimentarios reciben un apoyo escaso o nulo.”⁶

En Montserrat, el mismo informe consigna una involución interesante: de la mano de obra contratada luego de la emancipación se vuelve a los sistemas de aparcería, lo que cede paso durante la década de 1950 al cultivo en predios alquilados por períodos breves. Se observa con cierta frecuencia el resurgimiento de nuevas formas de plantación, a través de la dislocación subrepticia de la unidad productiva original y el control eficaz de los procesos de comercialización. En algunos países el monopolio de la comercialización de los cultivos de exportación permite traspasar todos los riesgos de explotación a una miríada de productores aparentemente independientes y autónomos, quienes se convierten de hecho en “trabajadores asalariados que proveen su propio salario”. La situación en Santa Lucía es un caso ilustrativo.⁷

⁶G. V. Doxey y otros, *Report of the Tripartite Economic Survey of the Eastern Caribbean, January-April 1966 - Summary of the Report*.

⁷En un informe preparado por el Banco de Desarrollo del Caribe se expresa con respecto a Santa Lucía: “Es evidente que este sector (el sector minifundista) funciona no sólo con desventajas evidentes sino que a merced del sector latifundista, en cuanto a la disponibilidad de tierras, capital, insumos agrícolas tales como fertilizantes y sistemas de riego, y obras de infraestructura como caminos. (...) Dada la prolongada historia de explotación y pobreza del sector minifundista, no debe sorprender el éxodo actual de la agricultura en general y del banano en particular. (...) Puede afirmarse que esta declinación debe explicarse (por lo menos por ahora) por los malos sistemas de comercialización, el bajo rendimiento en relación con los costos, las rupturas en la comunicación y el bloqueo que impera en las relaciones entre los pequeños agricultores con las indus-

En otras zonas la fuerza de trabajo rural se ha visto implicada en una variedad de prácticas económicas que la llevan a veces, en el transcurso de cuatro días, de un tipo de organización a otro: de la típica economía campesina de auto-subsistencia a la explotación familiar vinculada con el mercado nacional, y al trabajo asalariado en plantaciones (o en oficios urbanos). Cada miembro de este segmento de la fuerza de trabajo combina conductas económicas que corresponden a diferentes modelos de producción. Casos de esta índole se han estudiado en Jamaica y Barbados,⁸ y son comunes en casi todos los países.

Asimismo, se observa en un mismo predio la combinación de diferentes organizaciones económicas explotadas por empresarios muy distintos. En algunos llanos de Haití los plantadores celebran contratos de aparcería con los campesinos independientes si éstos consienten en producir batatas. Los plantadores utilizan los surcos que separan las melgas prepara-

trías Geest junto con la Asociación Bananera; y, por último, la impotencia (real y percibida) del pequeño propietario frente a las dos organizaciones mencionadas”. Weir's Agricultural Consulting Services Limited, Jamaica, *Small Farming Study in the Less Developed Member Territories of the Caribbean Development Bank*, Vol. I. (a), Country Reports, Bridgetown, Barbados, Caribbean Development Bank, 1975, pp. 76-77.

⁸“En la Jamaica de hoy no existe un campesinado, en el sentido estricto del vocablo, y tal vez jamás hubo campesinado. Durante los años posteriores a la emancipación gran número de jamaquinos pobres, de las zonas rurales, tuvieron que combinar varias actividades económicas para poder subsistir. Afectada por la incertidumbre del cultivo por cuenta propia en predios minúsculos y marginales, por la demanda de trabajo en las plantaciones y los latifundios, y por la irregularidad de otros empleos remunerados, esta gente desarrolló un modo de vida basado en un sistema de diversidad ocupacional que maximiza el tiempo que protege sus escasas oportunidades económicas y que a su vez influye en la índole de sus lealtades y organizaciones sociales”. L. Comitas, *op. cit.*, pp. 163-169.

