

DESARROLLO ECONOMICO Y MIGRACION INTERNACIONAL EN LA CUENCA DEL CARIBE

Dr. Thomas R. Ford

U

Las consecuencias no anticipadas del desarrollo son inevitables, porque los planes y programas no toman en consideración todos los factores involucrados en una situación compleja. Algunas omisiones, sin embargo, resultan de una muy estrecha formulación del proceso de desarrollo. Afortunadamente, es posible, en general, tomar acciones remediales apropiadas cuando las consecuencias del desarrollo son imprevistas e indeseables e incorporar el conoci-



NOTA: Este artículo fue publicado en su versión en inglés por el Center for Developmental Change of the University of Kentucky como CDC Development Paper N° 24, marzo, 1990. La traducción es de María de los Angeles Zúñiga.

Una de las pocas predicciones seguras que puede hacerse acerca de los resultados de los programas de desarrollo económico y social, es que algunas de sus consecuencias no pueden ser anticipadas por los planificadores sociales. Muchas de estas consecuencias inesperadas serán de menor importancia relativa, pero otras serán en un momento considerables, a veces trascendiendo los efectos pretendidos por el programa. El caso en estudio es el incremento acelerado de la población en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, seguido de los esfuerzos de desarrollo inicial posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los programas de desarrollo de este período y aquellos que le siguieron, incluyeron proyectos de salud pública que contribuyeron a una dramática reducción de la mortalidad. A pesar de que se dio un rápido crecimiento poblacional, casi la mayoría de los países experimentó grandes ganancias económicas y la productividad per cápita fue retardada o aun reducida.

Las consecuencias no anticipadas del desarrollo son inevitables, porque los planes y programas no toman en consideración todos los factores involucrados en una situación compleja. Algunas omisiones, sin embargo, resultan de una muy estrecha formulación del proceso de desarrollo. Afortunadamente, es posible, en general, tomar acciones remediales apropiadas cuando las consecuencias del desarrollo son imprevistas e indeseables e incorporar el conocimiento causa-efecto en los planes de desarrollo subsecuentes. Esto fue lo

esencial que sucedió en el caso de la expulsión demográfica posterior a las experiencias de desarrollo más recientes. Los planificadores de desarrollo fueron sensibles al hecho de que el crecimiento poblacional, y la planificación de la familia fueron ampliamente adoptados como un componente de los programas de desarrollo.

En general, el crecimiento poblacional como un efecto demográfico del desarrollo ha recibido mucha más atención que la migración, excepto en la contribución de la migración interna a la urbanización. Esta última no fue una consecuencia no anticipada del desarrollo, porque había sido ampliamente observada durante la transición industrial de los países hoy desarrollados. Lo que no había sido anticipado en el caso de los países en desarrollo, sin embargo, fue que el proceso de urbanización continuaría más allá de la capacidad de las áreas urbanas para proveer empleo pleno a una fuerza laboral urbana en rápida expansión. La proyección de las tasas de crecimiento de población urbana en muchos países de América Latina y del Caribe condujo a cifras tambaleantes, que forzaron a los planificadores sociales a buscar algunos medios para retardar o al menos dispersar los efectos de una superurbanización. El énfasis, no obstante, fue siempre en las consecuencias de la urbanización, no de la migración. Como Findley ha notado en relación con los procesos en las naciones en desarrollo, «en una forma u otra, los programas de desarrollo en muchos de esos países han influenciado los patrones y la magnitud de los movimientos poblacionales dentro de sus fronteras, notablemente entre las áreas rurales y los pueblos. En muchos casos, los resultados de la migración no fueron ni intencionados ni anticipados» (Findley, 1981, p. 44).

La migración internacional como una respuesta demográfica al desarrollo económico ha recibido una menor atención, pero el crecimiento poblacional y la migración interna han recibido más consideración. Hay varias razones para este relativo descuido. Primero, muchos de los países no han visto la emigración como una amenaza al proceso de desarrollo, sin embargo, ha habido alguna preocupación con la pérdida de profesionales y técnicos calificados. Ciertamente, en algunos casos la emigración ha sido vista como una solución más que como un problema. Segundo, la magnitud de la migración internacional ha sido relativamente más baja en comparación con la migración interna. Tercero, la migración internacional ha sido con frecuencia considerada como un fenómeno temporal, que desaparecería sin tener que conducirla directamente. Esto es, en

especial, verdadero tanto en el caso de los migrantes políticos como también en el caso de los migrantes económicos. Tan pronto como la estabilidad política y altos niveles de producción económica fueran alcanzados, es razonable que la emigración declinaría. El argumento fue similar para aquellos niveles superiores con respecto del control de las tasas de fecundidad, a través del desarrollo económico. Si el desarrollo podría acelerarse, altas tasas de población se reducirían en exceso, sin programas especiales, tales como los de planificación familiar. Finalmente, debido a los intereses de los clientes y a su propia capacitación, la mayoría de los planificadores del desarrollo están más preocupados por los resultados económicos que por los resultados sociales y demográficos de sus programas. La migración internacional no es una variable a ser considerada en la mayoría de los modelos econométricos.

El descuido general de las consecuencias de la migración en el desarrollo es específicamente aplicable a la Cuenca del Caribe. Pastor ha comentado sobre la falla del Congreso de Estados Unidos al considerar la migración en la iniciativa de la Cuenca del Caribe, durante sus deliberaciones sobre este programa (Pastor, 1985, p. 2). Arthur Brown ha reportado la omisión comparable de las consecuencias potenciales de la migración por los bancos de desarrollo multilateral y los programas de planificación de las agencias especializadas de las Naciones Unidas en la región (Brown, 1985). Todavía es importante notar que en la temprana década de 1970, Alejandro Portes ya había llamado la atención sobre el papel de los programas de desarrollo económico mexicanos como un estímulo a la migración ilegal hacia Estados Unidos (Portes, 1974).

DESARROLLO Y MIGRACION INTERNACIONAL: EL ESLABON CONFUSO

Si bien es muy reconocida por los demógrafos relacionados con la migración, la unión entre desarrollo económico y migración internacional no ha sido totalmente establecida por la investigación. En efecto, han habido muy pocos estudios de la hipotetizada relación (Urzua, 1978), y los datos relevantes son escasos. Los esfuerzos para llegar a generalizaciones razonablemente aceptadas se complican debido a las grandes variedades, tanto de los programas de desarrollo como de los tipos de migración. Existen amplios datos para comprobar que el volumen de la migración y las características de los migrantes difieren de acuerdo con el lugar de origen, destino, período y naturaleza (permanente, circular, temporal, etc.) del movimiento. Se encontró, por ejemplo,

que los inmigrantes de América Central hacia California, son mejor educados y poseen un nivel mayor de calificación ocupacional que los inmigrantes mexicanos (Wallace, 1986). Los migrantes colombianos hacia Estados Unidos son más educados y poseen mayores habilidades ocupacionales que sus compatriotas que migraron a Venezuela (Urrea, 1987). Aún los migrantes del mismo origen y con el mismo destino pueden diferir grandemente en períodos diferentes, como Ortiz ha demostrado en el caso de los migrantes puertorriqueños hacia Estados Unidos (Ortiz, 1986) y Pedraza-Bailey ha establecido en el caso de los inmigrantes norteamericanos provenientes de México y Cuba (Pedraza-Bailey, 1985). En suma, sabemos que las diferencias sustanciales son encontradas, en general, entre migrantes legales e ilegales más allá de las diferencias implícitas en reunir los requisitos de la inmigración legal.

La premisa derivada de esta documentación es que nuestro conocimiento de los efectos del desarrollo sobre la migración están todavía en un estado, en el cual las generalizaciones son pocas y precarias. En muchos casos sería más apropiado considerarlas como hipótesis que como principios establecidos. A pesar de esto, la evidencia circunstancial apoya la proposición de que las relaciones existen y son a menudo significativas.

LA CUENCA DEL CARIBE

En este estudio el centro de atención serán los países de la Cuenca del Caribe. Esta región incluye las islas caribeñas, América Central, México y los territorios fronterizos de Belice, Guyana, Surinam y la Guyana Francesa. Debe ser reconocido al principio que no se dispone de datos pertinentes para las naciones caribeñas y sus dependencias. Además, la región es social, cultural y económicamente heterogénea. La justificación está en la amenaza que esta región representa, desde el punto de vista de Estados Unidos. Históricamente, esta nación ha proveído asistencia económica para la mayoría de los países de la Cuenca del Caribe, de manera directa o indirecta, a través de los bancos de desarrollo multilateral. Asimismo, para propósitos relevantes de este estudio, es que los países de la Cuenca del Caribe han provisto el 31 por ciento de los inmigrantes admitidos en Estados Unidos en la más reciente década, y sobre lo cual hay estadísticas disponibles (1979-1988), y más de un tercio del período 1987-1988 (Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, 1988). Además, la Cuenca del Caribe es la fuente del 90 por ciento de inmigrantes

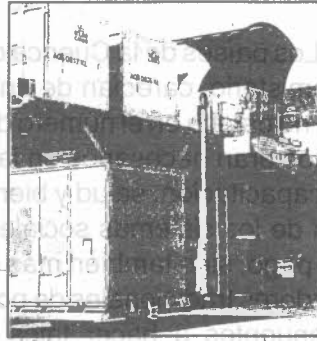
ilegales (Morris y Mayo, 1982). Muchos de los inmigrantes indocumentados provienen de México, pero una proporción creciente son de los otros países de la Cuenca. En efecto, de acuerdo con Morris y Mayo (1982) entre las veinte fuentes más elevadas de inmigrantes indocumentados a Estados Unidos, trece son de los países de la Cuenca del Caribe.

