

CDCC/PWG:M/81/3  
Distribución: Limitada  
10 de enero de 1983

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Oficina para el Caribe

COMITE DE DESARROLLO Y COOPERACION DEL CARIBE

GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL SOBRE  
PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

PRIMERA REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL  
SOBRE PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS



ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANIFICACION DE LOS RECURSOS  
HUMANOS EN LOS PAISES DEL CARIBE

por

Ralph Henry

Faint, illegible text in the top left corner, possibly a header or page number.

Faint, illegible text in the middle left section.

Faint, illegible text in the middle right section, possibly a date or reference.

Faint, illegible text in the bottom left section.

Faint, illegible text in the bottom center.

INDICE

	<u>Página</u>
Sección I.....	1
Los factores demográficos .....	2
Las migraciones .....	3
Tasas de participación .....	4
Modelos de desarrollo .....	5
Sección II .....	8
Barbados .....	8
Situación en que se encuentra la planificación de los recursos humanos .....	9
Países menos adelantados de la CARICOM .....	11
Situación actual de la planificación de los recursos humanos .....	12
Sección III	
Trinidad y Tabago .....	16
La situación en materia de recursos humanos .....	16
Jamaica .....	21
La situación en materia de recursos humanos .....	22
Suriname .....	25
Situación en que se encuentra la planificación de los recursos humanos .....	26
Guyana .....	
Situación en materia de planificación de los recursos humanos .....	32
Criterios aplicados últimamente a la planificación de los recursos humanos .....	32
Sección IV .....	36
Sección V .....	40
Antecedentes históricos .....	40
Criterios para abordar la inversión en recursos humanos .....	41
Criterio basado en la demanda social .....	41
Criterio basado en las necesidades de fuerza de trabajo .....	43
Criterio basado en la tasa de rentabilidad .....	47
Modelos de planificación económica y de los recursos humanos aplicados en el Caribe .....	49
Sección VI .....	51
Sistemas de información .....	51
Sistemas nacionales de seguros .....	51
Sistemas de seguimiento .....	52



## SECCION I

El marco de planificación de los recursos humanos de los países miembros del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe debe examinarse teniendo presente las características de la estructura económica de dichos países y su evolución en el último tiempo. Con escasas excepciones, estos países dependen fuertemente de una gama limitada de exportaciones de productos básicos agropecuarios o minerales, o de ambos. A esta reducida lista se han añadido últimamente el turismo y la exportación de manufacturas livianas. Por lo general, sus tasas de crecimiento están limitadas por los resultados del sector de exportaciones que proporciona la totalidad de los recursos para importar bienes de capital, insumos intermedios y bienes de consumo de demanda final. La importancia de esta característica es general a través de toda la gama del espectro ideológico y político, desde los sistemas de economía de mercado a los sistemas económicos socialistas o colectivizados.

En el último tiempo, el medio económico internacional no ha sido particularmente propicio para los países que poseen dichos regímenes de exportación. La demanda de productos agropecuarios tales como azúcar, bananos, cacao y café no ha sido dinámica. Trinidad y Tabago, único exportador de petróleo, ha obtenido grandes entradas inesperadas con el alza de los precios del petróleo que siguió al conflicto árabe-israelí en 1973. En cambio, los exportadores de minerales (Suriname, Guyana, Haití y la República Dominicana respecto de la bauxita y la alúmina, y Cuba respecto del níquel) no han tenido la misma suerte. El turismo ha registrado las fluctuaciones de siempre, contribuyendo bastante al desarrollo de Barbados pero mucho menos al de Jamaica debido a las tensiones políticas que afectaron al país en los últimos años del decenio de 1970.

Todos estos factores provocaron una sensación de desaliento que invade gran parte del pensamiento económico en la región y en algunos círculos provocó bastante desengaño respecto de la eficiencia de la planificación económica frente a tantas variables en las cuales los planificadores pueden influir muy poco. Las dudas que inspira la planificación económica global ha proyectado una larga sombra en los campos más concretos de la planificación, incluida la planificación de los recursos humanos.

Mientras que los años sesenta pueden relacionarse con una preocupación por el desarrollo económico, los setenta fueron quizá más bien sinónimo de una preocupación por la naturaleza del Estado, la localización de la toma de decisiones y los efectos de las orientaciones ideológicas diferentes en la estructura y resultados de estas economías. Los principales problemas que acosaron a la planificación económica en los años sesenta y setenta siguen siendo casi tan ingobernables como antes. En la actualidad, las bajas tasas de crecimiento del producto interno bruto, el desempleo, el subempleo, la desigualdad en la distribución del ingreso, la fragmentación de los mercados laborales, las dificultades de balance de pagos y los cambios estructurales son tan característicos como lo fueron en períodos anteriores. Sin embargo, en los años setenta se han añadido a esta lista la crisis del petróleo y la inflación concomitante que, aparte de causar estragos en los esfuerzos por resolver los problemas anteriores, han tenido el importante efecto de incitar a los Estados a concebir posiciones claras sobre los principales problemas y a definir el modelo concreto de desarrollo que desean perseguir.

A los efectos del presente trabajo, es útil aunque no imprescindible examinar el tamaño de la fuerza laboral potencial de la región. En términos generales ésta es una función de factores demográficos, por una parte, esto es de las tasas de natalidad y de mortalidad y, por la otra, de factores sociales e institucionales tales como las tasas de participación, la estructura de la familia, la inmigración y la participación en el sistema educacional. La información disponible no permite realizar un análisis exhaustivo de todos estos factores. Por lo tanto, sólo se observarán algunas tendencias generales.

