



ILPES - INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
NACIONES UNIDAS - CEPAL - PRUD
GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SECRETARIA DE
PLANEAMIENTO DE LA
PRESIDENCIA DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe
IV Conference of Ministers and Heads of Planning of Latin America and the Caribbean
Ive Conférence des Ministres et Chefs de Planification de L'Amérique Latine et des Caraïbes

Buenos Aires, 9 y 10 de mayo de 1983

Distr.

LIMITADA

E/CEPAL/ILPES/Conf.4/L6

5 de abril de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

PLANIFICACION Y DESARROLLO EN EL AREA DEL CARIBE
- ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS -

(DOCUMENTO III-2)

83-4-516

INDICE

	<u>Página</u>
I. PANORAMA GLOBAL DE LA ECONOMIA DEL CARIBE EN EL BIENIO 1980-1981	3
A. <u>Rasgos centrales dentro del contexto mundial y regional</u>	3
B. <u>Rasgos principales de la evolución de los países del Caribe</u>	5
II. ANTECEDENTES BASICOS SOBRE LA ESTRATEGIA SUBREGIONAL DE DESARROLLO	12
1. Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo	12
2. La comunidad del Caribe en el decenio de 1980	14
3. Problemas, necesidades y prioridades que deben considerarse en la planificación de la ayuda para el desarrollo a los países menos desarrollados en el Caribe Oriental	17
III. LA PLANIFICACION FRENTE A LOS DESAFIOS DEL DESARROLLO CARIBEÑO	20
A. <u>La cooperación en planificación en la subregión: notas sobre algunos trabajos producidos</u>	20
1. Trabajos preparados con ocasión de las reuniones de planificadores del Caribe	23
a) Estudio de los sistemas de planificación nacional en América Latina y el Caribe	23
b) Cómo planificar - AFROSIBER - el método de planificar de nueve puntos y su aplicación en la planificación del desarrollo	26
c) Seis problemas de la planificación del desarrollo en los estados pequeños del Caribe	28
d) Informe sobre un estudio de las necesidades de capacitación de los planificadores en el Caribe Oriental	30
B. <u>Papel y desafíos de la planificación</u>	32
IV. ACCION DEL ESTADO Y LA PLANIFICACION	32
1. Antecedentes generales	42
2. Apoyo institucional para la planificación	43
V. LINEAS CENTRALES DE ACCION	56
A. <u>Sugerencias sobre los elementos básicos de la estrategia de desarrollo</u>	56
B. <u>Conclusiones</u>	63

Presentación

Este trabajo, que forma parte del estudio sobre el "Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe", pretende reunir algunos antecedentes que puedan ser útiles al análisis de la situación y perspectivas de la planificación en la subregión.

Se inicia con un breve examen de la economía mundial y regional como marco para examinar las características más relevantes de la situación de los países del Caribe.

Se presentan a continuación síntesis y comentarios de algunos de los más relevantes trabajos vinculados a la definición de bases para una estrategia subregional de desarrollo. En la parte siguiente se incluyen una serie de trabajos que han resultado del funcionamiento del sistema de planificadores del Caribe, importante mecanismo creado en el seno del CDCC para promover la cooperación mutua en planificación en la subregión. Se incluye también en esta sección un juicio sobre el papel y desafíos de la planificación en la subregión.

A continuación, el documento presenta una descripción somera de los países de la subregión. Finalmente se sugieren algunas líneas centrales de acción, para el fortalecimiento de la planificación en el Caribe.

Este estudio tiene el propósito, como se ha señalado, de reunir información sobre los trabajos en la región para promover el intercambio de ideas y de experiencias sobre las tareas de la planificación en el Caribe y en su relación con la Región en su conjunto.

Por lo tanto, es un documento de información que no representa necesariamente la posición oficial del ILPES sobre la materia.

I. PANORAMA GLOBAL DE LA ECONOMIA DEL CARIBE EN EL BIENIO 1980-1981

A. Rasgos centrales dentro del contexto mundial y regional

Los países del Caribe en su conjunto soportaron, en igual o peor magnitud, los efectos de la profunda recesión que caracterizó a la economía mundial durante los años 1980 y 1981. En efecto, la mayoría de los indicadores económicos disponibles demuestran que se registró una situación similar a la de la postguerra.

De acuerdo al balance preliminar realizado por la CEPAL, el crecimiento real del producto nacional bruto de los 24 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) escasamente alcanzó el 1.2 por ciento durante los años 1980 y 1981. Las tasas de desempleo en su conjunto se elevaron al 7.2 por ciento con 25 millones de desempleados. Las políticas monetarias restrictivas adoptadas especialmente en Estados Unidos y el Reino Unido elevaron las tasas de interés a cifras que oscilaron alrededor del 16 por ciento. De igual manera, se experimentaron fuertes desbalances en la cuenta corriente del balance de pagos entre los países exportadores y no exportadores de petróleo con disminuciones en el superávit de los primeros y aumentos en el déficit de los segundos. Dentro de este panorama recesivo, acompañado de diversas medidas proteccionistas, el volumen del comercio mundial alcanzó uno de los índices más bajos durante las últimas décadas.

Como reflejo del anterior panorama, la situación en América Latina fue igualmente desalentadora. En su conjunto, el producto interno global en 1981 creció tan solo en 1.7 por ciento, la tasa más baja durante los últimos 45 años. Esto significó que el producto interno bruto por habitante registrara un crecimiento negativo de -1.3 por ciento. En 1980 y 1981 la región alcanzó las tasas de inflación más altas de su historia con variaciones anuales próximas al 60 por ciento.

En lo que respecta al sector externo, el déficit de la cuenta corriente se remontó a la cifra sin precedentes de 39 200 millones de dólares en 1981 con un saldo también negativo en el balance comercial de 11 700 millones. El balance global del balance de pagos de igual forma presentó saldos negativos habiéndose registrado en el mismo año un déficit cercano a los 1 600 millones de dólares. Sin embargo, y a pesar de las circunstancias adversas, el volumen de las exportaciones aumentó en forma considerable a una tasa del 11 por ciento entre 1980 y 1981, lo cual no fue suficiente para contrarrestar la caída en la relación de precios de intercambio. El precio de los principales productos de exportación disminuyó significativamente entre el año 1980 y 1981. Para citar algunos casos, el azúcar cayó en un 38 por ciento, el café en 20 por ciento, el trigo en 12 por ciento, el cacao en 21 por ciento, carne de vacuno en 10 por ciento, cobre en 19 por ciento, estaño en 17 por ciento y mineral de hierro en 10 por ciento.

Para cerrar el cuadro de América Latina, la deuda externa global bruta desembolsada, se elevó de 205 300 millones de dólares en 1980 al monto record de 257 200 millones en 1981. Esto acrecentó, como consecuencia, los elevados coeficientes de servicio de la deuda en la mayoría de los países y restó posibilidades de inversión en sectores claves de la economía.

B. Rasgos principales de la evolución de los países del Caribe

Como se señaló al comienzo, los países del Caribe no constituyeron una excepción al panorama recesivo que experimentó el resto de América Latina en los comienzos de la década del 80. Además, de las condiciones adversas del mercado mundial, se suman factores especiales como tamaño, disponibilidad de capital, limitados recursos naturales, dificultades en el transporte y comunicación, un alto riesgo a fenómenos naturales y una frágil y poco diversificada estructura económica. A todo esto se le agrega una amplia diversidad de sistemas económicos y sociales que generan relaciones especiales de integración, solidaridad y cooperación.

A partir de los anteriores elementos, la subregión del Caribe puede agruparse para efectos del análisis en dos subconjuntos perfectamente diferenciados: en primer lugar estarían las islas que por su tamaño relativo y nivel de desarrollo constituyen un grupo especial. Aquí, podría incluirse a Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados e incluir a los países de carácter continental como Suriname y Guyana. Un segundo grupo podría incluir a las ocho islas que conforman el Caribe Oriental (Leeward and Windward Islands) y sumársele Antillas Holandesas y Bahamas. Esto en razón de que las islas del Caribe Oriental poseen un alto

grado de homogeneidad geográfico, comparten una misma historia, idioma, cultura y tradicionales lazos de afinidad política y comercial dentro de la comunidad del Commonwealth Caribbean. De todas maneras, las ideas que a continuación se exponen tienen como referencia a la subregión en su conjunto con énfasis en los problemas centrales del desarrollo y la planificación.

Dentro de la misma tónica de América Latina, la evolución del producto interno bruto global refleja un comportamiento dispar con situaciones de estancamiento y retroceso durante el bienio 1980 y 1981. Salvo contadas excepciones de algunos países que mostraron una rápida recuperación, condiciones externas adversas incidieron negativamente sobre el ritmo de crecimiento. A la crisis internacional generalizada se le agregaron los efectos devastadores de los huracanes Frederick, David y Allen que afectaron a los principales productos de exportación durante los últimos tres años.

De acuerdo al Gráfico 1, Bahamas, Barbados, Guyana, Haití y Suriname experimentaron por diversas razones tasas de crecimiento negativas algunas de ellas asociadas con el bajo ritmo de expansión de los sectores líderes tales como agricultura, manufactura y turismo. Por su parte, Trinidad y Tabago, Belize, Granada, Montserrat, República Dominicana, Antigua y St. Kitts-Nevis registraron disminuciones en sus tasas anuales de crecimiento. En contraste con esta situación, Jamaica alcanzó una significativa recuperación y el producto material de Cuba obtuvo una elevada

tasa de crecimiento como resultado de las innovaciones tecnológicas introducidas en la producción de caña de azúcar, el aumento en las exportaciones de tabaco y a la eficaz reorientación del Sistema de Dirección Económica.

En el campo externo, el déficit persistente en la Balanza Comercial y los altos desembolsos por concepto de intereses y utilidades arrojaron como efecto neto un déficit generalizado en cuenta corriente de la balanza de pagos. Las cifras del Cuadro 2 muestran un pronunciado aumento en los persistentes saldos negativos a excepción de Trinidad y Tobago con un balance positivo de 532 millones de dólares, gracias a ser un exportador neto de petróleo. Dentro de este panorama, Cuba también experimentó en 1981 un saldo en balanza comercial negativo de 822 millones de dólares cubanos comparado con 542 millones en 1980.

La industria del turismo, fuente principal de divisas para la mayoría de los países, disminuyó tanto en el número total de llegadas como en ingresos. Tal como lo muestra el Cuadro 3, de una muestra de 11 países el número de turistas disminuyó de 4 285 000 en 1980 a 3 664 000 en 1981. De igual manera, durante el mismo período para el conjunto de países mencionados los ingresos totales por concepto de turismo pasaron de 1 429 millones a 1 215 millones, lo cual significó por ambos conceptos disminuciones cercanas al 15 por ciento. En este sector se destaca la recuperación de Jamaica, el sostenido dinamismo del turismo en República Dominicana y el auge en Cuba

que recibió 2.4 millones de turistas/día en 1981, cifra superior en 3 por ciento a la registrada en 1980. Los precios del azúcar, uno de los principales productos de exportación y fuente fundamental de divisas, después de haber alcanzado en 1980 niveles superiores a los 40 centavos de dólar por libra, disminuyeron fuertemente en 1981 a un nivel cercano a los 7 centavos, precio inferior en un 40 por ciento a los costos de producción. Esta situación se vio agravada por el descenso también pronunciado en el precio de las bananas y la destrucción de gran parte de las plantaciones por parte de los ciclones David y Allen.

Las exportaciones de bauxita, producto fundamental para las economías de Jamaica, Guyana y Suriname, encontraron dificultades en el mercado internacional y en nada contribuyeron a revertir el estancamiento de las exportaciones no tradicionales. Para completar el cuadro conviene señalar la alta dependencia energética que caracteriza a los países del Caribe y que a pesar de los valiosos programas de cooperación impulsados por Trinidad y Tobago, México y Venezuela, las importaciones de petróleo continúan siendo uno de los principales factores de deterioro en la balanza de pagos.

Con respecto al producto interno bruto per cápita, la subregión presenta una alta disparidad; lo cual refleja las diferencias en la dotación de recursos y la poca diversificación del sistema productivo. Para el total de países miembros del Comité de Cooperación y Desarrollo del Caribe - CDCC - el producto por habitantes era de US\$365 en 1970 y diez años después había aumentado a US\$888.