A pesar de su popularidad, Estados Unidos no es el único destino de los emigrantes provenientes de la Cuenca del Caribe. Hay una corriente considerable de migrantes de una isla caribeña a otra, con ciertos flujos extensamente establecidos. La migración interregional a gran escala en Centroamérica es claramente de origen reciente, pero miles de salvadoreños y nicaragüenses, más un número inferior de guatemaltecos han migrado a otros países de América Central durante la década de los 80. Si bien, muchos de estos refugiados son políticos, la mayoría son propiamente refugiados político-económicos; es decir, fueron obligados a dejar sus hogares como una consecuencia directa o indirecta de la violencia política, pero no reúnen el criterio oficial para obtener la condición de refugiado. La mayoría de ellos son indocumentados y mientras algunos retornarán eventualmente a sus lugares de origen, muchos no lo harán. Para aquellos que no tienen tierra u otras posesiones materiales recuperables, y cuyos parientes han huido o han sido asesinados, no hay ninguna razón para volver. Los riesgos han sido tomados ya y aun cuando los traslados tengan resultados adversos no son similares a las peores condiciones que podrían esperar a su regreso.

Una razón final para enfocar los países de la Cuenca del Caribe, es que a menos que ocurra un cambio radical en las estrategias de desarrollo, el proceso de la migración experimentada en el pasado reciente, puede esperarse que continúe. Hasta dónde las políticas seguidas han generado o no migración internacional puede ser debatido, pero las orientaciones de la migración en sí misma son una evidencia convincente de que las estrategias pasadas y actuales no han sido un freno efectivo para los movimientos no deseados.

PROGRAMA DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO

Desde su inicio, poco después de la Segunda Guerra Mundial, los programas de asistencia para el desarrollo en el Hemisferio Occidental, han experimentado una serie de cambios estratégicos, en un esfuerzo por alcanzar



de alguna manera un conjunto más notable de objetivos. Los objetivos generales explícitos han incluido un incremento en la productividad económica, una mayor igualdad en la distribución de bienes y servicios y una mejor calidad de vida de todos los miembros de la sociedad beneficiada.

Otros objetivos usualmente implícitos, pero al mismo tiempo explícitamente establecidos, han incluido el establecimiento de gobiernos democráticos, la contención de amenazas comunistas percibidas y la expansión de oportunidades de inversión y mercados comerciales para los países más desarrollados, que proveen asistencia técnica y financiera.

Una estrategia de desarrollo inicial en el Hemisferio Occidental fue la transformación acelerada de gran parte de las economías agrarias preindustriales a una etapa industrial-comercial moderna. La transición llegó a lograrse, primeramente, a través de la provisión de capital de inversión con asistencia técnica en el desarrollo de recursos humanos, agrícolas e industriales. Esto mostró ser mucho más difícil que la recuperación después de la Segunda Guerra Mundial de las destrozadas economías de Europa Occidental, cuyos éxitos se habían inspirado en los esfuerzos por remodelar las economías de los países menos desarrollados. Europa posee todavía una cultura industrial. En los países en desarrollo del Hemisferio Occidental, la cultura industrial no se extiende más allá de las fronteras de las grandes ciudades. Mientras que la provisión de capital puede ser en gran parte suficiente para reconstruir una economía industrial, se necesitaba mucho más para crear una nueva economía.

Los países de la Cuenca del Caribe, al igual que otros menos desarrollados del hemisferio, carecían de una fuerza de trabajo industrial bien entrenada. El déficit no estaba en el número de trabajadores, sino en sus habilidades. Grandes cambios eran necesarios en las instituciones que proveían servicios de educación, capacitación, salud y bienestar. Tales cambios implicaron una reestructuración de los sistemas sociales tradicionales para garantizar no solamente un mejor pago, sino también más derechos y privilegios para los trabajadores. Los poseedores tradicionales de poder, mayormente familias adineradas, se mostraron renuentes a hacer tales concesiones porque ello implicaba la pérdida potencial, tanto del control político como del económico. Para ellos, el objetivo del desarrollo se tornó en una maximización del crecimiento económico con una mínima pérdida de dominación social. En muchos países la conservación del poder se logró a través de lo que antaño era respetado, pero ahora riesgoso, el patronaje del aparato militar.

La combinación formidable de la elite económica nacional y militar donde esta existió, no era el caso en que las agencias de desarrollo internacional fueran probablemente a oponerse. Los líderes de tales combinaciones apoyaron firmemente los programas económicos, de los cuales ellos podrían beneficiarse, eran capaces de facilitar (acelerar) la toma de decisiones cuando era necesario, además, estaban capacitados para mantener el control social por la fuerza militar si se necesitaba. Al definir la oposición como de inspiración comunista, a los líderes militares usualmente se les facilitaba conseguir apoyo militar proveniente

de Estados Unidos, así como la asistencia técnica y económica para los programas de desarrollo.

En los primeros años de 1970 llegó a ser evidente que el objetivo de desarrollo de asegurar una mayor igualdad para las masas afligidas no estaba siendo logrado. El presidente del Banco Mundial en ese momento, Robert McNamara, clamó por un cambio en la orientación de los programas que asignaban fondos de manera directa a los pequeños agricultores (McNamara, 1979). Un cambio político similar por parte de la ayuda de Estados Unidos fue evidente en 1973 en las enmiendas a la Ley de Asistencia Exterior, la cual estableció la estrategia de «Nuevas Direcciones». La nueva política expresaba que «la asistencia de desarrollo bilateral de Estados Unidos daría más alta prioridad a las contrataciones sometidas por los países anfitriones que mejoren las vidas de los más pobres de su población y su capacidad de participar en el desarrollo de sus países» (Micklewait et al., 1979).

A pesar de una proclamación en las reorientaciones de la política, hay poca evidencia de que la AID, el Banco Mundial u otras agencias de desarrollo implementaran ampliamente los cambios estratégicos en la Cuenca del Caribe. En parte la inacción puede ser atribuible a un rápido deterioro del clima económico. Para los inicios de 1980, muchos de los países fueron abrumados por la combinación de la crisis económica mundial y las deudas masivas que implicaron medidas resucitadoras heroicas. A lo largo estas medidas etiquetadas como «ajustes estructurales», incluían una reducción de los gastos gubernamentales, una devaluación de la moneda nacional y un énfasis renovado en la producción de bienes para la exportación que más generarían, efectivamente, intercambio internacional necesario para el servicio de pago de la deuda. La igualdad no fue abandonada como un objetivo del desarrollo, pero su prioridad decayó mucho más que antes. Los economistas conservadores nunca han considerado la asistencia directa a los pobres, como el medio más efectivo para resolver sus problemas y se han aferrado a la convicción de que la operación irrestricta de los procesos del mercado, era la ruta más segura de la salvación económica (Bandow, 1985, Kraus, 1981).

Allí donde la AID pretendió asistir a los pobres a través de la implementación de la estrategia de «Nuevas Direcciones», la tarea demostró ser considerablemente más difícil que lo que los proponentes de la política habían anticipado.

Simplemente proveyendo crédito y asistencia técnica a los pequeños agricultores o microempresarios, no era suficiente para alcanzar un nivel de crecimiento sostenido. Ellos requerían de baterías totales de servicios de apoyo y, con frecuencia, infraestructura adecuada de carreteras, facilidades de almacenamiento, sistemas de abastecimiento y facilidades de mercado. El «Desarrollo rural integrado», considerado como necesario para el buen éxito de las operaciones en las pequeñas fincas, fue complejo y costoso. La estrategia implicaba una pesada demanda sobre los gobiernos nacionales para brindar apoyo administrativo y económico, que muy pocos fueron capaces de reunir. «Casi universalmente», John Mellor ha observado que «los proyectos de desarrollo integrado fallaron debido a la excesiva complejidad y a una falta de servicios de apoyo central» (Mellor, 1986, p. 73). Allí donde los gobiernos nacionales fueron controlados por las oligarquías de poder, hubo poco entusiasmo por la estrategia de las «Nuevas Direcciones». No solamente esto desvió fondos de proyectos que prometían grandes beneficios para la elite económica, sino que también sentó una amenaza, aunque menor, a su control político. Aun donde se hicieron verdaderos esfuerzos para adoptar la nueva política, no parece haber sido muy efectivo en mejorar la suerte de los pobres, fueran estos rurales o urbanos (Galdi, 1989).