Para el caso de una comunidad de Barbados, J. Handler afirma: “Aparte del cultivo de la caña en pequeña escala, mucha gente se dedica también a otras actividades remuneradas como la crianza de ganado (...), el cultivo de productos comerciales menores, el trabajo remunerado en los predios de otros pequeños agricultores, e incluso el empleo ocasional en la pequeña industria alfarera de la aldea. La gente realiza también una serie de otras actividades ocupacionales, algunas de ellas no relacionadas directamente con el trabajo de la tierra. (...) Chalky Mount es una comunidad que no está integrada por un proletariado rural sin tierra ni por un campesinado”. J. Handler, “Some Aspects of Work Organization on Sugar Plantations in Barbados (1965)”, en L. Comitas y D. Lowenthal, *op. cit.*, pp. 97-98.

das destinadas a recibir los tallos de batatas para plantar vástagos de caña de azúcar.⁹

Estos ejemplos, así como el hecho de que grandes proporciones de empleados remunerados sean trabajadores no manuales, ponen de relieve la necesidad de investigar formas de absorción de la fuerza laboral que escapen a los mecanismos institucionales que regulan las relaciones salariales y la negociación colectiva. La demanda de mano de obra en el Caribe se satisface a través de cauces ubicados más allá de las instituciones diseñadas para asegurar alguna forma de distribución del ingreso. La vulnerabilidad de los empresarios agrícolas en relación con las fuerzas socioeconómicas externas y orientadas hacia afuera se acentúa, por una parte, por la disponibilidad de productos agrícolas que provienen de países industrializados; y por otra, por desastres naturales tales como sequías, inundaciones y huracanes. La geografía económica del Caribe se está haciendo notar cada vez más por las escaseces de productos alimenticios, y, recientemente, han ocurrido casos de hambruna en ciertos países.

La orientación hacia afuera que tradicionalmente rige en la administración pública y privada de los recursos disponibles crea un contexto para el desarrollo de relaciones laborales donde la población trabajadora se ve forzada a recurrir a diversas estrategias para sobrevivir. El alcance de los conceptos internacionalmente admitidos y de las organizaciones laborales tradicionales no abarca las nuevas categorías ocupacionales que han surgido. Los métodos y técnicas actuales de planificación de la mano de obra son inadecuados para aprehender el problema actual de desempleo y subempleo.

En un principio las necesidades locales en el Caribe se satisfacen mediante actividades independientes por cuenta propia, cuya expresión más pura son las formas campesinas de producción. Estas pautas de actividad con mecanismos peculiares para absorber la fuerza laboral no prevalecen solamente en el campo, sino que se propagan a las áreas urbanas dando lugar a lo que se conoce como sector informal.

Además, la evolución de las pautas económicas orientadas hacia adentro, bajo las severas condiciones fijadas por las relaciones asimétricas entre países desarrollados y subdesarrollados, alientan la multiplicación de formas tradicionales de empleo, y provocan la aparición de relaciones desconocidas entre empresas arcaicas y modernas.

En la actualidad, la mayoría de los trabajadores por cuenta propia son personas que están disponibles para cualquier actividad agrícola, industrial o de servicio. Ya se hizo referencia a su situación ocupacional tipificada por L. Comitas.¹⁰ Casos estudiados en Barbados por J. Handler¹¹ ponen en evidencia que las actividades por cuenta propia y la multiplicidad ocupacional se hallan íntimamente vinculadas con el trabajo asalariado. En otras palabras, la remuneración insuficiente junto con el número restringido de asalariados están estimulando el renacimiento constante de formas tradicionales de empleo e imposibilitando incorporar toda la fuerza de trabajo bajo relaciones propias de las economías de mercado.

Otros indicadores revelan la disparidad entre empleo y remuneración en los diversos sectores. Una comparación de salarios destaca no sólo las diferencias por sector, sino también por tipos de trabajo, sean manuales o no manuales. Datos que indican los índices salariales según calificación ocupacional para los países del Caribe de habla inglesa revelan grandes disparidades entre algunos territorios; el salario de un profesional (contador) es apenas el triple del de un trabajador manual en algunos casos (Jamaica) o es veinte veces superior en otros (San Cristóbal-Nieves). (Véase el cuadro 6.)

El aumento del número de industrias de enclave y el desarrollo de actividades extractivas no parecen modificar el problema del empleo, pero sí acentúan las disparidades salariales. Este desequilibrio entre el trabajo manual y no manual bien puede aumentar por su influencia, puesto que van aparejadas con el desarrollo de servicios modernos como banca, asesoría, auditoría, publicidad y comunicación de masas, etc.