Tomando como referencia a 1980, mientras Trinidad y Tabago alcanza los US\$3 731 per cápita, Haití escasamente llega a los US\$227 (ver Cuadro 4). Suriname ofrece US\$2 471, Jamaica US\$1 323, Barbados US\$2 523, República Dominicana US\$756 y Granada US\$612. De un total de 17 países, sólo cinco lograron superar el promedio subregional.

En materia de desempleo, la información disponible para el año 1980 en base a encuestas de hogares y censos de población muestra elevados índices de desocupación abierta. De acuerdo al Cuadro 5, en Jamaica se registraron 270 800 desempleados de una fuerza de trabajo equivalente a 991 200 personas, lo cual significó un 27 por ciento de desempleo. Igual porcentaje se dio en Granada con indicios de una tendencia a la baja en 1981. En Trinidad y Tabago el porcentaje de desempleados fue de 11 por ciento, en Haití 15 por ciento, Antigua 20 por ciento, Barbados 10 por ciento y en St. Lucia y Suriname del 14 y 17 por ciento respectivamente. En el resto de países las tasas de desocupación también permanecieron relativamente altas al igual que los valederos indicios para suponer elevados índices de subempleo o empleo disfrazado especialmente en el sector servicios.

Por último, para comprender el panorama global del empleo y dada la trascendencia de la industria manufacturera en este aspecto, convendría señalar algunos hechos relevantes. De acuerdo a un estudio preparado por la Oficina de la CEPAL para el Caribe, se señala que la concentración en cuanto a la generación del producto

manufacturero bruto es mucho más ostensible que la del producto interno bruto. De un total de US\$2 453 millones de dólares a precios corrientes de 1980, la República Dominicana, Jamaica y Trinidad-Tabago representaban el 84 por ciento. Esta elevada concentración ha persistido durante varias décadas y demuestra en forma ostensible la magnitud del desafío para generar fuentes de ocupación y de inversión distintas a la del sector agrícola tradicional.

El nivel promedio de industrialización cercano al 16 por ciento en 1980 fué sólo superado por República Dominicana y Jamaica con un 22 y 16 por ciento respectivamente (ver Cuadro 6). Trinidad y Tabago a pesar de sus ricos yacimientos de petróleo se ubicó por debajo del promedio con un 14 por ciento, lo cual estaría demostrando la necesidad de un esfuerzo mayor de elaboración interna dentro de un proceso gradual de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.

Junto a los factores ya señalados, la participación del producto agrícola en el producto interno bruto es como era de esperarse ostensiblemente superior a la participación del producto manufacturero. De acuerdo a las cifras del Cuadro 7 en Dominica era del 38 por ciento, en Granada 34 por ciento, en Guyana 30.5, en St. Lucia 14, St. Kitts-Nevis 19.0 y en Jamaica y Trinidad y Tabago del 7.8 y 6.9 por ciento respectivamente. Para confirmar estos niveles de participación, convendría recordar que las exportaciones

agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales al comienzo de la década del 80 representaban el 61 por ciento. Por países, éstas representaban el 93% en Dominica, en Granada el 98%, en Guyana el 62%, en Jamaica el 19%, en St. Lucia el 83 por ciento, en St. Vincent el 98 por ciento y Trinidad y Tabago el 4 por ciento.

A partir del anterior panorama nos corresponde ahora caracterizar la acción o el proyecto colectivo para salir al encuentro de los años ochenta dentro del difícil escenario ya descrito. Hemos querido partir con la cruda realidad de los indicadores para que en ejercicios posteriores las ideas guarden proporción no sólo con el esfuerzo que es necesario emprender sino también con la meta de una comunidad autosuficiente y próspera.

II. ANTECEDENTES BASICOS SOBRE LA ESTRATEGIA SUBREGIONAL DE DESARROLLO

En los países del Caribe desde el comienzo de su reciente independencia política numerosos han sido los esfuerzos realizados por diversos organismos, instituciones e individuos tendientes a definir estrategias globales o nacionales de desarrollo. En este sentido, una de las notas características de la región es su abundante literatura sobre el desarrollo económico y social pero con frecuencia dispersa y parcial. En la última década se han producido dentro de un nuevo espíritu y concepción, valiosos aportes de carácter técnico, metodológico y político orientados a definir un proyecto de desarrollo que eleve el bienestar y permita el uso pleno de los recursos disponibles. Desde este punto de vista y teniendo presente la función que le corresponde jugar a la planificación económica y social dentro del proceso de desarrollo, las siguientes líneas pretenden recoger sucintamente las ideas centrales de los aportes más recientes relacionados con la adopción de "la estrategia" o estrategias a nivel subregional para luego entrar a definir, identificar y seleccionar los temas centrales que le correspondería abordar a la planificación dentro de dicho proyecto de desarrollo.

1. Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo ^{1/}

Con ocasión del Cuarto Período de Sesiones del CDCC, celebrado en Suriname del 21 al 27 de marzo de 1979, los países miembros solicitaron al Secretario Ejecutivo de la CEPAL la preparación de un informe con las principales

^{1/} CEPAL, Oficina para el Caribe, "Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo". Octubre de 1980.

características del desarrollo económico y social del Caribe. Este informe complementarí­a el esfuerzo adelantado para los pa­íses en la definici­ón y aplicaci­ón de la nueva estrategia internacional de desarrollo. De acuerdo con el deseo de los gobiernos, el informe se present­ó y discuti­ó en Barbados del 19 al 21 de mayo de 1980. Lamentablemente en el seno del CDCC la estrategia propuesta a­ún no ha sido adoptada oficialmente por los Estados miembros.

En su parte medular el informe mencionado enfatiza como problemas centrales la necesidad de elevar y mejorar la eficiencia del sistema econ­ómico, el intensificar e irradiar el crecimiento econ­ómico y reducir la vulnerabilidad externa de la regi­ón, dentro de un marco de autosuficiencia y autodeterminaci­ón. En este orden de ideas, se plantea que la l­ógica de los objetivos y la l­ógica de los instrumentos que se establezcan exigen una adecuada planificaci­ón que contenga elementos concretos de participaci­ón.

A partir de los factores geohist­óricos tradicionales tales como el sistema de plantaciones, la "balcanizaci­ón" - como forma de control pol­ítico y administrativo - y la fragmentaci­ón de la sociedad caribeña, el informe destaca la presencia de fuerzas internas favorables al cambio tales como el mayor nivel de escolaridad, el descenso en los flujos migratorios, la inserci­ón en la comunidad internacional y, fundamentalmente, el control de su propio destino, el cual es inherente a toda naci­ón independiente.

De conformidad con lo anterior y teniendo como tel­ón de fondo los principales desaf­íos que confrontan los pa­íses del Caribe se identifican cinco grandes metas para el decenio de 1980. Todas ellas ponderan con

igual intensidad factores de índole social y económica con el propósito de concebir una sociedad más próspera y equitativa.

Entre las metas se destacan:

- i. Aumento en la eficiencia social de la economía.
- ii. Mejoramiento en la calidad de la vida de sus pueblos.
- iii. Mayor participación popular en la toma de decisiones.
- iv. Alcanzar una economía más autosuficiente y menos dependiente.
- v. Balance adecuado entre objetivos y recursos disponibles.

Para abordar dichos objetivos las opciones que se plantean se centran fundamentalmente en dos grandes grupos: el fortalecimiento del poder negociador y el ejercicio pleno de la planificación. Es decir, corresponde a toda la comunidad el fortalecer las instituciones regionales, subregionales y nacionales de cooperación para que en concordancia con el establecimiento de un sistema flexible de planificación adaptado al tamaño y estructura de las economías del Caribe, sea posible utilizar eficientemente los recursos disponibles y lograr el equilibrio adecuado de las actividades al interior y al exterior.

2. La comunidad del Caribe en el decenio de 1980 ^{2/}

Con ocasión de la Decimosexta reunión del Consejo de Ministros la Comunidad del Caribe (CARICOM) se estableció un grupo de expertos de alto nivel con el propósito de preparar la "Estrategia de integración para el Caribe durante la década del 80". El grupo tuvo como objetivo fundamental el revisar el funcionamiento del movimiento de integración y elaborar las recomendaciones necesarias para alcanzar un mayor dinamismo y eficacia

^{2/} Veáse The Caribbean Community in the 1980s, Report by a Group of Caribbean Experts.

en la ejecución de diversos acuerdos sectoriales y de política económica en general. De igual manera, los términos de referencia del grupo incluían el analizar en profundidad los aspectos relacionados con el déficit en balanza de pagos, armonización de incentivos y políticas tributarias, opciones frente a la crisis energética - alimentaria y la revisión de los instrumentos de cooperación dentro y fuera de la región. A partir del listado de propósitos, papel preponderante se le asignó al impulso e identificación de acciones conjuntas que permitan fortalecer el proceso de integración.

La calidad del informe en cuestión es indiscutible. En este sentido dado el importante esfuerzo de CARICOM cabe destacar algunas de sus ideas centrales.

En primer lugar, señala que el proceso de integración no es un simple arreglo comercial sino que por el contrario, a partir de profundas bases históricas y culturales constituye un compromiso para proveer colectivamente y en favor de sus habitantes oportunidades adicionales de desarrollo y a la vez acrecentar el poder de negociación de sus estados miembros. En síntesis, establece que la integración viabiliza el sentimiento de unidad y constituye uno de los principales medios para alcanzar la autosuficiencia. Quizás en ninguna otra área del mundo el concepto de integración tenga tanta validez como en el área del Caribe. El tamaño de los países, el aislamiento geográfico, la escala de producción, el pluralismo ideológico, la estructura productiva, la ubicación geopolítica, la calidad de los recursos humanos y la diversificación de los recursos naturales constituyen el patrimonio de los países del Caribe. Este

patrimonio, tal como lo enfatiza el informe, puede mediante el esfuerzo de integración y cooperación ofrecer un desarrollo superior al que resultaría de la suma de esfuerzos individuales actuando en forma aislada y descoordinada.

En concordancia con el tratado de Chaguaramas (1973), el informe evalúa la marcha del proceso, identifica los principales avances pero de igual manera señala fracasos y demoras en la implementación de algunos de sus acuerdos. Discute in-extenso la experiencia reciente de desarrollo y prioriza metas y obstáculos para terminar concentrándose en las principales posibilidades de programación conjunta en consideración de las diversas dotaciones de recursos con que cuentan las islas.

Por último, y como referencia obligatoria para futuros trabajos sobre el Caribe, relacionados con problemas del desarrollo, el informe incluye una síntesis de resultados y recomendaciones. Estas últimas no son un catálogo de aspiraciones, son por el contrario un conjunto de ideas, conceptos y afirmaciones de carácter técnico y operativo sobre la forma de abordar con eficacia asuntos concretos relacionados con el tema de la integración y la cooperación para el desarrollo. Entre éstas se destacan las que versan sobre el papel de la integración, los desafíos del desarrollo, las relacionadas con el sector agrícola industrial, energético, turismo, transporte y ciencia y tecnología. De igual manera, incluye una evaluación de los principales mecanismos de integración en ejecución y los cambios que urge poner en marcha para atender con equidad y eficiencia las islas de menor desarrollo relativo. Evalúa y sugiere

las modificaciones necesarias para ampliar el proceso de integración al resto de la región y finalizar con varias sugerencias para agilizar la puesta en marcha de las decisiones adoptadas.

3. Problemas, necesidades y prioridades que deben considerarse en la planificación de la ayuda para el desarrollo a los países menos desarrollados en el Caribe Oriental 3/

Es posible que este trabajo no haya recibido todo el análisis y toda la atención que se merezca por cuanto a pesar de referirse exclusivamente a los países del Caribe Oriental contiene todos los elementos necesarios para comprender la realidad y perspectivas de los países en cuestión. En primer lugar, identifica los problemas fundamentales de los microestados del Caribe Oriental y en segundo lugar, en forma escalonada, analiza los posibles medios o mecanismos para solucionarlos. Dentro de este orden de ideas se destacan los que se derivan de la limitada extensión de los recursos naturales, el pequeño tamaño del mercado interno asociado con bajos niveles de ingreso per cápita, la escasa disponibilidad de capital como resultado de las limitaciones para aumentar el ahorro público, privado o externo mediante la reducción en el gasto, el aumento en la base impositiva o a través de un mayor flujo de capitales. Además de estas restricciones, señala las dificultades para romper con el aislamiento debido a la inadecuada o inexistente infraestructura para el transporte aéreo y marítimo y por último, la escasez de recursos

3/ Preparado por la CIDA en consulta con el BIRF y los países de la región, mayo 1981.

energéticos tradicionales hace que su funcionamiento dependa casi por completo de las importaciones de hidrocarburos.