#### Los factores demográficos

De manera general la estructura singular de la población de los países del Caribe ha creado los parámetros que deben orientar un marco para la planificación de los recursos humanos. Por lo tanto, conviene evaluar aunque sea muy brevemente, las características demográficas de la región puesto que ellas determinarán la disponibilidad de mano de obra a través del tiempo. El cuadro que sigue contiene una distribución de la población estimada del Commonwealth del Caribe en 1974.

Cuadro 1.1

COMMONWEALTH DEL CARIBE: POBLACION, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE LA POBLACION DE LOS PAISES, 1974

Países	Población	Porcentaje	Superficie	Densidad
Jamaica	2 017 191	43.5	4 410	457
Trinidad y Tabajo	985 828	21.2	1 980	498
Guyana	768 242	16.6	83 000	9
Barbados	237 193	5.1	166	1 429
Islas de Barlovento	370 853	8.0	821	452
Islas de Sotavento	137 180	2.8	303	379
Belice	132 456	2.9	8 866	15
Todos los países	4 648 143	100.0	99 546	47

Fuente: S.B. Chernick (1978), cuadro 3.1.

Si el crecimiento global de la población fue de 1.4%, en 1980 los países del Commonwealth del Caribe habrían tenido una población ligeramente superior a 5 millones de habitantes. Es evidente que hay alguna variación en la razón hombre/tierra, factor que no deja de tener importancia para la movilidad de la mano de obra en los próximos años.

/La totalidad

La totalidad de la región se caracteriza por la juventud de la población. Chernick estima que en 1978 46% de la población de los países miembros de la CARICOM tenía menos de 15 años. Por su parte, el Banco Mundial estima que en 1980 la población de Cuba bordeaba los 10 millones de habitantes. En el último censo, de julio de 1980, la población de Suriname se estimó en 352 041, 39.09% de la cual tenía menos de 15 años. Lo más probable es que esta situación sea más pronunciada en la República Dominicana y en Haití, cuya población en 1980 se estimó en 5 millones.

La mayoría de los países están entrando en la etapa de transición demográfica en que debería haber comenzado a declinar la tasa de incremento natural de la población. Las tasas de mortalidad han disminuido, pero también se ha reducido la fecundidad. Barbados se sitúa a la vanguardia de esta tendencia. En Trinidad y Tabago y en San Cristóbal también se ha registrado una baja apreciable de la tasa bruta de natalidad y de la tasa de fecundidad. Sin embargo, debido a la bonanza de nacimientos de la postguerra y a que en la mayoría de estos países la planificación de la familia es de introducción reciente, a corto y mediano plazos, la población y la fuerza de trabajo en especial son y seguirán siendo jóvenes.

La principal consecuencia de ello es que para mantener las tasas de participación será preciso aumentar sustancialmente el número de empleos. Como salvo escasas excepciones los países tienen un marcado sesgo urbano, los problemas del empleo en el futuro se reflejarán en desempleo abierto y subempleo en las actividades formales, y no en el subempleo en la agricultura de subsistencia.

#### Las migraciones

Todo análisis de la población y de la fuerza de trabajo en los países del CDCC debe tener presentes las migraciones, esto es la emigración y la inmigración, que han influido muchísimo en ellos. En esta oportunidad nos hemos limitado a analizar el pasado más reciente. Los países del Commonwealth del Caribe tuvieron una emigración masiva en los años sesenta, primero a Gran Bretaña antes que en ese país se promulgara la ley que exige que los ciudadanos del Commonwealth obtengan permisos de ingreso, y luego a América del Norte, donde se había registrado escasez de mano de obra a mediados de los años sesenta y donde un aflojamiento de la rigidez de las normas legales fue aprovechado por numerosas personas procedentes de las Indias Occidentales. La atracción ejercida por América del Norte y las difíciles circunstancias por que atravesaban estos países persistieron a comienzos de los años setenta. El aumento del empleo por encima de los niveles normales en América del Norte detuvo el éxodo en el país receptor. En general, los emigrantes abarcaron una proporción apreciable de los profesionales, técnicos y obreros especializados de la región.

Los países han tenido experiencias diferentes que cabe consignar. Hace justo un año se puso término al ingreso ilimitado a los Países Bajos de que disfrutaban los surinameses. Una vez más, uno de los elementos significativos de esta corriente migratoria estuvo constituido por la mano de obra altamente calificada. Por su parte, Haití pierde constantemente habitantes que se dirigen hacia los Estados Unidos donde la denominada "gente de los botes" busca mejores condiciones de vida. Actualmente en dicho país hay alrededor de 400 mil inmigrantes haitianos que se han concentrado en los estados sudorientales, y en especial el Estado de Florida. Muchos de ellos se han incorporado a los sectores económicos de alta densidad de mano de obra.

La salida de cubanos después que se tomaron por asalto la embajada del Perú se ha traducido en la pérdida de algunos cuadros calificados y profesionales en beneficio de los Estados Unidos. Sin embargo, este movimiento no puede compararse con el éxodo de los primeros años de la revolución y lo más probable es que sus consecuencias sean insignificantes puesto que actualmente la economía cubana está mejor dotada de mano de obra de alto nivel. Jamaica también registró una elevada emigración durante los difíciles años del decenio de 1970, después de la crisis del petróleo. Un elevado número de guyaneses emigró a América del Norte y a Suriname, donde muchos obreros calificados han encontrado empleo en campos que no interesan a los surinameses o respecto de los cuales carecen de preparación.