Con la sucesión de la administración Reagan, las políticas de la AID cambiaron una vez más. Una nueva política de «Cuatro Pilares» fue proclamada como la base de las estrategias de ayuda externa. Se clamó por un «diálogo político», sobre una política económica apropiada con los países huéspedes, desarrollo institucional que alentó la confianza en la organización privada y voluntaria más que en las instituciones públicas, la transferencia de tecnología y un mayor uso del sector privado en resolver los problemas del desarrollo. La política de los «Cuatro Pilares» fue suplementada por la AID en «Blueprint para el Desarrollo», emitida en 1985, la cual remarcaba la importancia del crecimiento económico en las LDCs y repetía el llamado por una mayor confianza en el sector privado en el desarrollo de operaciones.

Siguiendo el reporte del Presidente de la Comisión Nacional Bipartita para Centroamérica, presidida por Henry Kissinger, se organizó en 1985 un programa especial para la Cuenca del Caribe. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) buscó promover el comercio entre los países del Caribe y a través de Estados Unidos, la eliminación de tarifas, el acceso garantizado a los mercados esta-

dounidenses y la promoción del turismo. Los programas de la AID en el Caribe enfatizaron en los servicios para mejorar la salud y promover la sobrevivencia infantil, mientras facilitaban una mayor incorporación de la mujer en el proceso de desarrollo (Zak, 1988). La CBI no contenía nuevas estrategias de desarrollo, y si bien es prematuro juzgar el fracaso del programa, es difícil atribuirle algún logro sobresaliente a la fecha.

Los programas de asistencia para el desarrollo más comunes de Estados Unidos en la región son continuaciones de programas anteriores, la mayor excepción ha sido la prevención y el control del sida. Los proyectos en el campo de la población, salud y sobrevivencia infantil, educación y recursos humanos, pueden ser considerados componentes de los tradicionales programas de «calidad de vida», a los cuales más recientemente se han agregado los programas de nutrición. Los proyectos agrícolas y de desarrollo rural son operaciones de desarrollo económico-familiar, mientras que los programas de medio ambiente y energía reflejan la influencia creciente de los conservacionistas. El desarrollo industrial no es más identificado explícitamente como un área del programa, pero está implícito en la designación del programa como «incorporación al sector privado», el cual incluiría también el creciente número de proyectos relacionados con el desarrollo de pequeñas empresas (Casa de Representantes de los Estados Unidos, 1990). Es notable que los programas regulares de asistencia para el desarrollo de la AID son complementados por los Fondos de Apoyo Económico, los cuales son de alguna manera más flexibles en su aplicación.

LA MIGRACION COMO RESPUESTA AL DESARROLLO

Indistintamente de su grado de éxito en el logro de objetivos económicos, todos los programas de desarrollo han estimulado directa o indirectamente los movimientos migratorios. La migración es por supuesto una consecuencia normal del desarrollo económico, la cual por definición involucra alguna reestructuración del sistema económico envuelto. Es evidente que la reestructuración requiere alteraciones en la fuerza laboral a través de la adición, reducción o cambios ocupacionales de los trabajadores. Estos procesos usualmente necesitan alguna movilidad física de los trabajadores, según ellos se muevan dentro o fuera de las posiciones en la estructura modificada. A pesar de la normalidad de la secuencia, los planificadores del desarrollo casi no se preocupan por las

consecuencias de la migración de los proyectos y programas propuestos, hasta que esas consecuencias son definidas como problemas. Para entonces, las medidas preventivas son tardías y las remediales muy costosas.

Para analizar los programas de desarrollo del Caribe, varios factores estructurales relacionados con el incremento de la migración son evidentes. Primero, los programas han sido al menos parcialmente responsables por un rápido aumento de la fuerza laboral. Segundo, los programas de desarrollo, en general, han otorgado una más alta prioridad a un incremento de la producción que a un incremento del empleo, resultando en un déficit de trabajo en relación con los que buscan trabajo. Tercero, las estrategias de desarrollo han tendido a perpetuar más que a reducir desigualdades económicas y sociales, en lo cual subyace mucho del conflicto social de la región. Cuarto, la combinación de urbanización y desarrollo de recursos humanos ha obrado para diseminar el conocimiento y las aspiraciones que son conducentes, tanto a la movilidad geográfica como social.

CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL

El crecimiento de la fuerza laboral de los países de la Cuenca del Caribe es un efecto, en primer lugar, de un incremento en la población y, en segundo lugar, del creciente número de mujeres trabajadoras remuneradas. Los programas de desarrollo han contribuido a ambas cosas:

Los programas en las áreas de salud, sobrevivencia infantil y nutrición, han jugado un papel directo en un incremento notable de la esperanza de vida en la población de la Cuenca del Caribe. Los programas de salud pública incluían inmunizaciones, erradicación de enfermedades ocasionadas por insectos portadores, ingeniería sanitaria y mejora de las dietas, lo que exitosamente aminoró las tasas de mortalidad, en especial, la de menores y niños pequeños. Desde el año 1940 y hasta pasado 1960, la tasa de mortalidad en los países de la Cuenca del Caribe descendió entre 10 y 20, cifras de un solo dígito en muchos de los casos. Sin embargo, con algunas notables excepciones, los altos índices de nacimientos al inicio del período fueron ligeramente más bajos al final. La fase de la transición demográfica familiar fue evidente en una rápida aceleración de las tasas de crecimiento natural. En El Salvador, por ejemplo, la tasa de crecimiento natural promedio ascendió a un 50 por ciento entre 1945-49 y 1965-69, para Honduras en un 35 por ciento y para México en un 14 por ciento.

Las más recientes tasas de fertilidad y crecimiento para los períodos 1960-65 y 1985-90 (Cuadro 1) muestran continuas decaídas, parte de las cuales deben ser atribuidas a la implementación de programas de planificación familiar. Entre 1960-65 y 1985-90, las tasas brutas de nacimiento declinaron más de un tercio en cinco de los quince países caribeños representados en el Cuadro 1. Solamente Guatemala y Nicaragua experimentaron decrecimientos inferiores al 20%.

CUADRO 1
FECUNDIDAD, MORTALIDAD Y TASAS DE INCREMENTO NATURAL
PARA PAISES SELECCIONADOS DE LA CUENCA DEL CARIBE,
1960-65 Y 1985-90

País	Total fertilidad		Nacimientos por 1.000 hab.		Muertes por 1.000 hab.		Incremento natural por 1.000 hab.	
	1960-1965	1985-1990	1960-1965	1985-1990	1960-1965	1985-1990	1960-1965	1985-1990
	Barbados	4.3	2.0	29.1	18.5	9.2	8.4	19.9
Costa Rica	7.0	3.3	45.3	28.3	9.2	4.0	36.1	24.3
Cuba	4.7	2.0	35.3	18.2	8.7	6.7	26.6	11.5
El Salvador	6.9	4.9	47.8	36.3	14.8	8.4	33.0	27.9
Guatemala	6.9	5.8	47.8	40.8	18.3	8.9	29.5	31.9
Guyana	6.1	2.8	40.4	24.8	8.6	5.4	31.8	19.4
Haití	6.2	4.7	43.2	34.3	21.3	12.6	21.9	21.7
Honduras	7.4	5.6	51.2	39.8	18.1	8.1	33.1	31.7
Jamaica	5.4	2.9	39.6	26.0	9.1	5.5	30.5	20.5
México	6.8	3.6	45.5	29.0	11.2	5.8	34.3	23.2
Nicaragua	7.3	5.5	50.3	41.8	17.0	8.0	33.3	33.8
Panamá	5.9	3.1	40.8	26.7	9.6	5.2	31.2	21.5
Rep.								
Dominicana	7.3	3.8	49.4	31.3	14.7	6.8	34.7	24.5
Surinam	6.6	3.0	44.4	25.9	10.3	6.1	34.1	19.8
Trinidad y Tobago	5.0	2.7	38.0	24.0	7.7	6.4	30.3	17.6

Fuente: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean**, 1988 Edition.

CUADRO 2

TAMAÑO Y CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL EN PAISES ESPECIFICOS DE LA CUENCA DEL CARIBE, 1960-1980

País	Tamaño (miles)			Porcentaje de incremento		
	1960	1970	1980	1960-70	1970-80	1960-80
Barbados	91	91	118	0.0	29.7	29.7
Costa Rica	379	531	777	40.1	46.3	105.0
Rep. Dominicana	933	1.157	1.571	24.0	35.8	68.4
El Salvador	841	1.183	1.586	40.7	34.1	88.6
Guatemala	1.243	1.587	1.967	27.7	23.9	58.2
Guyana	162	200	290	23.5	45.0	79.0
Haití	2.056	2.342	2.558	13.9	9.2	24.4
Honduras	618	790	1.079	27.8	36.6	74.6
Jamaica	665	711	946	6.9	33.0	42.3
México	11.056	14.489	22.248	31.0	53.6	101.2
Nicaragua	468	619	825	32.3	33.3	76.3
Panamá	382	515	657	34.8	27.6	72.0
Surinam	81	99	104	22.2	5.1	28.4
Trinidad y Tobago	281	317	397	12.8	25.2	41.3

Fuente: Interamerican Development Bank. **Economic and Social Progress in Latin America**, 1987 Reporte, p. 89.