De entre los numerosos aportes del informe sólo nos concentraremos en aquellos estrechamente vinculados con los propósitos del presente documento. Así, en primera instancia, conviene mencionar las restricciones propias de los micro-estados para recibir una mayor asistencia para el desarrollo: a) inadecuada capacidad de absorción (absorptive capacity) que se manifiesta en las restricciones para identificar, evaluar e implementar proyectos de desarrollo. b) Dificultades para proveer las contrapartidas financieras y de personal que demandan los proyectos. c) Escasez de personal técnico de apoyo en la ejecución de los proyectos.

Para efectos propios de la planificación el informe destaca las dificultades administrativas que se derivan del pequeño tamaño y gran cantidad de proyectos que caracterizan los planes de desarrollo de los micro estados. Estos proyectos exigen un enorme apoyo institucional, dispersan recursos, promueven la dependencia, atomizan el apoyo gubernamental y se concentran prioritariamente en objetivos de corto plazo con un inadecuado nivel de participación de los países donantes en aspectos de carácter microeconómico. A todo esto, el informe menciona la inherente contradicción que esta situación plantea sobre los esfuerzos por integrar a la subregión para aprovechar las ventajas de las economías de escala. Pues, si bien, la ayuda externa per cápita, es relativamente alta, su incidencia ha sido baja en parte debido a la alta dispersión de los recursos en proyectos micro de corta duración.

Otro de los aspectos positivos del informe se relaciona con el análisis de las estrategias de desarrollo sectorial y las principales modificaciones que sería necesario introducir en cada caso para mejorar y elevar el rendimiento de la ayuda externa para el desarrollo. Finalmente, al igual que alguno de los informes ya comentados, el trabajo preparado por CIDA enfatiza la necesidad de revertir la tendencia de las décadas pasadas mediante la cooperación y la planificación regional en tres áreas: a) Establecimiento de programas regionales para atacar necesidades comunes de carácter intersectorial. b) Generación de proyectos regionales para aprovechar las economías de escala y c) Apoyo a las organizaciones regionales que ofrecen servicios de interés común.

III. LA PLANIFICACION FRENTE A LOS DESAFIOS DEL DESARROLLO CARIBEÑO

A. La cooperación en la subregión: notas sobre algunos de los trabajos producidos

Durante el Segundo Período de Sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), organismo intergubernamental subsidiario de la CEPAL, celebrado en República Dominicana, en marzo de 1977, se estableció un mecanismo para reunir a los planificadores del área del Caribe. La CEPAL ejerce las funciones de Secretaría Técnica, asistida por el ILPES. A la fecha se han realizado dos reuniones de planificadores del Caribe, la I en La Habana y la II en Kingston, Jamaica.

En la preparación y en el desarrollo de las reuniones se ha podido destacar el avance alcanzado en algunos países en el tratamiento de temas tales como planificación del desarrollo regional, planificación del sector agrícola, planificación del sector turismo, planificación del sector energía, ciencia y tecnología y transporte. Países como Jamaica, Cuba y República Dominicana, muestran un importante avance en el desarrollo regional. A pesar de su tamaño, varios son los planes de desarrollo regional que se han preparado y meritorio el apoyo institucional que esta materia ha recibido. 4/ 5/

La República Dominicana tiene una vasta experiencia en lo que respecta al ordenamiento territorial y en el marco de la planificación regional

4/ The Relationship between Physical, Regional and National Planning: The Jamaican Situation. Documento presentado a la Segunda Reunión de Planificadores del Caribe (Kingston, Jamaica, 29 de mayo al 2 de junio de 1980).

5/ Omar Davies y Michael Witter, The Jamaican Planning System: Its evaluation, present operation and potential, 1980.

se encuadra la ejecución del plan de inversiones públicas el cual es evaluado periódicamente para introducir los ajustes y correcciones necesarias que den permanencia al horizonte de planificación de mediano y largo plazo. 6/

En Cuba, mediante la coordinación de la Junta Central de Planificación - JUCEPLAN - y el Instituto de Planificación Física, el desarrollo balanceado de las distintas regiones juega un papel trascendental. 7/

En los temas relacionados con energía, medio ambiente, turismo, transporte, desarrollo rural, empleo y ciencia y tecnología, los trabajos presentados a consideración de los expertos en planificación durante las dos últimas reuniones demuestran un esfuerzo sistemático por abordar en forma integral las respectivas políticas a nivel subregional. En todos ellos se enfatiza la necesidad del enfoque multisectorial, la necesidad de establecer balances entre recursos y necesidades, la necesidad de encarar el problema de los límites de capacidad como en el caso del turismo, la necesidad de la cooperación regional para la defensa del ecosistema y la urgente necesidad de acelerar la ejecución del plan regional de alimentación (Caribbean Food Plan) mediante el aumento en los niveles de productividad del sector agrícola y un uso más intenso del suelo disponible. Respecto a este último punto, basta recordar que

6/ Oficina Nacional de Planificación, Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe, febrero de 1982, p. 34.

7/ Cuba, Elaboración de una estrategia de desarrollo y su vinculación a los planes a largo, mediano y corto plazo. Documento presentado en la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, noviembre de 1978.

actualmente las importaciones de alimentos superan los 700 millones de dólares anuales y se han venido expandiendo considerablemente en términos de volumen. 8/

Aparte de los trabajos individuales ya mencionados, los planificadores cuentan con valiosos documentos de referencias, estudios y estrategias de carácter sectorial promovidas por organismos internacionales especializados tales como la FAO, el PNUMA, la UNCTAD. De igual manera, es esta la oportunidad de destacar el esfuerzo realizado por la Secretaría del CDCC a través de la Oficina Subregional de la CEPAL para el Caribe por promover el diálogo entre los países de la región y ofrecer en forma periódica sustantivos trabajos de apoyo para la acción de los gobiernos.

8/ The Caribbean Community in the 1980s, op. cit., p. 44.

1. Trabajos preparados con ocasión de las reuniones de Planificadores del Caribe

a) Estudio de los sistemas de planificación nacional en América Latina y el Caribe 9/

Como se ha señalado dentro del plan de trabajo del CDCC, la reunión periódica de expertos en planificación constituye un aporte significativo para los países de la región. Dentro de la valiosa documentación presentada durante la II Reunión de Expertos, el tema central lo constituía el análisis y evaluación de los sistemas nacionales de planificación en el Caribe. Este informe que contó con el apoyo técnico e institucional del ILPES y la Oficina Subregional de la CEPAL para el Caribe, constituye un esfuerzo pionero por tratar de evaluar el significado y la dimensión del concepto "planificación" de estados pequeños de características insulares y que se encuentran enfrentado a los desafíos de una reciente independencia política.

A partir de un cuestionario preparado en forma ad-hoc y mediante misiones especiales a los países, el informe plantea con objetividad las diferentes formas de ejercer la planificación y el alto riesgo que significa transplantar técnicas y métodos a un contexto histórico e institucional diferente sin antes haber agotado un proceso gradual de adaptación y ajuste. Tal como lo postula el informe, en el Caribe la planificación tiene tres rasgos característicos: en primer lugar, se le ha asociado con la gestión de fondos externos para el desarrollo. En segundo, se considera que está orientada hacia la reestructuración de las economías y en tercer lugar, se

9/ Noel Boissiere, Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean.

considera que aún no está clara la forma de inserción en el esquema institucional de los países. Como bien se puede ver, estas concepciones y limitaciones permiten entrever que la planificación tiene aún un amplio camino por recorrer antes de convertirse en la herramienta conductora por excelencia del desarrollo en el mediano y largo plazo.

Constituye un peligro o un alto riesgo de omisión el pretender resumir en unas pocas líneas las numerosas ideas y sugerencias que contiene el trabajo preparado por la señora Noel Boissiere. Sin embargo, con el ánimo de rescatar las más sobresalientes se mencionarán las siguientes: en primer término, las tareas de previsión y asignación de los recursos disponibles, dentro de un mínimo de racionalidad administrativa, se llevan a cabo dentro de los confines del sistema presupuestario. Esto a todas luces no es suficiente ni conveniente para una correcta compatibilización entre los objetivos de mediano y largo plazo. La situación es aun más preocupante si se tiene en cuenta que los aspectos de carácter coyuntural adquieren una gran trascendencia en vista de la alta vulnerabilidad frente a los vaivenes del escenario internacional y a la dependencia para sus proyecciones del precio de unos pocos productos altamente competitivos e inestables. Uno de los puntos fundamentales del informe en cuestión hace relación con el innegable y profundo desafío que enfrenta la planeación en los países del Caribe. De una parte, desde el punto de vista teórico la planeación exige revisión, ajuste y flexibilidad en los conceptos y las técnicas tradicionales. De otra parte, en

vista de las características geográficas y la poca diversificación de la estructura económica, la planeación demanda un adecuado balance de factores internos y externos. Si dicho balance no se da en las condiciones mínimas de coherencia y eficacia, las metas del desarrollo estarán cada vez más cerca del fracaso que del éxito. Este balance presupone el uso de los recursos físicos y humanos disponibles y el diseño de la estrategia de inserción colectiva en el mercado mundial.

Aparte de las anteriores ideas, el informe también señala como el problema de las islas no consiste en la ausencia de planes o proyecciones cuatrienales o quinquenales, casi todas tienen una amplia experiencia en este ejercicio burocrático, el problema frecuentemente radica en el respaldo político e institucional.

Finalmente, el informe sobre el "Estado de la planificación en el Caribe" menciona un aspecto sobre el cual han venido insistiendo diversas personas e instituciones.^{10/} Este se relaciona con el papel que le correspondería cumplir a la planificación para coordinar e integrar eficazmente las políticas y objetivos

^{10/} Discurso pronunciado por el Honorable Hugh Small, Ministro de Finanzas y Planeación, en el acto inaugural de la II Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, Kingston, Jamaica, 29 de mayo - 2 de junio de 1980.

de carácter macroeconómico con la planificación sectorial por proyectos mediante las técnicas de costo-beneficio y el uso indiscriminado de subsidios e incentivos de carácter fiscal, monetario y arancelario. En este campo, el informe concluye que la planificación podría llenar un gran vacío e integrar mejor las tareas del desarrollo en ambos niveles.

b) Cómo planificar - AFROSIBER - el método de planificación de nueve puntos y su aplicación en la planificación del desarrollo

Este trabajo es el resultado de una adecuada combinación de teoría y práctica. Tal como lo define su autor, se trata de un método claro y coherente para abordar en forma sistemática la planificación del desarrollo teniendo en mente como usuarios a los planificadores en el terreno, a los teóricos y pedagogos. Después de un vasto análisis de la literatura existente tanto en los sistemas capitalistas como socialistas, el método no pretende ser respuesta o solución a los diversos problemas diarios de la planificación, simplemente presenta las notas, elementos, pasos o insumos mínimos que todo esfuerzo de planificación debe contener. El mérito de este trabajo además, de su rápida comprensión, radica en estar orientado preferencialmente a los países del Caribe donde la planificación constituye aún una herramienta novedosa. Básicamente el método propuesto consta de los siguientes pasos: análisis, pronóstico, evaluación de recursos, objetivos, estrategias, repercusiones, balances, ejecución y examen. 11/

11/ Trevor Farell, AFROSIBER: Analysis, Forecasting, Resource Evaluation, Objectives, Strategies, Implications, Balances, Execution and Review.

- i. Análisis y evaluación del contexto en el cual la planificación tiene lugar. Esta primera etapa incluiría no sólo la evaluación y conocimiento de las precondiciones para ejercer la planificación, sino también un completo diagnóstico de la situación económica, social, política, demográfica y del contexto físico productivo. Este diagnóstico también debería incluir factores "no económicos" de carácter sociológico, histórico, cultural e institucional.
- ii. Pronóstico o predicción de los esenarios (forecasting) como forma de preveer tendencias, preveer futuros cuellos de botella y preveer el impacto de determinadas políticas.
- iii. Evaluación de los recursos disponibles.
- iv. Establecimiento de objetivos.
- v. Identificación y explicitación de las estrategias. Esto incluye las cuestiones sobre cómo lograr las estrategias, a qué costo, en qué tiempo y cuál podría ser el radio de acción de las variables objetivo (instrumentales, endógenas o exógenas).
- vi. Desagregación de las estrategias. En el plano operacional, este paso requeriría una explicación sobre el impacto de la estrategia en el nivel sectorial, urbano, rural, local y el posible comportamiento de las principales variables macroeconómicas.
- vii. Cálculo de balances. Mediante la confrontación de oferta y demanda de recursos disponibles es posible evaluar necesidades, ajustar metas, reasignar recursos y prever cuellos de botella.

viii. Ejecución. Es decir, cómo y con quien se va a desarrollar el plan. Este paso incluye fundamentalmente todos los aspectos relacionados con la participación popular en la planificación.

ix. Evaluación. Acá el autor sugiere explicitar las formas de seguimiento y evaluación del plan dentro de un proceso continuo de ajuste y revisión.