Las migraciones entre Guyana y Suriname no son el único movimiento intrarregional. Trinidad y Tabago ha atraído gente del Caribe oriental gracias al dinamismo económico producto de las entradas del petróleo y al aumento de la actividad económica emanada de una serie de proyectos que se están llevando a cabo o se pondrán en ejecución. Desde hace un tiempo los haitianos han sido un componente de trabajadores migrantes de la fuerza laboral de la República Dominicana. Durante la zafra, Barbados recibe regularmente trabajadores procedentes de San Vicente.

Aunque posiblemente seguirán produciéndose oportunidades de movimientos intrarregionales, quizá incluso estimulados oficialmente, todo indica que los países del Atlántico Norte no estarán muy dispuestos a acoger el ingreso en gran escala de habitantes procedentes de la cuenca del Caribe. Lo más probable es que las pérdidas de población debidas a la emigración disminuyan apreciablemente. Al mismo tiempo, aumentarán la mano de obra disponible y la demanda de empleos, lo que supuestamente debía convenir a los países pequeños cuya principal riqueza es su población, siempre que se disponga del capital complementario y de mercados.

#### Tasas de participación

Cabe formular algunas observaciones generales sobre las tasas de participación. Ante todo, el incremento sustancial de las posibilidades de obtener instrucción ha influido en las tasas de participación por edades tanto de hombres como de mujeres. Por ejemplo, en el caso de Trinidad y Tabago, el grupo de edades de 15 a 19 registró una baja de la participación de cerca de 42% a 39% entre comienzos de los años setenta y fines del decenio. Sin embargo, la tasa global de participación no varió y se mantuvo en 60%, entrañando así un aumento de la participación de otros grupos de edades. Al examinar el grupo de edades de 25 a 34 años se comprueba que, si bien las tasas de participación de los varones permanecieron estables, las correspondientes a las mujeres de este grupo se elevaron notablemente. La baja de fecundidad y el mejoramiento del grado de instrucción han aumentado las tasas de participación de las mujeres y, por lo tanto, la tasa total de participación de Barbados, tendencia que cabe prever en otros países, haciendo abstracción del efecto que provocan en la fuerza laboral los trabajadores que pierden el interés. En los países en que las mujeres representan una proporción significativa de los jefes de hogar debido a la estructura que tiene la familia de las Indias Occidentales, el efecto de los trabajadores que pierden interés en participar no opera de la misma manera que en el Atlántico septentrional. En efecto, una proporción de las mujeres trabajadoras forma parte de la fuerza de trabajo primaria, más bien que de la secundaria.



Algunos países muestran creciente interés por elaborar una política de población y en todo caso, en un número cada vez mayor de países de la región, los grupos femeninos están reafirmando sus derechos y el papel que les corresponde en el proceso de desarrollo, factores que deberían influir de manera efectiva y directa en las tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral.

Pese a la tasa apreciable de migración, el tamaño de la fuerza de trabajo de los países respecto de los cuales se dispone de información ha aumentado.

Esto es efectivo respecto de los últimos años del decenio de 1970 en Jamaica, Barbados, Suriname y Trinidad y Tabago, pero lo más probable es que la tendencia sea general para todos los países. En la medida en que la economía fue incapaz de generar empleos en una escala comparable a la de la expansión de la mano de obra, se habría producido el consiguiente incremento del desempleo. En Jamaica, éste se elevó de alrededor de 22% en 1973 a más de 30% en 1979.

#### Modelos de desarrollo

Todos estos países se han comprometido con modelos de desarrollo que supuestamente deberán aumentar su base productiva y eliminar la dependencia de un solo cultivo que les habían impuesto el colonialismo y el dominio metropolitano como extensiones de la metrópoli en ultramar. El principal problema de mano de obra que confrontan se relaciona con la creación de empleos, la reducción del desempleo estructural y la eliminación de la fragmentación de los mercados laborales y la consiguiente desigualdad en la distribución del ingreso. Los programas y políticas para alcanzar estos fines difieren más que nada en cuanto a ideología. Por una parte, hay países que aún atribuyen gran importancia a las inversiones extranjeras para la creación de nueva capacidad productiva, sea para la promoción de las exportaciones o para la sustitución de importaciones. Se basan en los siguientes supuestos:

- a) los inversionistas extranjeros aumentan el fondo de recursos para inversión
- b) los inversionistas extranjeros probablemente tienen mayor acceso a los mercados de exportación que por lo general no están al alcance de los empresarios locales, los que así tendrían ejemplos que emular.

Estos son los principios del llamado modelo de Puerto Rico que recibió la consagración académica de Arthur Lewis (1950), y de acuerdo con el cual, para lograr el desarrollo, las economías insulares sobrepobladas, con recursos insuficientes, no tenían otro recurso que atraer capital extranjero para aprovechar la amplia oferta de servicios de mano de obra disponible para la producción de exportaciones destinadas a los mercados metropolitanos. Ejemplos más recientes de este modelo son algunos países de Asia Sudoriental, tales como Hong Kong y Singapur, que han logrado un crecimiento acelerado mediante el desarrollo de industrias elaboradoras de exportaciones. Muchos de los países del Caribe, en especial los más pequeños, persiguen una versión modificada de este modelo en sus intentos por lograr la diversificación estructural y el crecimiento: en realidad, los países rivalizan por atraer el capital extranjero mediante generosos arreglos fiscales tales como treguas tributarias y condonación de los aranceles aduaneros que gravan el equipo y los insumos. Por desgracia, algunas de las empresas que han acudido al llamado carecen de trabas y obligaciones y se trasladan a otros países cuando cesan las treguas tributarias o cuando otros países otorgan mayores incentivos. Algunos círculos académicos han criticado esta dependencia abierta del capital extranjero sosteniendo que sólo sirve para agudizar el problema de subdesarrollo