⁹Serge Larose, *L'Exploitation Agricole en Haïti. Guide d'Etude*, Martinique, Centre de Recherches Caraïbes de l'Université de Montréal, 1976.

¹⁰Véase nota 8.

¹¹J. Handler, *op. cit.*, pp. 95-126.

Cuadro 6

INDICES SALARIALES SEGUN CALIFICACION OCUPACIONAL
ESTADOS DE CARIFTA 1973

(Salario de jornalero = 100)

País	Jornalero	Mecánico	Contador
Jamaica	100	213	328
Trinidad y Tabago	100	172	589
Guyana	100	227	731
Barbados	100	174	577
Promedio de países con mayor desarrollo relativo ^a	100	196	530
Belice	100	158	1 167
Santa Lucía	100	333	1 250
Granada	100	299	690
San Vicente	100	429	842
Dominica	100	259	844
Antigua	100	299	690
San Cristóbal-Nieves	100	239	2 041
Montserrat	100	282	658
Promedio de países con menor desarrollo relativo ^a	100	273	974
Promedio de CARIFTA ^a	100	238	772

Fuente: ILO Report of the Preparatory Assistance Mission for vocational training in the Caribbean Region. Table 3.1. ILO Caribbean Office 1977.

^aNo ponderado.

Según estos datos, se habría introducido una innovación muy significativa en los mecanismos para absorber la mano de obra. Como las actividades por cuenta propia son empresas económicas en ciernes, ofrecen tanto bienes materiales como servicios laborales. Esta flexibilidad permite que las variaciones estacionales y cíclicas de la demanda de fuerza de trabajo asalariada se produzcan sin tropiezos, sobre todo en el sector agrícola; de esta manera se evita que los salarios reales percibidos durante un período dado tengan que corresponder a la cantidad total de bienes y servicios necesarios para subsistir de un ciclo a otro. Al aumentar las alternativas de prácticas económicas disminuye aún más el poder de negociación de los trabajadores manuales puesto que se requiere su atención sobre cuestiones diferentes, aparentemente incompatibles entre sí, y que en-

torpecen la formación de instrumentos institucionales de distribución del ingreso. La unidad para el análisis de la fuerza laboral se desdobra, lo que deja a las teorías económicas y a la legislación laboral corrientes completamente en la estacada para comprender y regular las relaciones laborales.

Además, la separación entre las unidades productivas y las empresas comercializadoras da a estas últimas una posición favorable para proteger su tasa de rendimiento. El predominio sostenido de la comercialización no sólo aumenta lo precario de las actividades productivas así polarizadas, también influye en la tasa media de utilidad capaz de atraer a las inversiones locales así como en el nivel de riesgos que un empresario está dispuesto a enfrentar. Las actividades lucrativas pasan a ser aquellas que ofrecen tasas de rendimiento y seguridad simi-

lares a las del comercio. Los proyectos a largo plazo capaces de modificar las estructuras productivas nacionales no son atrayentes para las empresas privadas, y la maquinaria estatal se convierte en el instrumento responsable de modificar el panorama económico.

Puesto que los empleos estables y bien remunerados han de encontrarse entre los empleados de oficina ocupados en la administración pública y privada, las empresas industriales que sirven el mercado local procuran satisfacer el sector de 'cuello blanco' de la fuerza laboral, que controla el grueso del poder adquisitivo local. Del ingreso total distribuido a dicho sector surge entonces un impedimento estructural que se opone a la multiplicación del empleo productivo orientado a satisfacer las necesidades locales. La cantidad de dinero destinado al pago de salarios de sectores productivos orientados hacia el mercado interno tiene que ser menor que el ingreso total de los empleados de oficina, descontados la utilidad de estas empresas y el dinero transferido a los propietarios de patentes y tecnologías con residencia en el exterior.

De este modo, incluso las empresas estatales orientadas hacia los consumidores locales tienen un límite para absorber la fuerza laboral disponible. Un excedente de recursos monetarios del Estado y administrado por los gobiernos no puede invertirse fácilmente en empresas productivas sin desorganizar toda la escala de salarios y poner en peligro las actividades orientadas hacia el exterior que sustentan las prácticas socioeconómicas cotidianas. En estas circunstancias, dicho excedente lleva a una ampliación de los servicios sociales, esto es, a un mayor incremento en el sector servicios.