La tasa total de fecundidad, la cual mide el número de hijos que una mujer tendría si pariera estos niños a tasas específicas de edad prevalecientes sobre el período de años de crianza, provee un indicador más sensible del impacto de las medidas de control de la fecundidad. El promedio (no ponderado) para los quince países mostrado en el Cuadro 1 fue ligeramente más de 6 niños para el período 1960-65, para 1985-90, este había descendido a 3.7. Aún en este último período había considerable variabilidad entre naciones. Las mujeres en Guatemala, Honduras y Nicaragua promediaban todavía más de 5 niños, mientras que Barbados y Cuba promediaron solamente 2 ó menos que la tasa de reemplazo. Las tasas de incremento natural variaron sólo en un 1 por ciento en Barbados a más de un 3 por ciento en Guatemala y Nicaragua. Si estas tasas corrientes de

crecimiento continúan sin emigración, la fuerza laboral de la región se duplicaría dentro de una generación.

Las más altas tasas de crecimiento poblacional de los primeros años, han sido en gran parte responsables por el enorme tamaño de la fuerza laboral. Los incrementos en la fuerza laboral de los países de la Cuenca del Caribe entre 1960 y 1980, variaron de 24 por ciento en Haití a más de 100 por ciento en Costa Rica y México (Cuadro 2). Las tasas de crecimiento en las islas caribeñas fueron generalmente más pequeñas que las relativas a América Central, debido a una combinación de una baja mortalidad y patrones de emigración establecidos para filtrar alguna parte de la población sobrante en edad laboral (Banco Interamericano de Desarrollo, 1987, p. 89).

Al mismo tiempo que los programas de planificación familiar han aminorado el futuro crecimiento de la fuerza laboral, también han agregado a la población común, la de mujeres económicamente activas, al remover algunos de los impedimentos como el cuidado y crianza de los hijos. Varios programas de desarrollo han contribuido, asimismo, a un incremento de la mujer en la fuerza laboral pagada. Muchas líneas de maquila, así como de servicios y posiciones comerciales son llenadas por mujeres. El número en los países mostrados en el Cuadro 2 se incrementó en un 148 por ciento entre 1960 y 1980, mientras que la fuerza laboral masculina aumentó únicamente en un 66 por ciento (Banco Interamericano de Desarrollo, 1987, p. 89). La fuerza laboral femenina de México creció 3.5 veces o el doble de la tasa de crecimiento durante esas dos décadas. En términos generales, el componente femenino de la fuerza laboral es relativamente mayor en los países caribeños y mucho menor en los países de América Central, que son más dependientes de la agricultura. Así, que en la medida en que estos últimos países lleguen a ser más urbanizados, las mujeres trabajadoras se sumarán cada vez más a la fuerza laboral total.

La migración rural a urbana es femeninamente selectiva en muchos de los países de la Cuenca del Caribe, motivada por la promesa de un empleo en las áreas urbanas, la baja en las granjas agrícolas familiares tradicionales y la escasez de la labor asalariada no estacional y trabajo no agrícola en las áreas rurales. Muchas de las mujeres migrantes a la ciudad encuentran su empleo en el servicio doméstico u otros trabajos de bajo nivel laboral, los cuales, sin embargo, son más atractivos de lo que típicamente está disponible en sus

comunidades rurales. En las ciudades las oportunidades de empleo para mujeres también existen en el llamado «sector informal».

El ingreso de grandes cantidades de mujeres a la fuerza laboral ha ocasionado un incremento en las tasas de desempleo y subempleo. Esto en cierto modo, se debe a que los trabajos disponibles para ellas son a menudo de tiempo parcial solamente, o menos pagados que los salarios mínimos para empleos de tiempo completo. En cualquier caso, medidas recientes de desempleo o subempleo indican que la oferta de trabajadores —hombres o mujeres— exceden las demandas normales.

CREACION DE EMPLEO POR SECTOR

Mientras la creación de trabajos no agrícolas ha sido un objetivo de la mayoría de los programas de desarrollo en la Cuenca del Caribe, el énfasis primario ha sido puesto en un incremento de la producción. Una particular atención ha sido puesta en el desarrollo industrial como un rasgo necesario de la modernización económica. Como ha sido ampliamente descrito en varios análisis de programas de desarrollo del Hemisferio Occidental, la estrategia inicial adoptada fue la de «sustitución de importaciones», propuesta por el economista argentino Raúl Prebisch (Prebisch, 1949). La racionalidad subyacente de esta estrategia era simple y plausible. Es característica de los países en desarrollo producir «primariamente» bienes por lo usual agrícolas y minerales, que eran vendidos a precios relativamente bajos a los países desarrollados. Estos últimos, en cambio, producían otros bienes manufacturados y procesados, los cuales eran vendidos a los países en desarrollo a precios relativamente altos. Para aliviar esta disparidad, se razonaba, los países en desarrollo deberían producir más de sus propios bienes manufacturados.

Si bien esto todavía tiene sus defensores, la estrategia de sustitución de importaciones fue juzgada por haber fallado por varias razones. En la mayor parte de los países había, simplemente, insuficiente demanda doméstica para sostener una producción industrial a gran escala. El establecimiento de mercados comunes, tales como el Mercado Común Centroamericano, se concibió como un medio para expandir la demanda. Esto también probó ser inadecuado, en especial, por la embestida de las crisis que aminoraron el poder de compra de los países miembros. Además, ni los mercados domésticos ni los mercados

comunes producían el intercambio externo necesario para continuar la expansión de las economías nacionales. Por añadidura y, quizás, lo que es más serio a los ojos de muchos países donantes de asistencia para el desarrollo, la sustitución de importaciones fue acompañada usualmente por un alza en las tarifas y otras barreras comerciales que restringieron seriamente su comercio con los países en desarrollo.

Como consecuencia de las dificultades percibidas, la mayoría de las agencias de asistencia para el desarrollo abogaron, fuertemente, por el abandono de la sustitución de importaciones y la adopción de una estrategia de producción para exportación aplicable tanto a los productos industriales como agrícolas. Modelos exitosos de esta estrategia se encontraron en Hong Kong, Singapur y Corea del Sur. Una estrategia de exportación requería competencia en el mercado mundial, lo que significaba para aquellos países que lo adoptaban, una mejor calidad de bienes de exportación y/o más bajo costo de producción. Lo primero, implicaba una mano de obra calificada y lo segundo, significaba menos trabajadores o una paga inferior. La mayoría de los países de la Cuenca del Caribe podrían reunir estas condiciones, pero la estrategia no parecía contribuir a resolver los problemas inmediatos de un amplio número de trabajadores no calificados y escasos salarios de subsistencia pagados a muchos trabajadores de tiempo completo.

Debido a medidas tradicionales de producción económica, los programas de desarrollo industrial de la Cuenca del Caribe fueron relativamente exitosos hasta el golpe de la crisis económica de la década de los 80. Con algunas notables excepciones (ej.: Haití, Jamaica), la mayoría de los países tuvieron incrementos anuales promedio en su productividad industrial entre 1965 y 1980. Durante este período, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, México y Panamá, tuvieron aumentos de la producción industrial anuales promedio de 5 por ciento o más (Banco Mundial, 1989, pp.168-169). Después de 1980, la mayor parte de las tasas descendieron precipitadamente y en muchos casos fue negativo para el período 1980-1987.

Como muchos planificadores del desarrollo habían esperado, la fuerza laboral industrial también se incrementó entre los años 1960 y 1970. En catorce países para los cuales hay datos disponibles (Cuadro 3), el sector industrial agregado creció de 3.3 millones en 1960 a 8.6 millones en 1980, una tasa de

CUADRO 3

TAMAÑO Y CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL POR SECTOR EN PAISES ESPECIFICOS DE LA CUENCA DEL CARIBE, 1960-1980

País	Agricultura			Industria			Servicios		
	1960 (000)	1980 (000)	Cambio (%)	1960 (000)	1980 (000)	Cambio (%)	1960 (000)	1980 (000)	Cambio (%)
Barbados	24	12	-50.0	25	25	0.0	43	82	90.7
Costa Rica	194	239	23.2	70	180	157.1	115	358	211.3
Rep. Dominic.	594	718	20.9	119	243	104.2	220	610	177.3
El Salvador	517	685	32.5	145	308	112.4	179	594	231.8
Guatemala	828	1.118	35.0	167	335	100.6	248	514	107.3
Guyana	61	78	27.9	44	75	70.5	56	138	146.4
Haití	1.642	1.790	9.0	132	212	60.6	282	556	97.2
Honduras	435	652	49.9	66	174	163.6	118	252	113.6
Jamaica	276	296	7.2	144	155	7.6	246	495	101.2
México	6.094	8.128	33.4	2.151	6.451	199.9	2.810	7.669	172.9
Nicaragua	289	384	32.9	75	130	73.3	104	311	199.0
Panamá	195	209	7.2	53	119	124.5	134	329	145.5
Surinam	24	21	-12.5	18	21	16.7	39	63	61.5
Trinidad y Tobago	61	40	-34.4	96	153	59.4	123	204	65.9