/dependiente que

dependiente que existía en la edad de oro de las plantaciones. La literatura más reciente sobre transferencia de tecnología en el Caribe ha servido para poner de relieve las dificultades reales que lleva consigo la dependencia de las inversiones extranjeras. Girvan (1979) ha sostenido que en el Caribe la característica más decisiva de la tecnología es su "alto coeficiente de importación", que se relaciona con la elevada dependencia de los productos manufacturados importados, tanto intermedios como semielaborados. Con frecuencia, el patrón de producción ha sido incompatible con la dotación de recursos, en especial con los recursos humanos de estos países. Según Best y otros (1979), en muchos casos la tecnología ha reemplazado a las empresas artesanales que utilizan una tecnología de mayor densidad de mano de obra y, por lo tanto, ha generado desempleo neto. Los impuestos no devengados son excesivos en relación con los beneficios creados. Es posible que la transferencia de conocimientos y técnicas a nacionales del país y a otros sectores de la economía sea insignificante en especial en aquellos casos en que, como parece suceder en algunos países, el énfasis recae en la elaboración de productos semiterminados, por ejemplo, los productos electrónicos que se fabrican en enclaves o zonas elaboradoras. Si bien el producto de dichas actividades se destina a los mercados de exportación, éstos no son los originalmente previstos por los planificadores. Las empresas que participan en estas actividades tienden a utilizar mano de obra femenina barata no especializada, y prácticamente el único provecho que obtiene la economía local de dichas actividades son los salarios de la mano de obra aludida. Por otra parte, puede sostenerse que por breve que sea la vida de dichas empresas, generan el ambiente de conocimiento necesario para un país en vías de industrialización que expone a la mano de obra a nuevos sistemas y conceptos en relación con el tiempo y la productividad. Pese a los problemas que lleva consigo, este modelo está muy en boga y, como se verá, tiene ciertas consecuencias para la planificación de los recursos humanos.

Un número más reducido de países han emprendido o están por emprender un camino diferente para alcanzar la transformación. El caso más marcado de alejamiento del modelo clásico es el de Cuba, mientras que los sistemas estatista o de empresas mixtas estatales y privadas, de Guyana, Trinidad y Tabago y Jamaica hasta 1980 se sitúan en un punto intermedio. Granada, que desde el punto de vista ideológico optó por la vía socialista, aún no muestra gran diferenciación estructural a partir del modelo capitalista.

No hay duda que tanto la planificación económica cuanto aquélla de los recursos humanos se basarán en la orientación ideológica de los gobiernos y reflejarán en qué medida éstos se atribuyen un papel pasivo o activo en la gestión de las variables críticas, o si conciben las variables como parámetros. De esta manera, aunque Cuba refleja quizá tanta dependencia de las exportaciones del azúcar como Santa Lucía de las de bananos, el primero ejerce un control mucho más discrecional no sólo en la producción del azúcar en sí sino en la elaboración de sus subproductos, por ejemplo, forraje, etc., de lo que puede decirse respecto de Santa Lucía. Esta distinción que a primera vista podría considerarse como un simple matiz de política tiene repercusiones decisivas. El presente informe se centrará exclusivamente en aquellas relacionadas con la planificación de los recursos humanos.

A los efectos del presente trabajo se adoptará una tipología aproximada, no por su valor intrínseco sino más bien porque facilitará muchísimo el análisis de la situación de la fuerza de trabajo y ayudará a identificar algunos de los

/criterios que

criterios que podrían querer adoptar los gobiernos a corto y mediano plazo, en consonancia con la orientación ideológica de sus gobiernos. Así, se distinguirá entre economías plenamente de mercado, economías colectivizadas o socialistas y sistemas de producción mixtos.

La línea divisoria entre los dos últimos modelos es muy difícil de señalar y por lo tanto, depende exclusivamente de la interpretación del investigador y de sus inclinaciones. El único ejemplo del segundo modelo es Cuba. Guyana, donde el Estado supuestamente controla 80% de la actividad económica y Trinidad y Tabago, donde ha surgido un gran sector capitalista estatal, se clasifican aquí dentro del tercer grupo, pese a que ambos países presentan importantes diferencias tanto ideológicas como en el funcionamiento real de sus economías. Barbados puede considerarse como una representación simplificada del sistema basado en el mercado privado, pero ello no significa que el Estado rehúse participar en empresas directamente productivas.

A nuestro juicio, la pertinencia de la clasificación anterior se comprueba por la hipótesis de que mientras más importante sea el papel del Estado, más será también el de la planificación económica para el funcionamiento de la economía y mayor la seguridad con que podrán vincularse la planificación de los recursos humanos y la planificación económica. Podrían haberse utilizado otras tipologías. Por ejemplo, a partir de una combinación de la población y de la superficie del territorio, podría aplicarse un criterio totalmente distinto basado en el tamaño. Sin embargo, a los efectos del presente trabajo, se centrará la atención en las experiencias en materia de recursos humanos de las tres clases de países aludidos. Debido a las dificultades para obtener información fidedigna, en muchos casos se utilizaron fuentes secundarias. La tipología habría cumplido su cometido si se logra identificar las principales características de cada modelo.