Los mecanismos que concentran la mayoría del ingreso distribuido dentro de las zonas

urbanas y las dificultades consiguientes para ampliar las actividades industriales orientadas hacia el mercado interior, dejan entonces escásimo margen para incorporar otras iniciativas económicas. Las actividades productivas por cuenta propia, los servicios de mantenimiento, y todas las formas de comercio minorista continúan siendo, junto con los servicios públicos, los principales canales de distribución del ingreso.

Las dificultades para multiplicar el empleo de los trabajadores manuales, junto con la falta absoluta de dinamismo en la agricultura por cuenta propia, por una parte, y la imposibilidad de multiplicar los empleos de 'cuello blanco' a un ritmo similar a la promoción de graduados escolares, por la otra, se conjugan para producir una emigración incontrolable. El despoblamiento está alcanzando niveles bastante embarazosos en los países más pobres. Por consiguiente urge estimar el número de ciudadanos que residen en el extranjero, pues parece que algunos países de la subregión tienen más fuerza laboral asalariada fuera de sus fronteras, trabajando en condiciones que escapan al control de las instituciones nacionales, que dentro de ellas. El Caribe se ha convertido en forma parcial o total en un exportador neto de fuerza laboral tanto calificada como no calificada.

Las condiciones de vida de los trabajadores caribeños en el exterior son motivo de preocupación. Se sabe que la gran masa de los emigrantes caribeños está lejos de ingresar a los estratos medios del país que los acoge. Sin embargo, sus salarios se reducen en una parte sustancial, la que es remitida a sus familias en su lugar de origen para fines de consumo; de este modo el propio empobrecimiento en el extranjero o en el lugar de origen se vuelve una seria amenaza.

Conclusión

En resumen, el importante papel que desempeñan en los procesos económicos internos los grupos sociales responsables de las actividades de los puertos marítimos caribeños indica el camino que debe recorrerse para satisfacer las necesidades locales con recursos locales. La

autosuficiencia colectiva es un formidable desafío para la subregión. Sus élites políticas e intelectuales han surgido o se han fortalecido a través del acceso a la autonomía e independencia; su búsqueda de legitimación se ve dificultada por las instituciones e instrumentos de

diálogo social heredados de la reciente colonización u ocupación. Cuesta que se materialicen las políticas a largo plazo orientadas a los cambios estructurales sociales y la reorientación de las actividades económicas por la resistencia que encuentran en las prácticas administrativas tradicionales derivadas de antiguas relaciones con orientación externa. En cambio, las medidas a corto plazo compatibles con las estructuras de dependencia poseen una eficacia que sin duda reproduce la segmentación y el bajo nivel de cohesión dentro de la subregión, pero ofrecen un respiro en casos de conflictos y crisis, mientras que los conocimientos y la planificación para el desarrollo autosuficiente se mantienen en pañales.

Dentro de este marco, basta leer el programa de trabajo global del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) para tener una perspectiva de los principales desafíos que encarará el desarrollo social durante el próximo decenio, según han sido diagnosticados por los mandos políticos de la subregión. Es necesario recordar que los representantes de los gobiernos miembros han destacado durante el segundo período de sesiones, celebrado en Santo Domingo en marzo de 1977, que la cooperación horizontal, es decir, la asistencia mutua entre los países del Caribe, es la piedra fundamental de su estrategia. Resulta entonces que el mayor desafío para los años venideros depende de la puesta en práctica de tal innovación en el arte de gobernar los países subdesarrollados. El peso del desarrollo social recae sobre los gobiernos y sobre su capacidad para cumplir con los sacrificios que requiere tanto la concesión como la recepción de asistencia de los países vecinos. Habrá que seguir articulando, y ampliando gradualmente, los denominadores comunes definidos en la creación del CDCC junto con los diversos criterios políticos e ideológicos de la subregión.