No hay duda que planificar en buena medida es una tarea que exige imaginación, creatividad, inteligencia y buen juicio. Sin embargo, tampoco puede ser interpretada como un ejercicio de buenos propósitos, carente de realismo, conocimiento y método. En este sentido, el trabajo de Farrell es un excelente aporte y una útil referencia metodológica para comprender las diferentes fases que conlleva todo esfuerzo de planificación.

c) Seis problemas de la planificación del desarrollo en los Estados pequeños del Caribe ^{12/}

Como un subproducto del anterior trabajo y teniendo como marco de referencia a los países de habla inglesa de la CARICOM y al Caribe de habla holandesa, T. Farrell comienza por identificar cuatro pre-requisitos necesarios y fundamentales para planificar:

- i. Tener un grado mínimo de control sobre lo que se va a planificar;
- ii) voluntad y compromiso de planificación;
- iii) comprensión técnica y filosófica del método y técnicas de la planificación;
- iv) mecanismo organizativo de la planificación.

^{12/} Por Trevor Farrell. Documento presentado en la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, La Habana 25 al 31 de enero de 1979.

A partir de los anteriores prerequisites el autor considera que son seis los problemas prioritarios de la planificación del desarrollo en el Caribe: i) falta de control; ii) falta de compromiso real con la planificación del desarrollo; iii) carencia de estructuras organizativas apropiadas y la falta de participación popular; iv) información inadecuada; v) falta de recursos humanos y oficinas técnicas; vi) incapacidad de elaborar estrategias efectivas.

Si bien los seis problemas mencionados no son exclusivos del Caribe, la identificación de los mismos es un hecho relevante en el sentido de señalar con precisión las áreas o aspectos que impiden que la planificación cumpla sus objetivos o coadyuve en el proceso de desarrollo de la región. La validez de los problemas es un reto permanente en el diseño de futuros planes y dependiendo de la voluntad política y técnica para superarlos será posible hablar de una planificación efectiva y participativa y no de aquella enunciativa y tecnocrática.

d) Informe sobre un estudio de las necesidades de capacitación de los planificadores en el Caribe Oriental 13/

A solicitud del ILPES y como marco de referencia para futuras acciones de planificación en capacitación, este estudio de características y propósitos diferentes a los anteriores también contiene una evaluación ad-hoc de la infraestructura institucional para la planificación y además plantea una serie de modificaciones a su actual funcionamiento que bien vale la pena destacar y comentar.

El informe cubre siete países del Caribe Oriental (Antigua, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal Y Nieves, Santa Lucía y San Vicente) y está dividido en dos grandes bloques. El primero se refiere a los aspectos institucionales, problemas más usuales de la planificación y oportunidades de capacitación en planificación existentes en la subregión. El segundo, versa sobre las experiencias en planificación en cada una de las islas con énfasis en sus tareas e infraestructura técnica. Dentro del primer bloque el informe destaca la escasez de personal técnico calificado capaz de adelantar las tareas propias de la planificación. Como dato que refleja fielmente la situación se menciona que en los siete microestados sólo existen 51 personas en las oficinas centrales de planificación para atender todas las tareas de carácter económico y social. A pesar de que la asistencia externa viene acompañada con la asesoría de personal técnico extranjero, ésta no ha redundado en una mayor capacidad institucional debido a la falta de contrapartida técnica nacional bloqueándose así, la transferencia de conocimientos o la capacitación en el trabajo. Como resultado neto de esta

13/ Dr. George Reid, Report on Survey of Training Needs for Planning Officials in the Eastern Caribbean.

situación, el personal disponible se concentra en las tareas de formulación y seguimiento del presupuesto público o en la formulación de proyectos en lugar de abordar las tareas de carácter macroeconómico. Estas últimas y los detalles de carácter técnico asociados con las políticas son dejados en manos de los expertos extranjeros.

En lo que respecta a las oportunidades de capacitación, el informe menciona las numerosas y dispersas acciones adelantadas por instituciones (ECCM, CDB, CARICAD, USAID, UNDP, OEAS, IBRD, CIDA, ECLA) en los más diversos campos. Estos incluyen aspectos sustanciales de la administración pública, desarrollo social, políticas sectoriales y fundamentalmente todo lo relacionado con las técnicas de formulación y evaluación de proyectos. De acuerdo al informe, una idea central domina el panorama de la capacitación en el Caribe Oriental: además de su alta dispersión y poca coordinación inter-institucional, desde el punto de vista de la planificación no hay una clara comprensión de las interrelaciones entre la planificación nacional o macro y la formulación y ejecución de proyectos micro. Este vacío impide orientar la acción del Estado hacia los objetivos centrales del desarrollo y también impide asignarle a los proyectos la ponderación adecuada de acuerdo a su contribución a los grandes objetivos del plan.

En el bloque dedicado a las experiencias nacionales, a excepción de Granada, en las demás islas se menciona la falta de una acción coordinada para planificar y la escasez relativa de personal

para diseñar, ejecutar y evaluar el plan. Como un último comentario, común a casi todos los países del Caribe Oriental, se mencionan las posibles dificultades que plantea la excesiva concentración de esfuerzos en la planificación por proyectos sin un claro marco de objetivos a nivel nacional.

B. Papel y desafíos de la planificación

En la parte II se trató de dar una visión global de la situación caribeña a la luz de los principales rasgos económicos que caracterizan al escenario mundial. A partir de dicha realidad, en la parte II se pretendió recoger las principales ideas vertidas en numerosos estudios e informes sobre la planificación del desarrollo en la región. En la parte III el propósito ha consistido en seleccionar y concentrar la atención sobre los temas más urgentes y prioritarios que le corresponde enfrentar a la planificación en cumplimiento de sus objetivos básicos. Estos objetivos, tal como los ha definido el ILPES, podrían ser los siguientes: reducción de la incertidumbre, reducción de la incoherencia y reducción de la diversidad. ^{14/} El primero de ellos se refiere al papel orientador que la planificación puede cumplir mediante el establecimiento de guías o señales para la acción inmediata y la proyección económica y social de las principales variables macroeconómicas con el objeto de anticipar escenarios futuros con sus correspondientes medidas de corrección y ajuste. El segundo, consiste en proponer opciones que permitan una mayor compatibilidad entre fines y medios y el tercer objetivo pretende reducir la fragmentación y dispersión en la acción del Estado dentro del ámbito de una sociedad participativa.

^{14/} Para mayor detalle de estos conceptos ver: ILPES, "El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe", Cuadernos del ILPES 28, Capítulo VII, pág. 249.

a) Es importante destacar desde un comienzo que estos objetivos son igualmente válidos tanto a nivel nacional como regional y en el Caribe la compatibilidad de los dos niveles juega un papel de vital importancia en virtud de las características geográficas, tamaño del mercado y presencia de factores comunes tanto en el plano económico como social. Quizás en ninguna otra región o en ningún otro país la compatibilidad de los niveles nacional y regional constituyan una necesidad tan imperiosa como lo es en el Caribe. Esta fundamental observación constituye la base para romper con un enfoque del pasado sustentado en la fragmentación geográfica insular, en la ya mencionada balcanización de mercados cautivos, orientados fundamentalmente a abastecer y satisfacer los requerimientos de la metrópolis.

De conformidad con lo anterior, surge en primera instancia una gran tarea para la planificación durante la presente década: el compatibilizar las políticas de desarrollo en el nivel nacional y regional. Dentro del pluralismo ideológico y la soberanía de cada nación para optar por las políticas más convenientes, la planificación puede evitar la tendencia a perder involuntariamente la idea de conjunto o pretender resolver aisladamente los problemas nacionales. En este sentido, las políticas de desarrollo a través de la planificación tienen que compatibilizarse, armonizar y perseguir dentro de rangos flexibles objetivos comunes.

Lo anterior no significa diseñar un plan para toda la región o pretende coordinar ex-ante todos los planes a nivel nacional. Lo que se sugiere es identificar y ejecutar programas conjuntos y llevar a cabo proyectos en los sectores claves dentro de una perspectiva regional coherente. 15/

15/ Véase "Summary of Findings and Recommendations" en The Caribbean Community in the 1980s, op. cit. p. 106.

b) Hay otro terreno en el que la planificación podría ser útil y efectiva. El Caribe goza el privilegio de pertenecer por completo a los Sistemas Norte-Sur. Por un lado se tiene a Estados Unidos y Canadá como Norte y América Latina como Sur. Pero también el Caribe pertenece y participa del Sistema de la Comunidad Económica Europea como Norte y el conjunto Africa y el Pacífico como Sur. En este esquema el Caribe goza de una posición estratégica y está llamada a desempeñar con gran propiedad el papel de vínculo, articulación o puente entre los dos sistemas. Sin embargo, para capitalizar esta situación se requiere de un esfuerzo concertado de planificación en el plano externo. Ejemplo positivo de lo que podría ser este nuevo espíritu lo constituyen la convención de Lomé, el Acuerdo General Canadá/CARICOM y el acuerdo México/CARICOM en el campo de la energía. Lo anterior significa planificar una decisión colectiva de tal manera que todos participen de los beneficios y aporten en la medida de sus capacidades al éxito de la política. Esta es la esencia de la integración, pero para ello se necesita definir un objetivo, clarificar los medios, especificar los instrumentos, linear responsabilidades y aunar esfuerzos pero por encima de todo, voluntad política para llevar a cabo las políticas. Nunca antes había estado tan cerca de convertirse en realidad el principio que animó a Eric Williams en su lucha por la independencia de Trinidad y Tabago. "La separación y la fragmentación constituyeron la política del colonialismo y de los regímenes coloniales rivales. La asociación y la integración deben constituir la política de la independencia". 17/

17/ Eric Williams, "History of the People of Trinidad and Tobago", André Deutsch, pág. IX.

En consonancia con el anterior ideal y para dar un ejemplo del papel que puede cumplir la planificación en el desarrollo del Caribe, se mencionará algunos datos sobre la situación del comercio exterior. De acuerdo a un estudio reciente del Banco Mundial, 18/ el comercio entre los países miembros del CARICOM alcanzaba los 47 millones de dólares en 1967 y en 1981 era cercano a los 376 millones de dólares. Sin embargo, este comercio básicamente se realizaba con Estados Unidos y Europa. Del total de importaciones únicamente el 7% se realizaba entre países miembros. Situación semejante se registró con las exportaciones intraregionales por cuanto del total, éstas escasamente representaban el 7% en 1981. Dos países, sin embargo, constituyen una excepción a la presente estructura comercial. En primer lugar Barbados, cuyas exportaciones a la región participan con el 30 por ciento del total de exportaciones y en segundo lugar Guyana, cuyas importaciones desde la región alcanzan al 29% del total de importaciones, las cuales en su mayoría son petróleo de Trinidad y Tabago (véase el cuadro 8).

18/ Banco Mundial, Caribbean Group: Current Situation and Prospects.
May 24, 1982, page 14.

Diversas son las razones que se dan como explicación por la anterior situación. Algunas son de carácter estructural como la falta de complementariedad productiva, otras son de carácter instrumental como la elevada protección efectiva de los bienes durables, la sobrevaluación de las tasas de cambio y la existencia de un amplio y disperso sistema de tarifas, exepciones, subsidios y restricciones cuantitativas. El resultado de todo lo anterior ha sido la suma de mercados y la suma de políticas sin una clara concepción de la unidad, la coherencia y la previsión, objetivos por excelencia de la planificación.

c) Una tercera tarea de la planificación en el nivel regional se relaciona con lo que Jean Casimir denomina "Extroversión total" y "Extroversión limitada".^{18/} La primera se caracteriza por el tipo de relaciones económicas y sociopolíticas durante la época colonial y la segunda por los estados nacionales independientes. Dentro de esta última categoría, la Secretaría del CDCC considera como el principal problema que afecta a los países del Caribe el 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".^{19/}

^{18/} Jean Casimir: Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe, en Revista de la CEPAL, abril de 1981, páginas 129 a 147.