## SECCION II

La presente sección centra la atención en aquellos países en que el Estado se abstiene deliberadamente de participar en las actividades productivas o bien no han emprendido esta clase de camino al desarrollo. En estos casos, el papel del gobierno consiste simplemente en proporcionar las condiciones y la infraestructura necesarias para que las empresas del sector privado generen el ingreso y el empleo. Una vez más, la clasificación elegida no es hermética. El grupo incluye Barbados, los llamados países en desarrollo menos adelantados de la CARICOM, Belice, la República Dominicana, Haití y las islas de Curazao y Aruba.

En el curso de la misión sólo se visitaron algunos de estos países y únicamente uno de ellos, Belice, respondió al cuestionario destinado a obtener la información pertinente. Los datos publicados sobre los últimos son demasiado limitados como para permitir un análisis completo a partir de fuentes secundarias. Incluso en algunos de los países visitados escasea la información crítica, factor que nos obliga a analizar los problemas de manera general y no específica.

### Barbados

Con la excepción de Trinidad y Tabago, que cuenta con recursos de petróleo, la economía de Barbados se destaca entre los Estados miembros del CDCC por los resultados logrados en los últimos años del decenio de 1970. Se estima que en el período comprendido entre 1976 y 1980 el producto interno bruto real aumentó un promedio de 5%. Los sectores que más contribuyeron a esta tendencia expansionaria fueron la industria manufacturera y el turismo. En 1980 su aporte al producto interno bruto real fue de 12 y 14% respectivamente, en comparación con el 9% de ambos en 1971. Este año, la contribución del azúcar al producto interno bruto real también fue de 9% mientras que en 1980 llegó a 7%. Por lo tanto, en el decenio 1971-1980, la economía del país no sólo creció sino que acusó algunos cambios estructurales. Algunos comparan los resultados de Barbados con los de Singapur. El crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados se explica por el programa de fomento de las exportaciones a América del Norte, Europa y Trinidad y Tabago. Los principales artículos exportados son componentes electrónicos, alimentos elaborados y vestuario. El gobierno ha estimulado la afluencia de capital extranjero, gran parte del cual se ha destinado a la industria elaboradora para la exportación. Esto hace que el sector manufacturero sea muy sensible a las fluctuaciones del mercado, por ejemplo, de América del Norte. El hecho es que en el período en estudio el sector creció y generó ingresos y empleos y ayudó al país a eludir los peligros latentes de la trampa del monocultivo.

La industria turística también tuvo una expansión importante. No sólo aumentó la capacidad hotelera, sino que la tasa de ocupación se elevó de 40.9% en 1975 a 68.9% en 1980. Las llegadas de turistas se elevaron de 221 500 en 1975 a 370 000 en 1980. El promedio de días de estada aumentó de 8.6% en 1975 a 10.2 en 1980. Además, Barbados ha logrado diversificar su mercado de turismo y ha realizado campañas de promoción en el resto del Caribe de manera que fuera de temporada, cuando disminuye la afluencia de turistas del Atlántico Norte, los hoteles atienden un número creciente de personas procedentes de las Indias occidentales que pasan sus vacaciones anuales en el Caribe.

/Situación en

Situación en que se encuentra la planificación de los recursos humanos

Esta evolución del crecimiento económico ha tenido como consecuencia una baja del nivel de desempleo, el que en 1980 habría llegado a 12.6% comparado con 15.6% en 1976. Durante decenios las tasas de crecimiento de la población han sido bajas y se estima que, de hecho, a partir de 1977 la población comenzó a declinar. La fuerza de trabajo ha registrado algún crecimiento, debido en gran medida al aumento de la participación femenina que en 1980 se estimó en 56.0% de la población femenina adulta. El cuadro 2.1 contiene información sobre la población y la fuerza laboral en años seleccionados. Al parecer, el principal factor de crecimiento de la fuerza de trabajo en el futuro próximo seguiría siendo el incremento de la participación de la mujer.

En la actualidad, la fuerza de trabajo está bastante dividida y las mujeres se concentran en el campo de las manufacturas livianas, las faenas de montaje y fabricación de vestuario, lo que en el futuro planteará algunos problemas para la planificación de los recursos humanos. Trabajos preliminares de Durant-González (1981) indican que la especialización adquirida en dichas industrias es de escasa utilidad y si, como son libres para hacerlo, optan por buscar mejores condiciones en otro país, resulta difícil ubicar a las trabajadoras en otras industrias más dinámicas. En otros términos, estas industrias elaboradoras de exportaciones se encargan de las etapas finales del proceso de producción no transfieren técnicas a los nacionales de tal modo que la única ventaja para el país son los salarios que perciben las trabajadoras, los que posiblemente no sean efectivos en función de los costos si se tiene en cuenta lo que invierte el gobierno para dotar de infraestructura y otros servicios a las filiales de las empresas extranjeras que asignan a los pequeños países en desarrollo tan solo los trabajos pesados y de alta densidad de mano de obra.

Información inédita de los servicios estadísticos de Barbados revela que en 1977, último año sobre el cual se dispone de esta clase de tabulaciones, el promedio de salario de los trabajadores del vestuario se contaba entre los más bajos de la economía, seguidos de cerca por algunos campos de las manufacturas livianas. A medida que los países del Caribe dejen atrás los problemas que lleva envuelta la satisfacción de las necesidades básicas, la planificación de los recursos humanos tendrá que hacer frente a las mayores aspiraciones de realización en el trabajo (Henry, 1981). En el futuro próximo, el aumento del empleo es un problema mucho más decisivo.