El problema principal destacado por el Comité que afecta a la mayoría de los países del Caribe fue que "carecen de experiencia, de recursos y de instituciones adecuadas para formular y aplicar políticas de desarrollo económico y social capaces de lograr el empleo pleno y productivo de la fuerza de trabajo". (Programa de Trabajo del CDCC.) El destino del Caribe durante el decenio del 80 está vincu-

lado a su éxito en movilizar sus recursos, y muy particularmente su fuerza laboral, en empresas productivas a través de "instituciones adecuadas". De hecho, se trata de invertir todo el proceso de extroversión y, por lo tanto, el problema del poder de negociación dentro y fuera de los países.

El primer capítulo del Programa de Trabajo trata de la cooperación técnica entre los países del Caribe, donde una política que permita compartir sus capacidades y experiencias se considera como "requisito esencial para una acción colectiva encaminada hacia cambios sustantivos de beneficio recíproco". Los pasos preliminares para cumplir este mandato se han dado con la creación del Centro de Documentación del Caribe; entre tanto se estudian otras medidas como Programas para la Eliminación de Barreras Lingüísticas, y la creación de Consejos Caribeños de Ciencia y Tecnología y de Desarrollo Económico y Social. Las ideas científicas orientadas hacia las circunstancias locales debieran difundirse en toda la subregión anulándose gradualmente su balcanización. Se pone énfasis en cuatro esferas específicas de interés primordial en el proceso de desarrollo de orientación interna: vivienda, producción alimenticia, salud pública y educación.

En tal nivel de concreción, surgen dificultades en vista de los diversos intereses creados específicos que se sienten afectados. Los mismos problemas de buscar la compatibilidad entre los gobiernos del Caribe a los que antes se aludió deben resolverse en cada caso, lo que obviamente significa que deben enfrentarse al nivel de la sociedad en su conjunto. Durante el decenio del 80 el Caribe debe convertirse en el marco de referencia básico de las poblaciones. Se advierten progresos en este sentido entre aquellos países que estuvieron ocupados por las mismas potencias coloniales. El desafío consiste en superar estas fronteras tradicionales.

El conjunto de modificaciones a las que se tiende en la economía agrícola de la subregión implica una participación activa de las poblaciones rurales en el proceso de desarrollo. Tomando en cuenta la posición tradicional dentro de las sociedades caribeñas de quienes viven del campo, la movilización social de esos estratos parece mucho más difícil de alcanzar que

ninguna otra meta. Los gobiernos no podrán ampliar el alcance de las medidas favorables a la población rural sin introducir profundos cambios en las estructuras ideológicas de la subregión. Instituciones y actitudes heredadas de los tiempos coloniales y de ocupación concebían a los residentes no urbanos como seres ignorantes o irracionales. La discriminación contra los adultos del campo no se percibe siquiera como un problema, tal es el predominio de estas ideologías de orientación exterior. Destruir el enfoque paternalista e infundir en las sociedades nacionales respeto por las poblaciones rurales —de paso sea dicho, la gran masa del pueblo caribeño— y asegurar su acceso a la condición de copartícipes válidos en el desarrollo sería un logro importante.

Más allá de proyectos sumamente necesarios de cambios estructurales de carácter económico, tales como reforma agraria, empleo, mejora de la producción agrícola, etc., por una parte, debe cesar la discriminación contra los idiomas, religiones, organizaciones familiares, pautas de cooperación propias de las poblaciones rurales; y por la otra, programas de educación académica y permanente deben enseñar sistemáticamente a los ciudadanos no sólo la validez de los puntos de vista rurales, sino su existencia misma. Deberán lograrse antes de fines de siglo intercambio de ideas entre los dos sectores de las sociedades caribeñas, y una comunicación entre los diferentes campesinados de la subregión para que se materialice cualquier forma de desarrollo.

Las metas fijadas para el sector industrial —un sustancial crecimiento manufacturero, corrección de desequilibrios externos por la sustitución de importaciones, y el comercio subregional— exigen una nueva ubicación de los grupos sociales tradicionalmente vinculados a otras actividades como el comercio y la especulación. Se prevé una renovación de las élites económicas caribeñas, y el papel que desempeña el Estado como empresario no es ajeno a dichas tendencias que tendrán que acelerarse. Paralelamente a esto, varias modificaciones afectarán el mercado laboral y muy en particular la remuneración de los trabajadores manuales para que el poder adquisitivo de la población evolucione a la par del desarrollo industrial.