Fuente: Interamerican Development Bank. **Economic and Social Progress in Latin America**, 1987 Reporte, pp. 98-99.

crecimiento el doble y constante como la fuerza laboral total. Sin embargo, las tasas de incremento pueden ser un engaño, especialmente cuando las cifras base son pequeñas, como fue el caso con el número de trabajadores industriales. En números absolutos, que es lo que cuenta cuando los empleos son ocupados, la fuerza laboral total de estos países representantes de la Cuenca del Caribe se incrementó a 15.9 millones, mientras el sector industrial creció solamente 5.3 millones. La fuerza laboral agrícola aumentó menos aún —3.1 millones—, dejando el remanente para ser absorbido por el sector servicios. Estos cambios se registraron durante los años más prósperos de desarrollo. Mientras las cifras

de cambio en el empleo industrial no están disponibles para la mayor parte de la Cuenca del Caribe para los años 1980, los datos del valor agregado para el sector industrial desde 1980 hasta 1986 muestran un estancamiento general y en algunos casos una caída (Banco Interamericano de Desarrollo, 1987, p. 431). Es una suposición razonable que no muchos trabajadores se sumaron al sector, y los datos disponibles indican una pérdida de empleos en la manufactura en algunos países centroamericanos (Organización Internacional del Trabajo, 1986).

La falla de los esfuerzos de desarrollo para crear suficientes trabajos que proveyeran de empleo a una población creciente en edad laboral, no fue única para la Cuenca del Caribe. En el análisis de las experiencias de desarrollo del Banco Mundial, dos funcionarios de este cándidamente admitieron que «las esperanzas anticipadas de que la industrialización podría resolver los problemas de empleo de los países en desarrollo ha probado ser irreal» (Baum y Tolbert, 1985, p. 185). Las principales razones ofrecidas como falla para llevar a cabo las expectativas, fueron un imprevisto crecimiento rápido de la fuerza laboral y la naturaleza de capital intensivo de la mayor parte de las nuevas industrias. En vista de que una de las principales atracciones de los países en desarrollo por la industria es el bajo costo del trabajo, la racionalidad económica para las industrias de capital intensivo, no es del todo clara. En cualquier caso, la estrategia del desarrollo industrial no fue útil para aliviar especialmente el excedente de fuerza laboral y, como consecuencia, hizo muy poco para lograr una más equitativa distribución del ingreso.

DESARROLLO AGRICOLA

Desde los primeros días de la asistencia para el desarrollo en el Hemisferio Occidental, una atención considerable se puso en la transformación de los sistemas agrícolas tradicionales a sistemas comerciales. Esto fue una transición menos radical en la Cuenca del Caribe que en otras regiones de América Latina, tales como las áreas andinas, debido a la larga historia de operaciones agrícolas comerciales en América Central, como también en varias islas caribeñas. La producción a gran escala de la caña de azúcar, café, cacao, banano, algodón y otros bienes de exportación, antecedió los programas de desarrollo por décadas. Algunas de las operaciones eran tradicionales, con grandes propietarios de tierra apoyados en campesinos sin tierra o pequeños propietarios que proveían fuerza laboral a cambio de derechos de uso de la tierra

y salarios mínimos. Otros grandes productores dependían únicamente de dinero en efectivo (una póliza), salario de los trabajadores, cuya paga era mantenida tan baja como fuera posible. La explotación percibida del trabajo combinada con una desigual distribución de la tierra cultivable fue y permanece como fuente interminable y frecuente de violentos conflictos.

La mayoría de los programas de asistencia para el desarrollo agrícola en la Cuenca del Caribe incluyeron dentro de sus objetivos el logro de una mayor igualdad, ya fuera a través de la reforma agraria que proveía de suficiente tierra

CUADRO 4

VALOR AGREGADO POR LA AGRICULTURA PARA PAISES ESPECIFICOS DE LA CUENCA DEL CARIBE, 1960, 1980 Y 1986

País	Valor en millones de dólares 1986		
	1960	1980	1986
Bahamas	n.a.	78	90
Barbados	95	87	83
Costa Rica	402	857	955
República Dominicana	810	1.320	1.391
El Salvador	612	1.208	1.044
Guatemala	1.142	2.771	2.687
Guyana	121	143	151
Haití	498	625	602
Honduras	366	830	873
Jamaica	302	356	372
México	8.040	16.511	18.660
Nicaragua	346	658	668
Panamá	239	474	544
Surinam	n.a.	92	99
Trinidad y Tobago	96	91	102

Fuente: Interamerican Development Bank. **Economic and Social Progress in Latin America**, 1987 Reporte, p. 430.

a los pequeños agricultores, para permitirles una acción independiente o por medio de un incremento en el pago de los salarios de los trabajadores. Otros objetivos de desarrollo incluían una mayor producción de otros artículos de exportación y un incremento en la eficiencia productiva. Estos últimos objetivos fueron más ampliamente logrados que aquellos referentes a la igualdad.

Entre 1960 y 1980, el valor agregado por la producción agrícola, virtualmente se duplicó en trece países de la Cuenca del Caribe, para los cuales hay datos disponibles (Cuadro 4). Aún después del impacto de la crisis económica de la década de los 80, la mayor parte de los países continuaron mostrando débiles ganancias en la productividad agrícola. El logro de una mayor eficiencia productiva es indicado por el hecho de que la producción aumentó a una tasa 3.5 veces más que la del crecimiento de la fuerza laboral agrícola. Debido al excedente laboral, durante este período de incremento en la productividad agrícola, los salarios de los peones agrícolas permanecieron igual o muy cercanos a los niveles mínimos y en algunos casos declinaron su valor de intercambio (PREALC, 1982). Es de interés que en América Central, la proporción de población económicamente activa en la agricultura compuesta por trabajadores asalariados permaneció relativamente estable, ligeramente, más de un 40 por ciento entre 1950 y 1980, indicativo de un grado considerable de operaciones comerciales en fecha anterior (PREALC, 1982).

Los esfuerzos de los programas de desarrollo para establecer un número moderado de granjas (fincas) familiares independientes para producir bienes de exportación resultaron, en general, en un fracaso. Aun donde la tierra adecuada estaba disponible, lo cual era raro, los pequeños agricultores carecían de crédito y habilidades técnicas para competir fundamentalmente en un mercado mundial de exportación, tampoco podían ellos enfrentar los riesgos inherentes a la producción para un mercado tal.

Datos recientes sobre la concentración de la propiedad de la tierra en la Cuenca del Caribe son irregulares en su cobertura, pero generalmente muestran una continuación de los patrones anteriores. Información disponible elaborada por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) sobre la distribución de la tierra en América Central, revela muy poco cambio entre 1950 y 1975. En 1950, un 79 por ciento de los agricultores eran pequeños (menos de 7 hectáreas), sin embargo, tenían menos del 12 por ciento de la tierra

cultivable total. En 1975, las pequeñas fincas formaron el 80 por ciento del número total y contenían alrededor del 11 por ciento del área. Grandes fincas (50 hectáreas o más) constituían alrededor del 5 por ciento del total en 1950 y abarcaban 70 por ciento del hectareaje de las fincas. Veinticinco años más tarde, escasamente 6 por ciento de las fincas fueron clasificadas como grandes y ellas abarcaban el 71 por ciento de la tierra cultivable (PREALC, 1982, p.146).

Es frecuentemente imputado que la mecanización de la agricultura en la región y la transición a productos de exportación, en especial, ganado de carne, ha resultado en la expulsión de campesinos. La mecanización, con la magnitud que esta puede ser medida por el uso de tractores, ha variado mucho dentro de la región desde 1970. En áreas donde había relativamente pocos tractores para comenzar, ejemplo Haití, Honduras y Nicaragua, la mecanización ha marchado rápido y ha desplazado indudablemente algunos trabajadores. Por otra parte, Costa Rica, Guatemala y varias de las islas caribeñas tenían cerca de la misma proporción de tierra y tractores en 1985 como en 1970, debido en primer lugar a una mecanización extensiva más temprana (ECLAC, 1989, p. 76).

Varios estudios han documentado las reducciones en los empleos agrícolas y campesinos, así como que las tierras para cosechar fueron convertidas en pastos, con el fin de incrementar la producción de ganado de carne (Taylor, 1980, Del Cid, 1985, Howard-Borjas, 1989). Desde 1970, la producción de ganado ha aumentado en la mayoría de los países de la Cuenca del Caribe, pero sólo algunos pocos reportan crecimientos dramáticos en la cantidad de tierras cultivables dedicadas a pastos permanentemente. Costa Rica ofrece el principal ejemplo, con un incremento en sus tierras de 1.37 millones de hectáreas en 1970 a 2.4 millones de hectáreas en 1987 (ECLAC, 1989, pp. 608-609). Durante este período, la población económicamente activa costarricense en la agricultura estuvo creciendo a una tasa anual promedio de solamente 1 por ciento.