Cuadro 2.1

Año	Población	Fuerza laboral (femenina)	Tasa de desempleo
1976	251 100	104 100 (46 000)	15.6%
1977	253 300	104 600 (46 000)	15.7%
1978	253 100	102 600 (46 500)	13.4%
1979	254 300	109 000 (50 500)	12.8%
1980	249 000	114 800 (52 700)	12.6%

Fuente: Cuadro X, Informe Económico de Barbados, 1980.

/Cuadro 2.2

Cuadro 2.2

EMPLEO Y OBJETIVOS, 1983

	Empleo (miles)	
	1978	1983
Fuerza de trabajo	102.6	111.1
Empleados	88.3	102.7
Desempleados	14.1	8.7
Tasa de desempleo	13.9	7.8
Agricultura y azúcar	8.5	8.5
Construcción, minería y canteras	7.5	9.5
Manufacturas	15.1	20.0
Transportes y servicios de utilidad pública	5.6	6.0
Distribución	17.0	18.8
Servicios (gobierno, turismo y otros)	34.6	39.6

Fuente: Servicio estadístico de Barbados y Ministerio de Finanzas y Planificación.

El cuadro 2.2 señala los objetivos de empleo del plan de desarrollo 1979-1983. Resulta significativo que en 1980 la fuerza de trabajo ya superaba la prevista por el plan para 1983, esto es, 114 800 personas en comparación con 111 100, mientras que el número de personas empleadas el primero de dichos años era inferior sólo en 2 100 a la cifra prevista para 1983, esto es, 100 300 frente a 102 400. De acuerdo con el plan, la contribución mayor al crecimiento del empleo provendrá del sector manufacturero, pero con apoyo importante de los sectores de servicios y de la construcción. Según los pronósticos del plan, el empleo en la agricultura se mantendría constante. La dependencia de la mano de obra importada para la zafra probablemente entrañaría una merma de la mano de obra empleada en la agricultura. A juzgar por las tendencias actuales, todo indica que el país rebasará las metas globales de empleo del plan de desarrollo.

Sin embargo, aparte de la división del mercado laboral y del incremento de la participación femenina, hay otros problemas importantes para la planificación de los recursos humanos. Ante todo, aún hay que estudiar más a fondo las repercusiones que habrá de tener el plan de desarrollo para la mano de obra. Actualmente, la responsabilidad en esta materia corresponde al Instituto de Administración y Productividad de Barbados que coordina la labor que realiza una serie de departamentos. Los principales obstáculos con que se ha tropezado han sido lo inadecuado de la información y el hecho de que no se ha dispuesto de datos censales más recientes. El Instituto aludido ha debido depender de los datos del censo de 1970 y para comprobar las estimaciones anteriores se requerirán los datos del censo de 1980.

/Al parecer,

Al parecer, además de las estimaciones macroeconómicas a partir de las cuales se derivaron las proyecciones hasta 1983, se necesita la información que pueda obtenerse de los sistemas de seguimiento de los egresados de las distintas clases de capacitación, de tiempo completo y de jornada parcial, que se están organizando y de las inversiones reales por sector que puedan establecerse a partir de los datos, sobre la distribución de los préstamos otorgados por el sistema bancario a los distintos sectores económicos, reunidos por el Banco Central.

El principal inconveniente de la planificación de los recursos humanos en Barbados emana no tanto en la falta de información sino más bien del hecho de que no se ha utilizado el rico acervo de información de que dispone el país. Como el papel del gobierno es promover el desarrollo mediante estímulos directos e indirectos al sector privado, la planificación de los recursos humanos exige utilizar una serie de fuentes de información para garantizar que ningún campo del sistema económico se vea privado de la fuerza de trabajo que necesita y al mismo tiempo, que se utilicen cabalmente los recursos de mano de obra del país. Por lo tanto, se necesita un sistema de información sobre la fuerza laboral vinculado a instituciones o dependencias tales como la Corporación de Desarrollo Industrial, el Banco de Desarrollo de Barbados, las organizaciones comerciales, de empleadores y de trabajadores, el sistema nacional de seguros, el Ministerio de Seguridad Nacional y el Banco Central, que ordinariamente no están concebidos como el campo de acción propio de los planificadores de los recursos humanos. Se parte de la base de que, con el tiempo, la Dependencia de planificación de los recursos humanos que hay que crear y que no estará necesariamente bajo la tuición del Instituto de Administración y Productividad de Barbados, se vinculará con los sistemas educativo y de capacitación y con el ministerio del trabajo y el servicio de estadísticas, que ya realiza una encuesta por muestreo permanente de la población y una encuesta de las empresas.

El vínculo entre la Dependencia de recursos humanos y la Corporación de Desarrollo Industrial y el Banco de Desarrollo de Barbados no será unidireccional. Es preciso que estas instituciones tomen conciencia de las repercusiones laborales de las consecuencias tecnológicas de las decisiones de inversión que promueven. Es muy posible que se adopten y se pongan en ejecución decisiones incompatibles con los objetivos fijados en materia de empleo, transferencia de tecnología o utilización de los recursos.

Finalmente, cabe señalar que en Barbados se está elaborando un sistema razonablemente confiable de compilación de datos que podrá ser de gran utilidad para los planificadores de los recursos humanos. Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo está creando un sistema de clasificación de las ocupaciones destinado a preparar buena información sobre la capacitación ocupacional, las variaciones de la estructura ocupacional, la estructura de los salarios y los campos más específicos de la localización de empleos y de los empleos disponibles. Con algunos ajustes importantes, el país habrá logrado los medios para hacer funcionar el sistema requerido por su enfoque actual del desarrollo económico y de la planificación de los recursos humanos.