^{19/} Jean Casimir, Principales desafíos op. cit. Pág. 145.

Así, al evolucionar de la colonización o dependencia hasta su estado actual, muchas de las características de la antigua estructura socioeconómica se conservaron sin modificación alguna. Esta situación se vio agravada por el auge de nuevas expectativas y la urgencia de generar las bases para una autosuficiencia colectiva con base en el uso de los recursos locales disponibles. En otras palabras, al pasar de un estado a otro se generaron fuerzas internas y externas que favorecían la inserción de la región en la comunidad internacional y en el flujo del comercio mundial, pero esta nueva situación no pudo ser aprovechada plenamente debido a la demora en adaptarse la estructura económica y el aparato institucional interno. En consecuencia, aún persisten las características de países agrícolas o mineros monoexportadores, una industria manufacturera concentrada en bienes durables de poca intensidad tecnológica y un sector servicios alrededor del turismo como generador neto de divisas. Como las cifras lo señalan, el paso de un estado a otro en nada o poco favoreció la creación de empleos productivos, la eliminación gradual del desempleo, la reducción del subempleo en los sectores agropecuarios y, particularmente en el comercio y servicios. La llamada "extroversión limitada" encuentra por lo tanto, restricciones para absorber el aumento de la oferta de mano disponible e incrementar la tasa de participación de la fuerza de trabajo. El anterior diagnóstico se encuentra claramente explicado y comentado en un trabajo reciente preparado por el Dr. Ralph Henry con ocasión de la Primera Reunión del Grupo ad-hoc sobre planificación de la mano de obra. 20/ (Granada, 17 y 18 de septiembre de 1981).

20/ Ralph Henry, The Basic Situation in Manpower Planning in Caribbean Countries, CDCC/PWG: M/81/3.

A continuación se presentará suscintamente las principales conclusiones de dicho trabajo. Para comenzar se menciona que la población total de los países miembros del Commonwealth alcanza los 5 millones de personas, si a esto se le suma los 10 millones de Cuba, los 360 000 habitantes de Suriname, los 5 millones en República Dominicana y Haití respectivamente y 250 000 personas en Antillas Holandesas, se tendría una población total de aproximadamente 25 610 000 personas. Es decir, una población semejante a la Argentina o Colombia. Si se tiene en cuenta que en el Caribe del Commonwealth las personas mayores de 14 años, que no asisten a ningún centro de instrucción y que no se encuentran buscando trabajo, representan 2 millones se tendría que aproximadamente el 40 por ciento de la población pertenecería a la fuerza de trabajo con una tasa global de participación cercana al 60 por ciento para todos los grupos de edad pero con una mayor concentración de personas en edad adulta debido al aumento en los índices de escolaridad. Si a lo anterior se agrega la reducción de la emigración, el aumento del flujo migratorio rural-urbano y la mayor participación de las mujeres, resulta que con una tasa de crecimiento de la población cercana al 1.5 por ciento anual, la economía en general ha sido incapaz de aumentar el empleo a un ritmo comparable al crecimiento de la fuerza de trabajo que crece al 2 por ciento al año. Frente a la anterior situación, el estudio considera que la solución no es única, hay factores ideológicos de por medio y todo depende dentro de cada estilo de desarrollo del tipo de políticas que se adopten. Sin embargo, es evidente que además de la necesidad de distinguir políticas para mejorar el funcionamiento del

mercado, es fundamental el diseño de aquellas destinadas a reducir el subempleo y generar nuevos empleos productivos.

Sin entrar en mayores detalles sobre la problemática del empleo en mercados segmentados convendría separar el análisis en dos niveles. En el primero de ellos el rol de la planificación se asocia con el conocimiento sobre los factores macroeconómicos determinantes del empleo y su correcta inserción en el plan de desarrollo. Esto incluye también el impacto de los instrumentos de política y su adecuada compatibilización en la estrategia que finalmente se decida adoptar. Las lecciones de la experiencia señalan que los anteriores pasos constituyen la aproximación más viable al problema del empleo para superar las categorías hipotéticas sobre los factores de demanda y oferta que afectan el mercado del trabajo. Para citar un caso, con frecuencia se menciona a la actividad turística como fuente importante de empleo. Sin embargo, muy poco es lo que se sabe sobre su aporte real a la economía o su diferencia entre el aporte al ingreso nacional y al ingreso recibido por la población del país, poco se conoce sobre los efectos multiplicadores directos e indirectos y poca información existe sobre el tipo de empleo generado, la estacionalidad y la permanencia de los trabajos. También poco conocimiento se posee sobre las preferencias de la demanda y las posibles combinaciones de factores para determinar las posibilidades reales de generar empleo. De igual manera, habría que mencionar el desconocimiento sobre la eficacia para generar empleo de un amplio paquete de subsidios fiscales, monetarios, arancelarios y tributarios.

El anterior caso, al igual que muchos otros, demuestra que resulta estéril atender el problema del empleo no existiendo estrategia globales de desarrollo dentro de la cual encuadran las políticas sectoriales específicas.

El segundo nivel de análisis se relaciona con el conocimiento adicional sobre determinadas áreas que sería necesario poseer para explicitar la estrategia de empleo y conocer sus posibles resultados. En esta materia, el promover la movilidad y los encadenamientos intersectoriales han demostrado ser cruciales para alcanzar los objetivos de empleo. De conformidad con lo expuesto, las áreas de investigación prioritarias propuestas en el estudio de Ralph Henry serían las siguientes:

- a) Contribución de la política de promoción de exportaciones a la generación de empleo.
- b) Características sobre la segmentación del mercado laboral.
- c) Situación actual de la agricultura y sus posibilidades de crear empleo.
- d) Características de la migración intra y extra regional y su impacto sobre la fuerza de trabajo.
- e) Participación primaria y secundaria de la mujer en la fuerza de trabajo.
- f) Escogencia de tecnología y capacitación de la mano de obra.
- g) Análisis comparativo de las estructuras salariales e industrialización "competitiva".

Brevemente se han tratado de identificar tres campos en los cuales el aporte de la planificación al desarrollo del Caribe se considera podría robustecer su estructura, mejorar su nivel técnico de operación y coadyuvar a solucionar algunos de los problemas más inmediatos en el mediano y largo plazo. A continuación trataremos de dilucidar las formas por las cuales la acción del Estado a través de la planificación podría hacer una contribución significativa a la realización de las estrategias elegidas.

IV. ACCION DEL ESTADO Y PLANIFICACION

1. Antecedentes generales

Planificar en el Caribe es algo difícil de definir. Abundan los estilos y las diferencias entre un estado y otro son significativas como para generalizar y definir una imagen-objetivo dentro de un molde normativo estricto. Para algunos el problema central se relaciona con el tamaño y la dificultad de aplicar técnicas, métodos y conceptos válidos para un tamaño diferente. Para otros, planificar presupone un esquema institucional complicado mediante el cual se puedan ejercer las decisiones de carácter indicativo o impositivo. Tanto la primera como la segunda crítica se cree que carecen de validez por cuanto el concepto de tamaño es independiente de los objetivos de previsión, coherencia y unidad a que puede aspirar todo Estado moderno y aún más, son las diferentes combinaciones de factores las que determinan cuán pequeño es un país y no simplemente la escasez relativa de un factor fijo.

Sobre lo que si hay que insistir para ser consecuente con el sistema insular del Caribe es en la necesidad de implantar una planificación flexible y adaptativa capaz de responder con dinamismo y prontitud a las cambiantes situaciones del escenario interno y externo. En este sentido, técnicas como las de insumo-producto, modelos econométricos de experimentación numérica, estimaciones sofisticadas de la producción capital-producto, modelos de oferta y demanda que exigen elevados niveles de desagregación e información y los intentos de planificación via simulación global o sectorial de la economía tendrían escasa utilidad práctica y raídamente quedarían

reducidos a simple ejercicios "exógenos" con una mínima posibilidad de orientar la acción del Estado.

De igual manera, conceptos como los de desarrollo rural y urbano y sus connotaciones socioeconómicas usuales en América Latina son diferentes en el contexto del Caribe. Igual cosa se podría decir de la teoría convencional del desarrollo regional y los conceptos de polos de desarrollo, salvo quizás en Cuba, República Dominicana y Jamaica.

Respecto a la información estadística, los indicadores de coyuntura y la disponibilidad de los datos, la situación varía de país a país, pero en general, salvo las islas mayores, la base cuantitativa para la planificación es limitada y en algunos casos inexistentes. Estas y mucho más son las razones para insistir en un enfoque flexible y adaptativo.

2. Apoyo institucional para la planificación

De acuerdo a la orientación ideológica de los gobiernos, el Caribe constituye una amplia muestra de sistemas y combinaciones de ellos. A continuación se intentará destacar las características institucionales más sobresalientes en un esfuerzo global de síntesis.

a) Cuba. En el período anterior a 1965 se estableció la Junta Central de Planificación - JUCEPLAN - y en 1962 se comenzó la confección del plan económico anual y paralelo a esto se inició una masiva divulgación de los conceptos y procedimientos de las tareas

del plan. 21/ En el período 1967 hasta 1970 se concentró el trabajo de planificación en la administración directa de los recursos materiales y con posterioridad a esto, se elaboró el primer plan quinquenal para el período 1970-1975 y en el Primer Congreso del Partido Comunista se aprobó el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía en base a la propiedad social estatal sobre los medios de producción y la elaboración de un plan único. Junto a los planes de desarrollo sectorial, un gran avance ha alcanzado la planificación territorial en función de los planes de construcción de la revolución y primera fase de industrialización. Todo esto ha conducido a una nueva división político-administrativa del país adecuada a las funciones de gestión y control del Estado. Gradualmente se ha venido reorientando el sistema de dirección económica mediante la expansión y reorganización de los sistemas de distribución y comercialización de los bienes y servicios. Entre los avances más significativos efectuados recientemente podrán mencionarse a los mercados libre - campesinos en la producción de bienes en el sector privado, la reforma salarial de 1980 mediante premios individuales y colectivos para quienes superen las metas establecidas. El aumento en el salario mínimo, la introducción de determinados incentivos materiales, la reforma y actualización del sistema de precios al por mayor y al por menor implantado en 1981 y la adecuación de las distintas unidades productivas a las posibilidades de autofinanciamiento, son reformas, que han aumentado el nivel de

21/ JUCEPLAN, Algunos aspectos del sistema de planificación, documento presentado en la Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, La Habana, enero de 1979, pág. 2.

participación, han elevado los niveles de producción y brindado en consecuencia, una mayor viabilidad al plan. 22/

b) Granada. Desde el triunfo del gobierno revolucionario del pueblo los cambios introducidos en la estructura social y económica le han asignado a la planificación un papel preponderante y trascendental. Dentro de un sistema de economía mixto se han definido y delimitado las funciones del sector estatal, privado y co-operativo. Por principio, el sector estatal será dominante y el encargado de conducir el proceso de desarrollo. Actualmente está en discusión un "código de inversiones" el cual pretende identificar las áreas de actividad económica donde se promueve e incentiva la participación del sector privado tanto nacional como extranjero. Este código incluirá no sólo las actividades del sector productivo sino también las de carácter financiero y servicios. 23/

En el corto plazo, el gobierno en base a un borrador preparado por el Ministerio de Planificación y discutido ampliamente entre todos los organismos involucrados, redactó el plan para 1982. En el mediano plazo, se está trabajando en el plan trienal 1983-1985 y en el largo plazo una vez concluidos los planes de capacitación del personal y adecuación del sistema institucional, la planificación será el principal eslabón en la reconstrucción del país.

22/ CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina, 1981, Cuba, Pág. 4.

23/ Grenada, Report of the National Economy for 1981 and the Prospects for 1982, Presented by Bro. Bernard Coard, Deputy Prime Minister and The Minister of Planning, Finance and Trade, pág. 64.