Una de las controversiales consecuencias del énfasis otorgado a la producción de productos de exportación en el sector agrícola, ha sido la caída en la producción de alimentos para el consumo doméstico. Tradicionalmente, muchos de estos alimentos han sido producidos por pequeños agricultores, aunque grandes agricultores han contribuido con la mayor parte de la producción de granos. Diez de los once países de la Cuenca del Caribe, para los cuales hay información disponible en el Banco Mundial (1989, **Reporte de Desarrollo**

Mundial), tienen una menor producción per cápita de alimento para el período 1985-1987 que para 1979-1981. Para estos mismos once países, las importaciones de cereales se han incrementado, 75 por ciento entre 1974 y 1987, mientras que la ayuda alimentaria en cereales ha crecido más de doce veces, totalizando más de un millón métrico de toneladas en 1986-87.

Economistas del desarrollo insisten que es más eficiente utilizar la tierra para producir artículos de exportación para vender en un precio mayor, que producir para el mercado doméstico artículos que pueden ser importados a un precio más bajo. Los pequeños agricultores, como fue señalado antes, usualmente no pueden hacer frente a la producción para exportar, y a menudo son incapaces de obtener crédito para producir para el mercado doméstico. Ellos tienen pocas alternativas más que trabajar como obreros agrícolas por bajos salarios, para continuar o retroceder a la agricultura de subsistencia o migrar a áreas urbanas u otras áreas rurales, donde se espera que las condiciones serán mejores.

EL SECTOR SERVICIOS

El sector servicios fue el componente de más rápido crecimiento en la economía de América Latina entre los años 1960 y 1970 (Banco Mundial, 1989, p. 148), pero nosotros conocemos poco acerca de su crecimiento en relación con la migración. Sabemos que es más probable que los migrantes campo-ciudad ingresen a ocupaciones de bajo nivel de calificación, a menudo el servicio doméstico en el caso de las mujeres. Estas son posiciones mal pagadas, que no ofrecen oportunidades de ascenso y algunas veces poca protección social, a pesar de que todos los países poseen legislación designada para prevenir su explotación. Contrario a las primeras impresiones, los migrantes tienen menos probabilidad de llegar a ser parte del llamado «sector informal» de la economía urbana, al menos hasta después de algunos años de moverse en la ciudad, aparentemente debido a su falta de conocimiento de las situaciones locales necesarias para funcionar exitosamente.

En general, los programas de desarrollo económico no han promovido directamente la expansión del sector servicios, excepto en áreas especializadas, tales como turismo y, más recientemente, pequeñas empresas comerciales. No obstante, el crecimiento del sector fue visto como una consecuencia no sólo del

incremento de la producción sino también del desarrollo del recurso humano en áreas como educación y salud. Esencialmente, el sector servicios fue visto como área suplementaria o residual de empleo para aquellos que no podían ser empleados en la industria o agricultura. Esto es, en especial, cierto en el sector informal, acerca de lo cual un reporte reciente del Banco Interamericano de Desarrollo señaló: «Es importante tener en mente que este sector, en esencia, ha estado formándose como resultado de la incapacidad del sector moderno para absorber el excedente de mano de obra lo suficientemente rápido» (Banco Interamericano de Desarrollo, 1987, p. 126).



Un área de servicios afectada por las políticas de desarrollo económico ha sido la de empleo gubernamental. En países en desarrollo el sector público emplea relativamente altos porcentajes de la población, en especial, los más altamente educados. El empleo público es con frecuencia visto como parte de un sistema político patronal, que mantiene partidos y funcionarios públicos en el poder. Al mismo tiempo, sin embargo, esto ofrece medios aceptados de redistribución del ingreso para lograr una mayor igualdad. Debido a que el sector público es a menudo visto como sobrecargado de personal e improductivo, ha llegado a ser el blanco más importante de la mayoría de los programas de reestructuración designados para incrementar la producción y reducir las deudas internacionales de los países en desarrollo. Pero a través de la imposición de rigurosas restricciones de los gastos del Estado, las oportunidades de empleo e igualdad económica son aún más limitadas, como se observó en el reporte del Banco Interamericano de Desarrollo, citado previamente, sobre trabajo y empleo. «En muchos países de la región (de América Latina), dados los esfuerzos por contener los gastos del gobierno en años recientes, el tamaño del sector público no se ha incrementado en lo que a empleo concierne y esto ha tendido a cerrar una importante válvula de escape para profesionales y técnicos que no pueden encontrar por sí mismos un lugar en el moderno sector privado. Esto ha sido obviamente instrumental en expandir el sector informal...» (Banco Interameri-

cano de Desarrollo, 1987, p. 132). Esto ha sido también instrumento para expandir la corriente de migrantes internacionales hacia países en desarrollo, donde sus servicios pueden ser utilizados.

CALIDAD DE VIDA Y MIGRACION

Para bien o para mal, los programas de desarrollo han traído consigo cambios en la calidad de vida experimentada por la gente de la región, cambios que de una u otra forma están relacionados con la migración. Algunos de estos cambios son las consecuencias esperadas del desarrollo de actividades de recursos humanos específicos. La salud de la gente es mejor, según se indica en los incrementos impresionantes en la longevidad. Los esfuerzos por mejorar las capacidades de trabajo de la gente han tenido algún considerable, aunque desigual éxito, según fue medido por el aumento en las tasas de escolaridad y niveles promedios más elevados de educación adquiridos.

Otros cambios han sido las consecuencias indirectas y a menudo involuntarias de los programas de desarrollo. Quizás, el primero de estos han sido aquellos cambios relacionados con la urbanización, los cuales introdujeron miles de migrantes provenientes de zonas rurales a estilos de vida radicalmente diferentes. Desde 1950, la población de la Cuenca del Caribe ha cambiado de una población predominante rural a una predominante urbana (Banco Interamericano de Desarrollo, 1987, p. 422); si bien una minoría de países tienen todavía extensas poblaciones rurales (Population Reference Bureau, 1989). La influencia de las ciudades se extiende mucho más allá de sus fronteras; sin embargo, no solamente a través de los medios de comunicación, sino más importante aún, a través de la comunicación personal de los miembros de la familia. Raro es que una familia rural no tenga algunos miembros que han migrado a la ciudad, y el papel de las relaciones de parentesco en facilitar la migración rural-urbana ha sido bien establecido.

Los cambios en la calidad de vida que derivan tanto de la educación formal como de la exposición de valores urbanos, eleva el potencial para la migración internacional en varias formas. Una es a través de una mejor exposición al conocimiento de lugares, a los cuales otros se han movido y medios de llegar allí. Una segunda forma es por medio de la provisión de un rango mayor de habilidades de empleo, el incremento de «capital humano» personal. Una tercera

es a través de la insinuación de aspiraciones para adquirir bienes materiales, que para el campesino promedio en una generación anterior estuvieron fuera de los límites de un deseo realista. Esto para no decir que las masas extensamente empobrecidas, en realidad tienen los bienes que anhelan, pero la posibilidad de poseer bienes no es más irreal completamente.

Debido a la escasez de datos sobre características de los migrantes, es difícil documentar que los emigrantes de la Cuenca del Caribe hacia Estados Unidos provienen de las poblaciones urbanas; sin embargo, los datos disponibles sugieren que este es el caso, con la excepción de los trabajadores agrícolas. Pastor, por ejemplo, ha informado que «el migrante caribeño promedio está por encima del promedio nacional en educación, salud e ingreso y la mayor parte de los migrantes legales están considerablemente arriba del promedio» (Pastor, 1985, p. 14). Estas diferencias con claridad implican su origen urbano. Aun entre migrantes ilegales mexicanos, Portes ha apuntado un significativo número de origen urbano (Portes, 1983). Resulta una expectativa razonable que las posibilidades de emigración son mucho mayores para los residentes urbanos, no solamente debido a su mayor conocimiento de oportunidades, sino también debido a la mayor probabilidad de que ellos poseen un rango más amplio de habilidades para el mercado laboral y los recursos para financiar los costos del viaje para destinos distantes.

La educación y los programas de entrenamiento que son necesarios para la creación de una fuerza laboral moderna, están típicamente concentrados en las áreas urbanas por razones que son bien conocidas. En efecto, como Findley ha observado, «muchas familias migran (a centros urbanos) en busca de una mejor educación para sus hijos» (Findley, 1977, p. 14). En países en desarrollo, la educación es a menudo vista como un «pasaporte para entrar a la economía moderna, urbana industrializada con sus oportunidades de empleo, desproporcionadamente bien pagadas» (Edwards y Todaro, 1974, p. 320). Pero cuando la disponibilidad de trabajos de alto nivel es restringida severamente o el pago es desproporcionado con la inversión en educación, la migración internacional llega a ser una alternativa considerada. Courtney Blackman ofrece un caso caribeño como ejemplo, señalando que «Barbados está comúnmente produciendo un excedente de graduados de secundaria que podría animar tanto a Barbados como a Estados Unidos a ver la migración a los Estados Unidos como una política sana, social y económicamente» (Blackman, 1985, p. 266). Henry y Johnson

citan otra nación de la Cuenca del Caribe, Guyana, como un «ejemplo clásico de un país donde los individuos ven la educación y la capacitación como un pasaporte tanto de la movilidad geográfica como social» (Henry y Johnson, 1985, p. 281).