#### Países menos adelantados de la CARICOM

En los últimos años del decenio de 1970 la mayoría de estos países de la CARICOM ha atravesado por tiempos difíciles. Su reducido tamaño y la dependencia de un solo cultivo ha constituido para ellos un gran reto a los esfuerzos de transformación estructural. Los mercados de exportación tradicionales de sus

/productos agropecuarios

productos agropecuarios han estado deprimidos o estancados y, salvo excepciones sin importancia, la agricultura no tradicional no ha avanzado en la forma prevista. En algunos de ellos los ingresos del turismo han ayudado a mejorar las perspectivas económicas que plantea la falta de dinamismo del crecimiento de las exportaciones. El alza sostenida de los precios del petróleo y la creciente dependencia de las importaciones de alimentos han agravado sus problemas de balance de pagos. Las bien conocidas dificultades a que dan lugar la limitación de la base de recursos, la concentración de la base de recursos, la concentración de las entradas en divisas en uno o dos productos, la escasez de capital nacional para fines de inversión, la desigualdad de la distribución del ingreso y de la riqueza, la tendencia a la concentración de la tierra en pocas manos, y la fragmentación excesiva en predios anti-económicos y no viables de menos de 5 acres dificultan la planificación económica y con mayor razón la planificación de los recursos humanos. A lo anterior hay que añadir que algunos de los países han debido sobrellevar una cuota más que equitativa de los estragos de la naturaleza, basta para ello citar los huracanes en Granada, Dominica y Santa Lucía y la erupción volcánica de San Vicente.

En los últimos años del decenio de 1970 se registró además una seria merma de la confianza en el esfuerzo de integración regional que es condición indispensable para el desarrollo a mayor plazo de los Estados más pequeños, si no de todos. En algunos países la crisis del petróleo desató una ola de proteccionismo que dañó gravemente el impulso de desarrollo que debía materializar en los menos adelantados. La distribución de las industrias y el propio proceso de toma de decisiones en el plano regional han creado aun más fricción entre los países y han llevado a agotar las energías de las autoridades en problemas triviales. Ultimamente, salvo el caso de Granada, se ha registrado un interés renovado por establecer zonas de elaboración de exportaciones destinadas a los mercados extrarregionales. La idea es atraer a empresarios extranjeros a utilizar los servicios de la mano de obra disponible. De acuerdo con esto y con la asistencia técnica del PNUD, se está elaborando un plan de desarrollo económico de San Vicente para el período 1982-1986.

En Antigua, el grupo de expertos de las Naciones Unidas que participa en la ejecución del plan 1980-1984 estima que la manufactura de tipo enclave es un recurso de emergencia. El objetivo fundamental es crear empleo. Los dos complejos industriales del país se han desarrollado con esta finalidad. Lo mismo puede decirse del complejo industrial de Vieux Fort, en Santa Lucía, donde se construyó el aeropuerto internacional. En realidad, en Barbados, Antigua y Santa Lucía los aeropuertos internacionales son actualmente importantes localizaciones industriales.

#### Situación actual de la planificación de los recursos humanos

Por encima y más allá de la difícil situación económica arriba reseñada, el desempleo y el subempleo, en especial en el campesinado y en las actividades del sector informal, la emigración de la mano de obra especializada, la elevada relación de dependencia y las altas tasas de incremento de la población son algunos de los parámetros que constituyen la base para la planificación de los recursos humanos en los países menos adelantados. Se estima que en Granada, San Vicente y Dominica el desempleo abierto rebasa el 20%, e incluso puede que supere el 25%. En muchos casos, la agricultura, sector de salarios bajos, proporciona 30% de los empleos disponibles. Debido al sistema de tenencia de la tierra, en algunos países, en especial San Vicente, Granada, Santa Lucía y Dominica, existe un importante núcleo de campesinos. En estos países, el excedente de oferta de mano de obra no se traduce en desempleo abierto, sino que se encuentra atrapado en el sector agropecuario ya que los campesinos destinan menos tiempo que lo normal a trabajar la escasa superficie disponible.

/La vigorosa



La vigorosa expansión de la economía de Trinidad y Tabago de los años setenta y el consiguiente mejoramiento del ingreso y de las condiciones de vida estimularon una importante corriente de migración hacia el sur de parte de los países menos adelantados. En algunos campos técnicos y profesionales esto constituye una grave pérdida para dichos países, donde la partida de un ingeniero puede representar una merma de 10% de los recursos de ingeniería disponibles.

En Granada, a partir de la revolución se han realizado algunos intentos por introducir la planificación centralizada y un sistema de apoyo de planificación de los recursos humanos. Es probable que el modelo que se está elaborando guarde cierta semejanza con el de Guyana. El control de la economía por el gobierno es aún demasiado limitado como para incluir a Granada entre los casos de economía mixta. En la actualidad se está elaborando un plan quinquenal de desarrollo 1982-1986 y en el futuro se preparará el plan de recursos humanos conexo. Por lo tanto, cabe prever un período de transición de un sistema de fuerza de trabajo abierto a una situación más definida. En el primero, podría dependerse más del mecanismo de precios para determinar las necesidades de la economía; en el segundo, resulta más fácil hacerlo debido a los planes de infraestructura y a las actividades directamente productivas del Estado. Una vez más, la tasa de salarios final será decisiva para asegurar que las necesidades y la oferta sigan encuadrando en el tiempo con la demanda y la oferta, en especial en casos como el de Granada, en que la emigración es siempre una alternativa al mercado local de trabajo.