El plan de 1982 se concentra fundamentalmente en tres áreas o categorías económicas: la primera cubre la fuerza de trabajo, los salarios y la productividad. En esta area el plan pretende identificar cuántos trabajadores serán necesarios emplear en las diferentes actividades contempladas, cuál será el monto o fondo de salarios necesario y cuál será el nivel esperado de productividad. Este ejercicio evaluará las necesidades según ocupaciones y dentro de un sistema sencillo pero efectivo de "Balance de Recursos" analizará, conjuntamente con el Ministerio de Finanzas, las implicaciones financieras y las opciones disponibles. La segunda área en la cual se concentrará el plan del 82 será inversión. En este sentido, cada ministerio, empresa estatal o institución está obligada a presentar un plan de inversiones. Esta información será integrada, evaluada y ajustada de acuerdo a los objetivos y prioridades centrales del plan. Finalmente, la tercera área que abarca el plan del 82 se concentra en los "requerimientos técnicos y materiales" que implica la actividad social y económica del Estado. Aquí, cada ministerio o empresa estatal está en la obligación de suministrar al Ministerio de Planificación los requerimientos de materias primas e insumos para adelantar sus actividades. Al final, el Ministerio de Planificación, conjuntamente con el Ministerio de Comercio, evaluará las necesidades y efectuará un balance interno entre oferta y demanda para determinar los complementos necesarios en el plano externo. Además de lo anterior y con el propósito de darle al recurso tierra un uso racional y eficiente, el Gobierno recientemente creó la unidad de planificación física. Como tareas principales tendrá el de preparar planes de desarrollo físico en el nivel nacional, regional y local. Para comprender la trascendencia y significado de la planificación en Granada bastaría con citar el siguiente párrafo del informe económico de 1981 y perspectivas para 1982.

"Ningún proceso puede ser significativo si se realiza dentro de los confines de una oficina. Además, la planificación no es ni puede ser una actividad burocrática. La planificación debe ser la manera de ordenar el proceso socioeconómico que está ocurriendo en el país. Por lo tanto, es absolutamente necesario que la planificación esté vinculada de modo directo y concreto al mejoramiento de los niveles de vida de la población. Debemos recordar siempre que la planificación no puede resolver todos nuestros problemas. Un plan no maneja una economía ni una fábrica ni una granja. Las personas sí. Las personas elaboran los planes y los llevan a la práctica. De modo que las personas deben participar en todas las etapas del plan: desde las primeras etapas de éste - la etapa preparatoria - hasta la ejecución misma deben participar las masas del país. Todos los sectores de la sociedad deben intervenir en el proceso". 24/

c) Jamaica. Con una economía de mercado relativamente desarrollada dentro del contexto del Caribe, el esquema institucional para la planificación es complejo, pero rico en experiencias y contribuciones. Desde 1955, año en el cual el Primer Ministro N.W. Manley creó la Oficina Central de Planificación, cuatro planes nacionales de desarrollo se han preparado. El primero abarcó el período 1957-1967 y los tres últimos de carácter quinquenal se refieren a los períodos 1963-1968, 1970-1975 y 1978-1982. Además de los anteriores, también se elaboraron el National Physical Plan, 1970-1990 y el Emergency Production Plan, 1977-1978, y asimismo numerosos planes de carácter sectorial y presupuestario preparados por los respectivos ministerios y Ministro de Finanzas.

24/ Granada, Report of the National Economy for 1981 and the Prospects for 1982, op. cit. page 63. (Ministry of Planning, Finance and Trade).

Conjuntamente con The National Planning Agency, The Town Planning Development, the Department of Statistics and the Bank of Jamaica existen agencias especializadas de planificación en los Ministerios de Agricultura, Educación, Vivienda, Turismo, Servicios Públicos y Transporte, Salud e Industria. Mención especial merece The Town Planning Department, única área de planificación apoyada por ley responsable de la planificación física y regional. De igual manera existen institutos especializados de planificación en el área de proyectos tales como The Jamaica National Investment Corporation y The Project Analysis and Mantaining Company. Para atender todo lo relacionado con ciencia y tecnología en 1960 se estableció The Scientific Research Council y con el propósito de atender todo lo relacionado con la bauxita, principal producto de exportacion, se creó en 1976 The Jamaica Bauxite Institute.

Tal como se puede ver, Jamaica posee una extensa red institucional en todos los niveles y sectores de la actividad económica y social. A excepcion de Cuba y República Dominicana, dentro del Caribe inglés es uno de los países más avanzado en materia de planificación, la calidad de sus técnicas es ampliamente reconocida y el desarrollo de sus instituciones ha estado acompañado de valiosas experiencias. En todo esto ha jugado un papel preponderante la influencia de la Universidad de las Indias Occidentales.

En la excelente monografía preparada a solicitud del ILPES por Omar Davies and Michael Witter 25/ varios son los comentarios que se mencionan desde el punto de vista de la acción del Estado y la planificación.

25/ Omar Davies y Michael Witter, "The Jamaican Planning System: its evaluation, present operation and potential". 1981.

En primer lugar, si bien existe una amplia base institucional para ejercer la planificación, ésta ha sido dominada por lo que se denomina un "ad-hoc approach". Es decir, frente a los problemas heredados de la colonia y la estructura burocrática predominante cada Ministerio ha respondido a sus demandas mediante la creación de una unidad de planificación con el propósito especial de administrar recursos antes que promover el desarrollo. Esta característica ha incentivado la proliferación espontánea de organismos si un claro concepto de cohesión e integración a un sistema nacional de planificación. Además, esta falta de coordinación ha significado una excesiva intervención del Estado pero sin una clara política global dentro de la cual las instituciones y las empresas públicas puedan funcionar. Aún más, ante la cambiante situación del escenario externo y ante las periódicas crisis de carácter coyuntural la reacción natural de las instituciones consiste en formular decisiones desde una perspectiva exclusivamente individual o a lo sumo sectorial, pero sin un claro sentido de la acción del Estado. Con relación a las prioridades y orientaciones globales del nuevo gobierno elegido en octubre de 1980, éstas se enmarcan dentro de un restringido panorama económico. Para ello, se estableció una estrategia global "export-oriented" mediante el soporte fundamental del sector privado. En una primera etapa se pretendió fortalecer los aspectos financieros más urgentes, utilizar plenamente la capacidad industrial instalada, rehabilitar el turismo y las industrias de bauxita, azúcar y banana.

Dentro de estos lineamientos se introdujeron incentivos adicionales a la inversión privada, tanto doméstica como extranjera, se redujo la inflación, se limitaron las alzas salariales, se congeló el empleo público a los niveles existentes en mayo de 1981, se restringió la expansión monetaria, se moderó la política respecto a la tasa de interés, se implantó un sistema más realista en relación a la tasa de cambio y se limitó la intervención del Estado a aquellas actividades estrictamente productivas y estratégicas.

En lo que respecta la segunda fase, el gobierno ha preparado un programa de inversiones públicas para el período 1982-1984 el cual representa aproximadamente un 14% del PBI y busca ante todo promover el sector exportador, generar empleo y desarrollar fuentes energéticas domésticas.

d) República Dominicana. Es otro de los países con una vasta experiencia en materia de planificación económica y social ejercida a través del Consejo Nacional de Desarrollo y la Secretaría Técnica de la Presidencia la cual está conformada por cuatro unidades: la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN); la Oficina Nacional de Estadística (ONE); la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Este sistema que ha funcionado ininterrumpidamente desde 1965, es responsable de formular y orientar la acción del Estado mediante la elaboración de planes globales y sectoriales de desarrollo. Además, es la encargada de preparar los anteproyectos del presupuesto nacional y coordinar su ejecución. El esquema institucional para la planificación en República Dominicana posee una alta semejanza con el imperante en el resto de países de América Latina y actualmente en el plano sectorial se pretenden organizar las unidades de proyectos institucional y sectoriales para definir prioridades en los respectivos Ministerios.

e) Haití. En octubre de 1976 se reorganizó el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Planificación - CONADEP - y en el mismo año se publicó el Plan Quinquenal 1976-1981 de desarrollo económico, social y regional. CONADEP es un organismo técnico independiente que opera bajo el control del Presidente de la República y entre otras funciones posee las de formular las políticas del gobierno central y coordinar las tareas del Estado.

Para colaborar con CONADEP existen oficinas de planificación regional quienes son las responsables de adelantar las políticas contempladas en el plan a nivel regional. Junto a éstas trabajan estrechamente el Instituto Haitiano de Estadísticas, el Banco Nacional y la Oficina Nacional de Presupuesto. Esta última colabora con CONADEP en estudios de carácter fiscal y en la operación y desarrollo del presupuesto nacional.

f) Antigua. Las tareas de planificación caen bajo la égida de la Oficina de Planificación del Desarrollo a la cual se le ha anexado recientemente la Unidad de Preparación de Proyectos. Ambas se encuentran dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, Turismo y Energía. Incluyendo al Director sólo cuenta con 6 personas quienes con la ayuda de un experto suministrado por el PNUD prepararon el plan cuatrienal de desarrollo 1980-1984 el cual formula básicamente los objetivos de carácter social y económico y sus estrategias básicas para terminar con un listado de proyectos del sector público.

Meritoria, desde todo punto de vista esta labor pionera adolece, sin embargo, de un análisis de las implicaciones financieras y sus fuentes de financiamiento tanto internas como externas. Es de esperarse que futuras tareas contemplen las relaciones entre plan y presupuesto. Dentro de los avances de la planificación, sobresale la atención creciente que ha recibido el sector energía en cuanto hace relación al diseño de políticas de conservación y búsqueda de fuentes alternativas. Para complementar este esfuerzo y buscar una mayor coordinación en el plano regional, Antigua y Barbuda han iniciado contactos para pertenecer al Caribbean Council of Science and Technology.

g) Domínica. La Oficina Nacional de Planificación -NPO - ha sido transformada en una Unidad de Desarrollo Económico - EDU - y gran parte de sus tareas han estado dedicadas a los esfuerzos de reconstrucción nacional. Un total de 16 expertos están repartidos en tres secciones. La mayoría se encuentra dedicada a las labores de recolección y análisis de la información cuantitativa para la planificación y las otras dos restantes en tareas de formulación y evaluación de proyectos, capacitación y coordinación de la ayuda externa.

h) Montserrat. Cuenta con 4 expertos que trabajan en la Unidad de Planificación para el Desarrollo con dedicación casi exclusiva en la preparación y ejecución de proyectos. Los actuales esfuerzos están concentrados en preparar un programa de inversiones del sector público.

i) St. Kitts/Nevis. Existe una Unidad de Planificación, dentro de la oficina del Primer Ministro, que cuenta con un total de 8 técnicos, repartidos en las divisiones de planificación económica y social, estadística y planificación física. Hasta el momento un borrador de plan fue preparado para el período 1980-1984 y existe interés en establecer una Unidad de Planificación Agrícola.

j) St. Lucia. El esquema institucional para la planificación ha sido radicalmente reestructurado y la Unidad de Planificación Económica es ahora responsable de la planificación macroeconómica, preparación, formulación y evaluación de proyectos y brindarle apoyo a la División de Energía. En cada Ministerio se han establecido coordinadores o "enlaces" con la Unidad Central y se han distribuido pautas de coordinación para la planificación. La Unidad Central ha sido incorporada dentro del Ministerio de Finanzas y colabora además en la preparación del Presupuesto Nacional. En un futuro próximo se incorporará al Ministerio de Planificación y Finanzas la Oficina Nacional de Estadísticas y con la nueva estructura se espera formular un Plan Quinquenal para el período 1982-1986.

k) St. Vincent. La Unidad Central de Planificación atiende básicamente cuatro funciones: planificación económica y social, planificación física y recolección de estadísticas básicas. En el nivel macroeconómico se está trabajando en la preparación del Plan Quinquenal, pero básicamente, su actividad se concentra en la formulación de proyectos previa consulta con los Ministerios respectivos y en preparar solicitudes de financiamiento externo.

l) Barbados. La Unidad Central que se ubica en el Ministerio de Finanzas y Planificación tiene como tareas principales la formulación de políticas globales y sectoriales, la evaluación y formulación de proyectos de desarrollo y la preparación del Plan Nacional. Los primeros planes (1952-1957; 1955-1960 y 1960-1965), le asignaron un gran papel a los esfuerzos por diversificar la economía, siendo el desarrollo industrial el sector líder. A excepción del sector agrícola productor de azúcar los demás recibieron menor atención produciéndose en consecuencia un crecimiento no balanceado a pesar de contar con mayores recursos productivos y una excelente infraestructura turística. Si se tiene en cuenta que posee personal técnico calificado y de gozar de mayores recursos presupuestarios, la planificación también muestra síntomas similares al resto de las islas del Caribe Oriental.

m) Trinidad y Tabago. El "Budget Speech" de 1982 del Primer Ministro y Ministro de Finanzas y Planificación permite entrever los alcances, propósitos y limitaciones de la planificación. Dentro de los desafíos más cruciales que enfrenta el Gobierno se mencionan el elevar en forma generalizada los niveles de productividad, el fomentar el sector exportador, aumentar la producción de alimentos, dinamizar el sector vivienda y transporte, pero fundamentalmente, el elevar la eficiencia de las empresas públicas. Además, el Gobierno pretende ampliar la cobertura de los sectores sociales y facilitar la participación popular en las tareas del desarrollo. A la planificación concretamente se le asignan las siguientes funciones: i) preparar

un programa de inversiones del sector público de mediano plazo como paso inicial para un plan multisectorial de largo plazo; ii) preparar el plan global de gastos del Gobierno dentro de las restricciones financieras presentes.