El transporte marítimo y la explotación de recursos marinos son otro campo importante donde tendrán que encararse innovaciones de las relaciones sociales. Los pescadores y gente de mar en general constituyen uno de los estratos más desposeídos de la subregión; durante el próximo decenio deberá producirse una mejora tanto de sus condiciones de vida y trabajo, como de su nivel de capacitación. La aplicación de una política de desarrollo pancaribeña es inconcebible sin su participación.

En el plano internacional, los documentos constitutivos del CDCC se refieren a cuatro contextos diferentes dentro de los cuales se reorientarán e intensificarán las pautas de relaciones sociales mantenidas por los países miembros. El programa de trabajo del Comité es compatible con intereses comunes perseguidos por:

- 1) los países en desarrollo en general;
- 2) los países latinoamericanos, con especial referencia a las relaciones con los países dentro de la esfera de acción de las Oficinas de la CEPAL en México y Bogotá;
- 3) los países del Caribe, con especial referencia a las relaciones con los de menor desarrollo relativo afectados por su escasa población y territorio; y finalmente
- 4) el Comité otorga la consideración debida a la diversidad de situaciones dentro de los propios países.

Se necesitan nuevos términos de negociación social para modificar la influencia que se les atribuye en las relaciones internacionales a los aliados tradicionales del Caribe, y modificar los procesos asimétricos de desarrollo dentro de un país dado. Las negociaciones de los Estados miembro del CDCC con terceros y entre los integrantes de cada Estado miembro, traducidas en estrategias y actividades políticas implícitas en el programa de trabajo, suponen por parte de la población en su conjunto percibir sus intereses específicos y compartir conocimientos, normas y valores. La cohesión social dentro del Caribe determina la orientación de las actividades gubernamentales y la medida en que es posible progresar. Cambios significativos en el sistema tradicional de adhesiones internacionales deben acompañarse con la aparición de ciudadanos con la suficiente confianza en sí mismos como para apoyar las

políticas nacionales de relaciones exteriores.

En su estado actual, las ciencias sociales caribeñas no podrán enfrentar estos desafíos. En el próximo decenio habrá de producirse una reforma completa de estas ciencias; las investigaciones tendrán que sacar a luz la lógica de las formas locales de vida, y la enseñanza tendrá que atenerse a los hallazgos pertinentes referidos a las sociedades locales. Debe avanzarse en el estudio de la fuerza de trabajo y la planificación de la mano de obra; deben esclarecerse el papel de la mujer en el desarrollo, los movimientos migratorios y otras tendencias demográficas. Además, los científicos sociales enfrentarán la necesidad de hallar para ellos mismos un lugar adecuado en las sociedades caribeñas y controlar por esa vía su propio proceso de emigración.

El sistema educacional ha sido el principal vehículo de la dependencia cultural. Los años venideros cosecharán los resultados de esfuerzos en curso encaminados a fortalecer el significado de la educación formal para la situación específica de la subregión; aunque pueden surgir conflictos con los medios de comunicación de masas si no se pone en práctica el Programa de Trabajo de Educación Permanente del CDCC ya aprobado, que comprende, en la actualidad, propuestas para producir en todo el Caribe materiales impresos y audiovisuales, y

crear una red subregional de centros de animación y recuperación cultural que podrán contribuir al proceso de movilización y participación del grueso de la población. De este modo se darían las principales vías e instrumentos de diálogo durante el próximo decenio, y se enfrentarían obstáculos menores para la movilización y cohesión sociales. La urgencia de una mayor participación de la población en la serie de problemas planteados por el Comité provocará probablemente un mayor ritmo de expansión de la educación permanente en comparación con la educación formal.

El uso de idiomas vernáculos para la discusión y negociación de los problemas locales podría institucionalizarse durante el próximo decenio, y debería resolverse el problema de la enseñanza de idiomas oficiales como segunda lengua. La recuperación de la literatura oral ayudará en la lucha contra el analfabetismo y los medios de comunicación de masas deberán considerar una reorientación de su mensaje en vista del formidable aumento de su público. La capacidad de los países de aprovechar sus potencialidades para combatir la dependencia cultural será uno de los principales problemas de los conflictos ideológicos que se avecinan. Habrá que crear instituciones adecuadas para preparar a los países para encarar estos conflictos ideológicos.