El hecho de que la educación y la capacitación pueden motivar y facilitar la emigración, no es un sano argumento para su reducción o discontinuidad en los programas de desarrollo. El problema no descansa en el excedente de personas que poseen amplios conocimientos y un mayor nivel de habilidades, sino en la falla de las economías en desarrollo para proveer oportunidades de empleo adecuadamente compensadas para ellos. La migración permanente de estas elites está dañando, en especial, a los países en desarrollo, ya que esto representa una pérdida sustancial de inversión en capital humano, así como la privación de sus servicios y retorno de impuestos sobre futuras ganancias.

La vida urbana ofrece una mayor exposición a alternativas de estilos de existencia, incluyendo la posesión de bienes materiales que no son solamente observados en la vida diaria, sino promovidos por los medios de comunicación. El propósito de la promoción, por supuesto, es levantar deseos de adquirir artículos anunciados y a menudo facilitar a través de arreglos crediticios su adquisición. Esta «penetración de estándares externos», tal como Portes los denomina (Portes, 1983, p. 78), puede ser un factor en la emigración cuando no es posible satisfacer los deseos estimulados. Esto es, quizás, otro aspecto de la vieja «revolución de levantar expectativas», aunque su importancia en motivar la migración no debería ser subestimada. Relacionado con el deseo de presiones materiales está el concepto de «privación relativa», la cual es útil para explicar el descontento que da paso a la emigración de algunos profesionales y técnicos capacitados, quienes tienen mayores niveles de ingreso en su propio país, pero cuyas ganancias descienden en relación con los de sus iguales en varios países desarrollados. El sentido de privación llega a ser especialmente agudo cuando sus grupos de referencia son compatriotas que han emigrado y prosperado. La influencia de la privación relativa no está limitada a los mejor educados y técnicamente capacitados, sino que también puede operar en la decisión de migrar de aquellos que están en circunstancias más modestas, tal como Stark y Taylor lo han documentado recientemente en un estudio de migrantes a Estados Unidos provenientes de las aldeas rurales mexicanas (Stark y Taylor, 1989).

La alteración en los estilos de vida es un blanco deliberado de algunos de los programas de desarrollo de recursos humanos y una consecuencia involuntaria en otros. Independientemente de la fuente, una vez conocido y aceptado un mayor estándar material de vida, esto puede motivar la emigración, en especial, cuando las oportunidades de adquirir esos estándares son percibidas como bajas en su propia comunidad o en su país.

CONCLUSION

Aunque todavía debe ser sistemáticamente organizada, la evidencia de que los programas de desarrollo económico han jugado un papel significativo en la migración internacional de la Cuenca del Caribe, es bastante persuasiva. Como las consecuencias de la migración deben ser evaluadas, depende de la variedad de factores y puede ser bastante diferente para los países de origen y los de destino. El hecho de que el desarrollo causa la migración, no es una razón para condenar cualquiera de los dos procesos. Sin embargo, los problemas sociales y económicos relacionados con ambos obliga a un más amplio análisis de esa relación.

El problema más importante identificado en esta revisión ha sido la falla de los programas de desarrollo para proveer de empleo a la rápidamente creciente y, en algunos casos, desarraigada fuerza laboral dentro de la Cuenca del Caribe, hasta el grado de que los desequilibrios en la fuerza de trabajo y los desórdenes sociales son las consecuencias de los primeros programas de desarrollo, hay implícita una responsabilidad de una mayor acción a ser tomada. La premisa de que los programas de desarrollo resolverían en sí mismos los apremiantes problemas de desempleo y subempleo y sus derivados, ya no es más defendible, si es que alguna vez lo fue.

Un segundo problema social importante, cuyos efectos derivados incluyen una migración involuntaria, proviene de los programas de desarrollo. A pesar de que su reducción ha sido un objetivo anunciado de la mayoría de los programas, gruesas desigualdades económicas y sociales persisten a través de la Cuenca del Caribe y en algunos casos han sido incrementadas.

Incuestionablemente la persistencia de estas desigualdades es atribuible en alguna medida a una resistencia latente de las oligarquías de poder en muchos

de los países. La causa principal, sin embargo, no es alguna conspiración de las agencias de desarrollo y de los gobernantes nacionales para mantener a estos últimos en el poder. Antes bien, hay una fe constante en la creencia de que si la modernización de los sistemas económicos puede ser lograda, una sociedad más equitativa se materializará automáticamente. Así como la convicción de que la transformación económica bajaría las tasas de fecundidad sin programas innecesarios de planificación familiar, esto puede probar ser a lo largo del tiempo una posición válida. Pero cuarenta años de programas de desarrollo tienen que producir todavía la distribución equitativa deseada de los beneficios económicos y para muchas de las grandes masas de la base de la pirámide socioeconómica, el momento para la liberación se ha marchado ya.

Reconociendo la atención desigual que se da al «crecimiento» sobre la «igualdad», la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha argumentado que «sería perfectamente legítimo sacrificar las tasas de crecimiento en favor de objetivos distributivos específicos, especialmente en las nuevas circunstancias creadas por un creciente proceso político participativo. Puesto en otra forma, no hay bases teóricas o prácticas para mantener que todas las medidas públicas deben concentrarse en obtener tasas de crecimiento óptimo como un paso inicial para lograr una mejoría automática en los estándares de vida de todos los estratos de la población» (ECLAC, 1987, p. 88).

Para corregir el desequilibrio crecimiento-igualdad, la Comisión ha recomendado que se dé prioridad a los programas de desarrollo que generan empleo productivo en áreas urbanas y rurales. Mientras el blanco de este modesto propósito es loable, la acción remedial propuesta no consigue satisfacer la necesidad crítica reconocida. Si la intensidad de la crisis quiere ser evitada, una acción positiva debería ser tomada para proveer tanto empleo como capacitación adicional para el excedente de mano de obra. Esto podría ser proporcionado por los programas de trabajos públicos similares a aquellos adoptados por Estados Unidos durante la Gran Depresión, y los programas comunes de capacitación para los desempleados de bajos ingresos. Numerosos y más apropiados modelos para las circunstancias de los países individuales se hallan en países desarrollados y en países en desarrollo. El punto más importante, sin embargo, es que el problema de encontrar trabajos para un excedente creciente de mano de obra, no puede más ser hecho a un lado para ser resuelto indirectamente por la reestructuración económica.

Trabajos públicos y programas de capacitación deberían ser parte integral del proceso de desarrollo, constituyendo inversiones en infraestructura y recursos humanos. En sus recomendaciones, el Presidente de la Comisión Nacional sobre América Central, hizo un llamado por un mayor impulso de la ayuda desplegada en mano de obra intensiva, infraestructura y proyectos de vivienda. En palabras del reporte de la Comisión, «América Central sufre de necesidades urgentes en electrificación rural, irrigación, carreteras, puentes, agua municipal, alcantarillado y construcción y reparación de drenajes. Tales propósitos de construcción, usando métodos de mano de obra intensiva, pueden ser rápidamente iniciados con beneficios económicos considerables» (Informe del Presidente de la Comisión Nacional Bipartita sobre América Central, 1984, p. 88). Las mismas necesidades estructurales son encontradas en la mayoría de los países de la Cuenca del Caribe, junto con un extenso número de trabajadores subutilizados. Además, de las áreas de trabajo conocidas por la Comisión, la conservación del ambiente y los proyectos de restauración se necesitan en la mayor parte de la región y serán particularmente apropiados para los trabajadores rurales.

Los programas de trabajos públicos podrían ser combinados con educación y acciones de capacitación en la forma de proyectos trabajo-estudio, que contribuirían a la expansión del capital humano necesario para el desarrollo económico. Tales programas necesitan no ser vistos como una alternativa, sino más bien como un complemento para el desarrollo del sector privado. Una preocupación razonable de que los proyectos operados por el gobierno tienden a ser mal administrados, ineficientes y corruptos, puede ser parcialmente garantizada al contratar sus operaciones a organizaciones privadas oficiales. La administración del sector privado de algunos de los programas de capacitación bajo el Job Training Partnership Act, proporciona a Estados Unidos un modelo al respecto. En varias instancias, los trabajadores podrían ser capacitados para satisfacer necesidades específicas del sector privado en los negocios y la industria.