El Consejo Nacional Asesor (The National Advisory Council) establecido en 1976 y quien había redactado el informe quinquenal a mediados de 1981, fue reemplazado por la Comisión para la Planificación Económica Nacional (National Economic Planning Commission) teniendo como Secretaría Técnica al Ministerio de Finanzas y Planificación. En adición a las anteriores dos funciones, a la planificación se le asigna un gran papel en la Administración y control del presupuesto público.

Sin poseer las características del "Plan-libro", la publicación anual "Review of the Economy" constituye la mejor fuente para evaluar el comportamiento de la economía y conocer las principales líneas de acción del Gobierno.

En este sentido, se nota una creciente preocupación por corregir la ineficiente política generalizada de subsidios y evitar la actual dependencia nociva del petróleo como fuente principal de recursos y motor único del desarrollo.

En resumen, tal como se desprende de las anteriores notas, las unidades de planificación del Caribe están insertas en un esquema institucional complejo y no cuentan, en general, con el personal técnico necesario. Junto a esto, las tareas de formulación y

evaluación de proyectos absorben frecuentemente gran parte del tiempo disponible. Todo lo anterior dificulta reflexionar adecuadamente sobre la estrategia nacional de desarrollo más conveniente y le asigna a la planificación tareas más relacionadas con la administración que con la conducción y promoción del desarrollo.

V. LINEAS CENTRALES DE ACCION

A. Sugerencias finales sobre los elementos básicos de la estrategia de desarrollo

Arthur Lewis en un trabajo pionero - pero ampliamente criticado - plantea una de las más comentadas estrategias de desarrollo del Caribe. 26/ La tesis central de dicho trabajo consiste en que dado el alto nivel de desempleo rural y exceso de población, los Gobiernos del Caribe deberían desarrollar - prima facie - el sector industrial. Sin embargo, dada la escasez de recursos domésticos el gobierno debería atraer el capital extranjero mediante toda clase de incentivos. En el largo plazo, los empresarios locales aprenderían las técnicas del comercio y con la llegada de nuevos capitales se aumentaría la tasa de crecimiento, los niveles de empleo y se darían amplias posibilidades de diversificación en las economías nacionales.

Aunque algunos de sus supuestos permanezcan válidos, después de dos décadas de experiencia, los problemas originales continúan aún latentes y contradicciones del sistema hicieron inviables sus objetivos. En esencia, el fracaso es atribuible a que en gran medida el proceso de desarrollo industrial fue externamente inducido y no resultó de factores internos o uso de los recursos disponibles al interior de cada país. A pesar de las críticas, la virtud de la estrategia, al menos en el plano teórico, consistió en identificar plenamente las medidas para

26/ Arthur Lewis, The Industrialization of the British West Indies (1950), Caribbean Economic Review, Vol. 11, N°1, May 1950, pp. 1-61.

alcanzar un determinado objetivo dentro de un diagnóstico relativamente válido. El hecho de que no se hubieran dado los resultados esperados es problema de otra índole ajenos a la estructura formal de la estrategia. No es nuestro interés en adentrarnos en los problemas de la industrialización. Simplemente, hemos citado a A. Lewis para establecer un preámbulo como marco de referencia a lo que podrían ser los elementos básicos de la estrategia de desarrollo del Caribe a la luz de los numerosos trabajos anteriormente comentados.

Para comenzar, es indudable que subsisten con mayor o menor intensidad los problemas de desempleo, escasez de capital, escasez de recursos naturales y falta de dinamismo en el sector industrial. En estas condiciones el promover la movilidad ocupacional o generar nuevas fuentes de empleo es una meta difícil de alcanzar. Sin embargo, hay dos hechos fundamentales que los esfuerzos de planificación no pueden desconocer: en primer lugar, elevar los niveles de productividad del sector agrícola constituye una tarea inaplazable. Es ésta la única forma de garantizar un crecimiento auto-sostenido y viable. De continuar la región en su actual estado de importador neto de alimentos es prácticamente imposible augurar éxito estable a cualquier plan de desarrollo. Si al estancamiento del sector turismo y la alta dependencia energética, le sumáramos la subutilización y abandono de su recurso productivo más valioso, las perspectivas de bienestar y crecimiento serían aún mucho más lejanas.

En segundo lugar, en combinación con el anterior elemento, los países del Caribe necesitan orientar sus economías hacia el comercio exterior dentro de una dimensión regional que permita no sólo profundizar el proceso de sustitución de importaciones sino promover sus exportaciones tradicionales y no tradicionales. El comercio intraregional es mínimo y el interregional necesita ampliarse y diversificarse. La solución no está en explicitar la anterior política sino que se hace necesario identificar los instrumentos para alcanzarla, definir el rol de los agentes encargados de llevarla a cabo (público, privado y extranjero), seleccionar las opciones de complementación más ventajosas (empresas multinacionales, joint-ventures, integración de mercados), armonizar incentivos en un plano eficiente y seleccionar la tecnología más adecuada a las condiciones internas de cada país. En el fondo, lo que se está reiterando es la necesidad de fortalecer tanto el mercado interno como externo a partir de las interrelaciones entre el sector exportador y el sector primario. El fortalecimiento de estas interrelaciones posee en el contexto del Caribe varias ventajas adicionales: promueve la movilidad ocupacional, evita el que en el sector terciario sólo existan oportunidades de ocupación en el área del turismo y "sector informal" y genera valor agregado mediante un mayor nivel de transformación de las materias primas.

De ser comprensibles los anteriores dos elementos surge entonces de inmediato la pregunta sobre cuál podría ser el estilo de industrialización más adecuado y eficiente en sus tareas de vínculo o motor entre el mercado interno y externo. Definir y precisar este estilo de industrialización es parte de las tareas de planificación. Sin embargo,

como pauta de discusión nos atreveríamos a señalar algunos de sus posibles rasgos:

a) La región cuenta con reconocidas ventajas comparativas en determinadas industrias con economías de escala que perfectamente podrían establecer las bases para un proceso dinámico de transformación y generación de empleo. Entre otras, se podrían mencionar a la industria de la caña de azúcar y sus derivados, industria de alimentos, producción de minerales, industria de papel y muebles, tabaco, pesca, cemento, licores y otros.

b) A partir de la actual dotación de recursos y contando con una adecuada proporción de factores existen opciones eficientes para seleccionar insumos que permitan satisfacer la demanda por bienes de consumo y la demanda por bienes intermedios y bienes de capital en un plano eficiente de cooperación regional y pleno aprovechamiento de las economías de escala.

c) En vista de la alta dependencia de financiamiento externo, inversión extranjera y tecnología, el estilo de industrialización que se elija para fortalecer el sector primario exportador deberá partir por reconocer los elementos básicos de toda planificación industrial: selección de las prioridades sectoriales, selección de las técnicas de producción más convenientes y en la selección de proyectos regionales con la participación de dos o más países. Mediante esta perspectiva es posible modificar la llamada "industrialization by invitation". 27/

27/ Para mayor detalle ver Andrew S. Downes, Industrial Planning in Barbados: Performance and Prospects. University of The West Indies, Barbados, January 1982.

Es decir, aquel estilo de industrialización adelantado casi exclusivamente por capitalistas extranjeros y promovido a través de un ineficiente sistema de subsidios. Respecto a este último aspecto es útil recordar que el financiamiento del desarrollo industrial abarca mucho más que la simple donación de incentivos fiscales, tributarios o arancelarios. Participan conceptos tales como formación de capital (inversión) y fundamentalmente el nivel de eficiencia, productividad o competitividad que la industria posea en un nivel internacional. Todo esto es posible de alcanzar en el Caribe siempre y cuando existan los requisitos mínimos de planificación, cooperación e integración.

Paralelamente con la planificación integrada del sector industrial, tanto a nivel nacional como regional, los otros tres sectores prioritarios que también demandan una planificación con las mismas características que los anteriores son: energía, turismo y transporte marítimo y aéreo. En el primero de ellos, la cooperación regional es un requisito imprescindible en todas las tareas de exploración, explotación y comercialización. Si fundamental es el apoyo que necesitan los países en materia de conservación de las fuentes tradicionales de energía, de igual manera, promisorias son las posibilidades energéticas en el campo de los no tradicionales. Actualmente varios países poseen condiciones para una explotación rentable de energía hidroeléctrica pero para ello necesitan apoyo y complementación de recursos con otros países. De nuevo acá el aporte de la planificación consistiría en profundizar en el diagnóstico actual y formular, después de una cuidadosa evaluación de los recursos disponibles, una política coherente en el plano nacional y regional.

En el sector turismo, las condiciones son semejantes a las del sector energético. El conocimiento sobre el modus operandi de esta actividad es bastante limitado y antes de formular ambiciosos proyectos convendría conocer en detalle la magnitud y repercusión de los efectos esperados en términos de empleo, costo de la tierra, divisas, demanda de insumos importados, limitaciones de oferta pero por encima de todo, tener una idea aproximada del impacto social y del impacto ambiental. A la luz de las experiencias recientes algunos de los efectos negativos del turismo o sus llamadas deseconomías externas son debidas en parte a la falta de una adecuada planificación o debido a la ausencia de un plan nacional dentro del cual integrar correctamente a la actividad turística con toda sus interrelaciones sectoriales. Por último, el sistema pequeño y fragmentado del Caribe se encuentra agudizado y bloqueado por la ausencia de una red integrada de transporte marítimo y aéreo. En la mayoría de los estudios siempre se identifica a este sector como uno de los principales cuellos de botella y mientras no se le organice, planifique y desarrolle, el comercio exterior, el turismo y los esfuerzos de integración en general se verán fuertemente afectados. Este es uno de los casos típicos por excelencia donde el consenso y la planificación a nivel regional son imprescindibles para apoyar cualquier intento de desarrollo "hacia afuera" de las economías nacionales.

Para terminar, algunos comentarios sobre el igualmente importante tema de la planificación social en el Caribe. No es el propósito de este trabajo abordar en su problemática o explayarse en su diagnóstico, simplemente reiterar el carácter sistémico de los problemas sociales en el sentido de su íntima interrelación con el resto del sistema económico y su directa interrelación con las necesidades básicas de la población. Sin este enfoque ninguna validez posee el ideal de auto-suficiencia perseguido sin excepción por todos los países del Caribe. En consecuencia, convendría mencionar algunos de los pre-requisitos que caracterizan dicho enfoque:

a) El efecto macroeconómico de toda estrategia tiene como expresión concreta su efecto redistributivo medido éste a través del aumento en el bienestar generalizado y en especial el bienestar de los grupos más pobres de la población.

b) Planificación es por esencia participación y por lo tanto, la existencia de grandes masas de la población marginadas de las tareas del desarrollo, es una contradicción que a la postre hacen estéril todo esfuerzo de planificación.

c) Finalmente, no sobra mencionar que si bien el efecto neto de la planificación consiste en coadyuvar a mejorar los niveles de eficiencia o de aumento en la disponibilidad de los recursos, estos efectos per se no resuelven el problema social, el cual está básicamente ligado al tema de la distribución de la riqueza. Así, a partir de las anteriores tres premisas es posible darle contenido estructural a la planificación del desarrollo social en el Caribe.

B. Conclusiones

En el contexto de los anteriores capítulos es posible subrayar algunos puntos a manera de conclusiones:

1. El sistema insular del Caribe -basado en una frágil y dependiente estructura económica - hace que los eslabonamientos inter-sectoriales sean limitados y los efectos multiplicadores reducidos, lo cual plantea la necesidad de un sistema de planificación flexible y adaptativo con un enfoque regional pero, coherente e integrado a nivel nacional a partir de las estrategias nacionales de desarrollo.
 2. A partir de una debil estructura institucional para la planificación y con escasos recursos técnicos para ejercer sus tareas, los esfuerzos de planificación deberían volcarse prioritariamente sobre el diseño de las estrategias globales de desarrollo antes que en el seguimiento disperso de proyectos a nivel microeconómico.
 3. En el plano sectorial, las "deseconomías" o costos observados en algunos planes obedecen fundamentalmente a la falta de una estrategia nacional donde puedan insertarse las políticas sectoriales en forma coherente y clara.
 4. A la luz de las experiencias observadas, la planificación necesita reducir algunas de sus tareas de administración y hacer hincapié en aquellas de promoción y conducción del desarrollo.
 5. Si bien las prioridades del desarrollo están relativamente claras, no así los instrumentos y recursos para alcanzarlas.
- En esta materia, el elevar la capacidad operacional de la planificación es urgente.

6. En razón de su alta fragmentación geográfica, el planificar exclusivamente en el plano nacional encuentra serias limitaciones operativas y de escala. Este esfuerzo necesita ser complementado y apoyado mediante la integración y la cooperación regional y para ello los avances teóricos alcanzados señalan la necesidad de revisar conceptos y técnicas antes de optar por un transplante automático.

7. Las instancias técnicas e institucionales entre el proyecto (micro) y el plan (macro) necesitan compatibilizarse e integrarse con el propósito de evitar la atomización de la ayuda externa y la dispersión del esfuerzo estatal en acciones de poco impacto sobre las políticas globales del desarrollo.

8. Aunque parezca extraño, es en el Caribe donde la tipología política e institucional permite definir con precisión estilos de desarrollo o estilos de planificación. Desde los países socialistas con economías centralmente planificadas se encuentran economías mixtas, de mercado y aquellas donde la intervención del Estado es secundaria. Este pluralismo político constituye uno de los grandes patrimonios de la región pero a la vez plantea a la planificación nuevos desafíos desde el punto de vista de su concepción y aplicación.

Cuadro 1

CARIBE: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL
(Tasas anuales de crecimiento)

Países	Año	
	1980	1981
Antigua	6.0 ^{a/}	4.0 ^{a/}
Bahamas	4.0 ^{c/}	-2.0 ^{c/}
Barbados	4.0 ^{b/}	-2.6 ^{b/}
Belize	3.0 ^{b/}	1.0 ^{b/}
Cuba ^{d/}	1.4 ^{b/}	12.0 ^{b/}
Domínica	8.7 ^{b/}	9.0 ^{b/}
Grenada	3.1 ^{b/}	2.6 ^{b/}
Guyana	2.0 ^{b/}	-1.0 ^{b/}
Haití	5.2 ^{b/}	-3.0 ^{b/}
Jamaica	-5.4 ^{b/}	2.0 ^{b/}
Montserrat	7.0 ^{c/}	3.4 ^{c/}
República Dominicana	5.2 ^{b/}	3.4 ^{a/}
St. Lucia	-4.5 ^{c/}	3.1 ^{c/}
St. Kitts-Nevis	3.3 ^{c/}	0.0 ^{c/}
St. Vincent and The Grenadines	1.1 ^{c/}	9.0 ^{c/}
Suriname	2.3 ^{a/}	-9.3 ^{a/}
Trinidad and Tobago	4.2 ^{b/}	-1.0 ^{b/}

- Fuentes: ^{a/} Ministry of Finance and Planning. Survey of The National Planning Systems of Latin America and the Caribbean.
- ^{b/} CEPAL. Estimación preliminar sujeta a revisión.
- ^{c/} World Bank. Caribbean Group: Current Situation and Prospects. May 1982.
- ^{d/} En Cuba, la actividad económica se registra de acuerdo al sistema de balances del producto material el cual equivale al valor de la producción bruta de los sectores agropecuario, minería, manufactura, construcción y energía eléctrica.

cuadro 2

CARIBE: SALDO EN CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS

(US\$ millones)

País	1977	1978	1979	1980	1981 _a /
Antigua	-9.6	-2.2	-23.3	-39.6	-56.1
Bahamas	59.6	33.3	4.7	-24.0	-67.0
Barbados	-27.3	-7.5	-25.2	-13.5	-93.7
Bélize	-19.2	-15.8	-29.5	-12.9	-22.0
Domínica	-5.5	-6.2	-14.1	-33.9	-21.7
Granada	5.3	-4.4	-15.1	-15.1	-21.6
Guyana	-98.8	-28.9	-81.9	-101.2	-198.4
Jamaica	-47.0	-90.0	-143.0	-209.0	-410.0
Montserrat	1.1	-0.9	-2.6	-5.9	-6.3
St. Lucia	-11.4	-23.5	-27.9	-33.3	-51.6
St. Kitts-Nevis	-1.2	-0.6	-3.2	-10.4	-11.5
St. Vincent	-6.4	0.0	-7.3	-9.4	-7.0
Suriname	-81.1	-46.0	37.0	-58.2	-110.0
Trinidad y Tabago	229.8	52.9	70.5	419.7	532.9
República Dominicana	-264.5	-319.7	-341.1	-720.0	-370.0
Haití	-38.6	-25.4	-60.7	-68.9	-115.0

Como porcentaje del producto interno bruto

Antigua	-15.9	- 3.2	-27.5	-37.1	-44.7
Bahamas	10.1	4.9	0.6	-2.6	-6.7
Barbados	-5.6	-1.4	-3.8	-1.7	-10.4
Bélize	-18.2	-12.9	-20.0	-7.9	-12.2
Domínica	-15.4	-14.5	-31.5	-68.2	-36.7
Granada	10.7	-7.2	-20.7	-17.6	-21.7
Guyana	-22.4	-5.8	-15.8	-17.1	-32.1
Jamaica				-7.9	-13.8
Montserrat	13.5	-9.9	-23.5	-40.4	-38.2
St. Lucia	-16.3	-27.2	-27.6	-29.2	-39.5
St Kitts-Nevis	-4.1	-1.8	-8.1	-21.8	-22.2
St. Vincent	-21.5	-0.0	-17.4	-18.5	-11.2
Suriname	-11.0	-5.3	-4.0	-5.9	-10.2
Trinidad y Tabago		1.3	1.5	6.5	7.6
República Dominicana	-5.8	-6.8	-6.2		
Haití	-3.8	-2.5	-5.2	-4.8	-7.2

Fuente: Banco Mndial, mayo de 1982.

a/ Estimativos del Banco.

Cuadro 3

CARIBE: EVOLUCION RECIENTE DEL TURISMO

País	Número de turistas (miles)		Millones (US\$)	
	1980	1981 ^{a/}	1980	1981 ^{a/}
Antigua	205.0	208.1	42.5	46.4
Bahama	1 900.0	1 670.0	596.0	488.0
Barbados	526.4	495.0	251.0	262.0
Bélize	65.0	--	8.6	8.9
Domínica	24.8	25.8	3.8	4.2
Granada	145.9	97.8	15.3	14.1
Guyana	-	-	-	-
Jamaica	543.0	586.4	242.0	262.0
Montserrat	20.5	20.1	4.3	5.4
St. Lucia	152.0	130.0	39.1	35.0
St. Kitts-Nevis	38.5	45.5	5.7	8.4
St. Vincent	78.0	71.2	24.0	23.4
Suriname	-	-	-	-
Trinidad y Tabago	279.8	-	-	-
República Dominicana	-	-	133.3	-
Haití	306.1	314.1	63.6	57.2
Total	4 285.0	3 664.0	1 429.2	1 215.0

Fuente: Banco Mundial.

^{a/} Estimativa del Banco.

Cuadro 4

CARIBE: PRODUCTO INTERNO PER CAPITA DE LOS PAISES MIEMBROS DEL CDCC

Países	1970	1975	1980
<u>Países miembros del CDCC</u>	<u>364</u>	<u>747</u>	<u>891</u>
Bahamas	-	-	2 322
Barbados	678	1 506	2 253
Cuba	-	-	-
Domínica	309	387	500
Granada	340	406	612
Guyana	378	591	543
Haití	89	159	227
Jamaica	750	1 414	1 323
República Dominicana	328	688	756
St. Lucia	346	528	739
St. Vincent	227	333	459
Suriname	792	1 296	2 471
Trinidad y Tabago	844	2 429	3 731
<u>Todos miembros asociados del CDCC</u>	<u>367</u>	<u>613</u>	<u>757</u>
Antigua	314	424	1 000
Bélize	442	-	741
Montserrat	583	538	769
St. Kitts-Nevis	246	515	522
Total	<u>365</u>	<u>744</u>	<u>888</u>

Fuente: CEPAL, Oficina para el Caribe, mayo de 1981.

Cuadro 5

CARIBE: FUERZA DE TRABAJO Y TASAS DE DESEMPLEO

País	1980		
	Fuerza de trabajo	Número de desempleados	Porcentaje desempleados
Antillas Holandesas <u>d/</u>	89 500	14 200	15.9
Antigua <u>c/</u>	28 378	5 887	20.8
Bahamas	93 872	19 419	20.7
Barbados <u>b/</u>	114 300	12 400	10.8
Bélice	-	-	-
Cuba	-	-	-
Dominica	-	-	-
Granada <u>a/</u>	38 000	10 460	27.0
Guyana	-	-	-
Haití <u>d/</u>	2 585 000	387 750	15.0
Jamaica <u>d/</u>	991 200	270 800	27.3
Montserrat <u>d/</u>	4 872	298	6.1
República Dominicana	-	-	-
St. Lucia <u>c/</u>	36 500	5 100	14.0
St. Kitts-Nevis	-	-	-
Vincent and The Granadines <u>c/</u>	-	-	20.0
Suriname <u>b/</u>	83 461	14 229	17.0
Trinidad y Tabago <u>d/</u>	-	50 000	11.0

Fuente: a/ Employment, Unemployment & Household Survey, 1980.
b/ Population Census, 1980.
c/ World Bank estimates, 1980.
d/ Statistics Office, 1980.

Cuadro 6

CARIBE: PARTICIPACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
MANUFACTURERO EN EL PRODUCTO TOTAL (PORCENTAJE)

Países	1970	1975	1980
<u>Países miembros del CDCC</u>	<u>14.1</u>	<u>15.9</u>	<u>16.1</u>
Bahamas	-	-	-
Barbados	6.8	8.9	9.6
Cuba	-	-	-
Domínica	1.0	3.4	5.0
Granada	3.1	5.1	3.3
Guyana	11.1	15.2	13.7
Haití	10.0	10.9	13.6
Jamaica	16.0	17.0	16.2
República Dominicana	19.0	21.0	22.0
St. Lucia	2.8	5.3	7.1
St. Vincent	1.0	1.9	2.2
Suriname	4.1	5.0	6.9
Trinidad y Tabago	12.0	13.0	14.1
<u>Países miembros asociados del CDCC</u>	<u>6.6</u>	<u>10.2</u>	<u>8.8</u>
Antigua	1.8	3.2	4.1
Bélize	7.5	12.1	10.8
Montserrat	1.4	1.4	2.0
St. Kitts-Nevis	<u>12.5</u>	<u>11.7</u>	<u>14.3</u>
Total	13.9	15.8	15.9

Fuente: CEPAL. Para mayor detalle ver: Industrial Development Strategies in Caribbean Countries, May 1981.

Cuadro 7

CARIBE ORIENTAL: PARTICIPACION SECTORIAL COMO
PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (1978)

Países	Agricultura a/	Turismo	Minería	Exporta- ciones	Impor- taciones	Ingreso bruto de capitales externos
St. Kitts-Nevis	19	2	b/	53	76	18
Antigua	4	18	1	51	69	13
Montserrat	5	8	1	39	96	39
Dominica	38	1	1	52	76	14
St. Lucia	14	7	1	56	98	33
St. Vincent	20	2	b/	55	84	8
Grenada	34	4	b/	56	71	10

Fuente: Banco Mundial.

a/ Incluye ganadería, bosque y pesca.

b/ Menos de 0.5 por ciento.

Cuadro 8

CARICOM: COMERCIO TOTAL Y REGIONAL a/
(en dólares)

	1967		1981	
	millones	%	millones	%
<u>Exportaciones</u>				
INTRA-CARICOM	47	6.3	376	7.3
Resto del Mundo	<u>705</u>	<u>93.7</u>	<u>4 754</u>	<u>92.7</u>
Total	752	100.0	5 130	100.0
<u>Importaciones</u>				
INTRA-CARICOM	47	5.0		
Resto del Mundo	<u>892</u>	<u>95.0</u>		
Total	939	100.0		

Fuente: Banco Mundial.

a/ El CARICOM no incluye a República Dominicana, Haití, Bahamas, Suriname y las Antillas Holandesas.