La necesidad de mejoras drásticas en las vidas de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas, es reconocida en toda la Cuenca del Caribe. Las estrategias de desarrollo para incrementar la producción agrícola de exportación al costo de una reducida producción de alimentos para consumo doméstico, ha venido bajo un ataque escalado, a pesar de los argumentos en apoyo de su gran

eficiencia económica. Debido a que sus mayores beneficiarios son las grandes haciendas comerciales, la política ha contribuido a las desigualdades económicas existentes previamente y ha acelerado la corriente de migración rural-urbana. Aún más, es difícil convencer a los consumidores de bajos ingresos que los precios de los alimentos importados son menores que aquellos producidos domésticamente, en especial, cuando los precios de ambos son controlados por el gobierno. Esfuerzos renovados deberán hacerse para proveer a los pequeños agricultores con tierra, crédito y asistencia técnica, para producir alimentos para los mercados nacionales. Los trabajadores agrícolas estacionales podrían también beneficiarse del trabajo público y de los programas de capacitación fuera de estación. A la larga, las medidas señaladas para mantener a los agricultores y trabajadores agrícolas con su tierra pueden probar ser mucho más económicas, que los costos de los programas urbanos para migrantes desempleados o un mayor costo de violencia civil, ninguno de los cuales está contabilizado dentro de los modelos costo-beneficio.

Los programas de desarrollo deberán también proveer un apoyo creciente para expandir los servicios educativos a todos los niveles. Además, de sus contribuciones humanísticas, los programas educativos pueden cumplir dos fines eminentemente prácticos. Primero, incrementan el fondo nacional de capital humano necesario para el desarrollo, si bien empleo apropiado debe ser provisto para que los beneficios de la inversión puedan ser logrados. Segundo, y de interés inmediato, la prolongación de la educación escolar demora la entrada de los jóvenes al mercado laboral, reduciendo, de este modo, la presión social del desempleo. En esta conexión debe notarse que las reducciones en los servicios educativos se originan en los ajustes estructurales impuestos por los acreedores, restringiendo los gastos del gobierno y que son medidas de corto alcance, que deberían ser eliminadas.

Como estrategia de largo alcance para reducir la parte excedente del desequilibrio oferta-demanda de mano de obra, los programas de planificación familiar deberían extenderse y hacerse más efectivos. Las políticas corrientes de Estados Unidos para retener el apoyo de las agencias privadas y de las Naciones Unidas, que han sido efectivas promotoras de la planificación familiar dentro de la región, solamente debido a que estas agencias apoyan los programas de aborto en otras regiones, donde son contraproducentes. Además, de la planificación familiar, el apoyo debería de ser provisto a otros programas que tienden

a reducir las tasas de fecundidad. Estos incluyen altos niveles de educación, empleos bien pagados para más mujeres y educación sexual, todo lo cual podría ser incorporado en los proyectos de capacitación laboral ya discutidos anteriormente.

La contención de la inmigración indeseada y la promoción del desarrollo económico en la Cuenca del Caribe, no son metas incompatibles para Estados Unidos. Las políticas de desarrollo pasadas, sin embargo, no han probado ser efectivas para eliminar las causas sociales, económicas y políticas y los problemas que generan los movimientos de población. Las estrategias de desarrollo diseñadas para maximizar la productividad económica, han puesto poca atención a las necesidades de empleo de una rápida expansión de la fuerza laboral y a la persistencia de serias desigualdades económicas y sociales. Hasta que estos desequilibrios sean rectificadas, hay mucha razón para creer que sus consecuencias sociales, incluyendo la migración, continuarán. La responsabilidad para las acciones remediales apropiadas debe quedar en los países de manera individual, pero su efectividad dependerá del apoyo financiero a largo plazo de los gobiernos demandantes y de la buena voluntad de las agencias de desarrollo para adoptar nuevas estrategias.

BIBLIOGRAFIA

- Bandow, Doug, ed. **U.S. Aid to the Developing World: A Free Market Agenda**. Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1985.
- Baum, Warren C. and Sotkes M. Tolbert. **Investing in Development: Lessons of World Bank Experiencie**. New York: Oxford University Press, 1985.
- Blackman, Courtney M. «Factors in the Development of a Migration Policy for the Caribbean», in Robert A. Pastor, ed., **Migration and Development in the Caribbean**, 1985.
- Brown, Arthur G. «Policy Initiatives of the Multilateral Development Banks and the United Nations Specialized Agencies», pp. 301-320, in Robert A. Pastor, ed., **Migration and Development in the Caribbean**, 1985.
- Del Cid, José Rafael. «Movilidad espacial de la población y especialización económica regional en Honduras», **Revista Centroamericana de Economía**, 1985.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1988 Edition**. Santiago, Chile: United Nations, 1989.
- _____. **Latin American and Caribbean Development: Obstacles, Requirements and Options**. Santiago, Chile, 1987.
- Edwards, E.O. and M.P. Todaro. «Education and Employment in Developing Nations», pp. 313-330, in E.O. Edwards, ed., **Employment in Developing Nations**. New York: Columbia University Press, 1974.
- Findley, Sally E. **Planning for Internal Migration: A Review of Issues and Policies in Developing Countries**. Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census. U.S. Government Printing Office, 1977.
- _____. «Rural Development Programmes», in **Population Distribution Policies in Development Planning**, United Nations Department of International Economic and Social Affairs, Population Studies N° 75, 1981.
- Galdi, Theodore W. «Development Assistance Policy: A Historical Overview», in **Background Materials on Foreign Assistance**. Report of the Task Force on Foreign Assistance to the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 234-259, 1989.
- Henry, Ralph and Kim Johnson. «Migration, Manpower and Underdevelopment of the Commonwealth Caribbean», in Robert A. Pastor, ed., **Migration and Development in the Caribbean**. Boulder and London: Westview Press, 1985.

- Howard-Borjas, Patricia. «El subsistema ganadero y la problemática agraria: alternativas de política», documento de trabajo de los proyectos SECPLAN/FUNUAP/HON/87/PO2 y 87/009, Tegucigalpa, Honduras, 1989.
- Inter-American Development Bank. **Economic and Social Progress in Latin America: 1987 Report**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1987.
- International Labour Organization. **Yearbook of Labour Statistics, 1986**. Geneva: International Labour Organization, 1986.
- Kraus, Melvyn B. **Development Without Aid: Growth, Poverty and Government**. New York: McGraw-Hill, 1981.
- McNamara, Robert. «Address to the Board of Governors of the World Bank», September 24, 1973. Quoted in Donald R. Micklewait, Charles F. Sweet and Elliot R. Morss. **New Directions in Development**. Boulder, Co.: Westview Press, 1979.
- Mellor, John W. «Agriculture on the Road to Industrialization», in **Development Policies Reconsidered**, John P. Lewis and Valeriana Kallab, eds. New Brunswick: Transaction Books, 1986.
- Micklewait, Donald, Charles F. Sweet and Elliot R. Morss. **New Directions in Development. A Study of U.S. Aid**. Boulder, Co.: Westview Press, 1979.
- Morris, Milton and Albert Mayo. **Curbing Illegal Migration**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982.
- Ortiz, Vilma. «Changes in the Characteristics of Puerto Rican Migrants from 1955 to 1980». **International Migration Review**, 20:3, 612-628, 1986.
- Pastor, Robert A. **Migration and Development in the Caribbean: The Unexplored Connection**. Boulder and London: Westview Press, 1985.
- Pedraza-Bailey, Silvia. **Political and Economic Migrants in America: Cubans and Mexicans**. Austin: University of Texas Press, 1985.
- Population Reference Bureau. **1980 World Population Data Sheet**. Washington, D.C., 1989.
- Portes, Alejandro. «Return of the Wetback», **Society**, 11:3, 40-46, 1974.
- _____. «International Labor Migration and National Development», in Mary M. Kritz, ed., **U.S. Immigration and Refugee Policy: Global and Domestic Issues**. Lexington, MA: Lexington Books, 1983.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe). **Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980**. Santiago, Chile, 1982.

Prebisch, Raúl. **The Economic Development of Latin America and its Principal Problems**. United Nations (EICN 12/89 Rev. 1), 1949.

Stark, Oded and J. Edward Taylor. «Relative Deprivation and International Migration». **Demography**, 26:1, 1-14, 1989.

Taylor, J.E. «Peripheral Capitalism and Rural-Urban Migration». **Latin American Perspectives**, 7:75-90, 1980.

The Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America. New York: McMillan Publishing Company, 1984.

Urrea G., Fernando. «Evolución y caracterización sociodemográfica de la migración colombiana en un contexto comparativo», en **Las Migraciones Laborales Colombo-Venezolanas**. Gabriel Bidegain Greising, ed. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Universidad Católica Andrés Bello, pp. 39-70, 1987.

Urzua, Paul. **Social Science Research on Population and Development in Latin America**. Published by the International Review Group of Social Science Research on Population and Development. Mexico City: El Colegio de México, 1978.

U.S. Immigration and Naturalization Service. **Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1988**. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1989.

U.S. House of Representatives. **Background Materials on Foreign Assistance**. Report of the Task Foreign Affairs. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1989.

Wallace, Steven. «Central American and Mexican Immigrant Characteristics and Economic Incorporation in California». **International Migration Review**, 20:3, 657-671, 1986.

World Bank. **World Development Report 1989**. New York: Oxford University Press, 1989.

Zak, Marilyn. Deputy Director, Office of Caribbean Affairs, AID. «Development Policy in the Caribbean». Hearings before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations, International Economic Policy and Trade, and on Western Hemisphere Affairs of the Committee of Foreign Affairs, House of Representatives, 100 th. Congress, Second Session, July 28 and August 4, 9 and 10, 1988.