En los demás países, la planificación del desarrollo económico representa la situación en que probablemente se encontraría el mundo si determinados supuestos se convirtieran en realidad. Antigua ha elaborado un plan 1980-1984 con la ayuda de un grupo de especialistas de las Naciones Unidas. Según las proyecciones, durante el período abarcado por el plan deberán crearse unos 6 750 empleos, pero esta cifra se basa en la disponibilidad de recursos y en la capacidad administrativa y técnica. Por lo general, los principales objetivos del impulso de desarrollo y de la transformación económica son las necesidades en materia de infraestructura y de inversiones extranjeras. A los efectos de la planificación de los recursos humanos, las empresas pequeñas y la agricultura no tradicional se consideran categorías residuales en las cuales se conservará o distribuirá el excedente de mano de obra. En este contexto, el plan de desarrollo económico constituye una lista de puntos de ayuda. El principio orientador del marco de planificación de los recursos humanos que puede inspirar un criterio de esta naturaleza deberá ser la flexibilidad.

Salvo contadas excepciones, los países en desarrollo menos adelantados carecen de la base de información para realizar en forma permanente una planificación seria de los recursos humanos. Las encuestas por muestreo intercensales son esporádicas. Hay escasas series estadísticas sobre las tasas de salarios, las migraciones y las autorizaciones de trabajo otorgadas. Además, no se aprovecha la información que se obtiene periódicamente. A manera de ejemplo, cabe citar en especial los registros de los sistemas nacionales de seguros que se llevan en la mayoría de los países. Al analizar la fuerza de trabajo de Antigua, el grupo de expertos de las Naciones Unidas tuvo acceso a la información sobre seguridad social, pese a que ésta no comprende a las personas que trabajan por cuenta propia. Dada la falta de encuestas de las empresas y de encuestas por muestreo periódicas de la población, ésta fue la única fuente satisfactoria para obtener información sobre la fuerza laboral, en especial debido a que en 1980 no se realizó censo.

En Santa Lucía se están revisando los archivos del Servicio Nacional de Seguros, pero ello sin la colaboración de otras entidades que podrían ser usuarios importantes de dicha información, esto es, del Departamento de Estadística, del Ministerio del Trabajo y del Organismo Nacional de Planificación. Por otra parte, el Ministerio de Educación ha iniciado un sistema de estudios de seguimiento periódico pero hay escasa coordinación entre éstos y el Ministerio del Trabajo que podría aprovechar la información. Además, debido a la falta de una coordinación adecuada, a menudo se dan situaciones absurdas. Por ejemplo, en una oportunidad el Ministerio de Trabajo de un país elaboró una serie estadística sobre las tasas de salarios organizadas a solicitud de las autoridades del Fondo Monetario Internacional que permitió a éste vigilar las fluctuaciones de los precios y los salarios. Sin embargo, ninguna otra organización dentro del gobierno tuvo acceso a dicha información para fines de planificación.

Debido a que no se cuenta con los recursos humanos suficientes para dotar a los servicios estadísticos de este grupo subregional de países, se ha propuesto que la Secretaría del MCOO desarrolle la capacidad para vigilar en forma permanente la situación de la mano de obra en los países menos adelantados y para proporcionar la asistencia que suele requerirse. Es posible que en dicha organización haya mayor coordinación que antes en materia de programación y asignación industrial. Uno de los criterios para dicha programación debería ser la situación de la mano de obra en los Estados miembros. Por esta misma razón, la Secretaría debería prestar cierta atención a la información sobre los recursos humanos en la región.

En todo caso, en el plano nacional todos los eventuales usuarios de la información deberían tomar conciencia de lo que puede obtenerse fácilmente, casi sin costo. Los países pequeños no pueden darse el lujo de desperdiciar información y fuentes de información. En esta materia actualmente también existe la posibilidad de que dichos países colaboren estrechamente, compartan conocimientos técnicos e intercambien ideas y sistemas.

### SECCION III

En la presente sección se procurará pasar revista a la experiencia de los países que, en el proceso de transformación estructural, aplican sistemas mixtos. Ello no quiere decir en absoluto que se trate de una categoría homogénea. La estructura y funcionamiento de la economía de Guyana es sustancialmente distinta de la de Trinidad y Tabago, con las consiguientes repercusiones para el funcionamiento de sus mercados de trabajo y para la planificación de los recursos humanos.

Este grupo de países comprende Guyana, Trinidad y Tabago y Suriname. A los efectos del presente trabajo, se incluye también a Jamaica que, antes del último cambio de gobierno, se habría clasificado dentro de él. A partir de entonces la política de este último ha variado ya que el actual gobierno se está desprendiendo deliberadamente del sector de empresas estatales creado por el gobierno de Manley. Sin embargo, como aún hay cierto compromiso de planificación macroeconómica, la inclusión no se aparta mucho de la realidad.

Aunque aún sería prematuro sostener que el gobierno de Suriname ha tenido un giro revolucionario de esta naturaleza, su compromiso con una forma socialista de transformación revela que a corto y mediano plazo el sistema probablemente habrá de asemejarse a lo que para mayor comodidad llamamos sistema mixto.

A los efectos del presente trabajo una de las características fundamentales del sistema mixto consiste en que el gobierno interviene o se propone intervenir directamente en las actividades productivas a través de empresas estatales o mixtas en las que tiene participación mayoritaria o minoritaria, o que son de su propiedad exclusiva. Se estima que debido al papel que desempeña en las actividades directamente productivas el gobierno de Guyana tiene un control efectivo sobre 80% del producto nacional. Todos los intereses comerciales se encuentran bajo la tuición de la Guyana State Corporation y las empresas filiales están diseminadas a través de una serie de campos incluidos los servicios de utilidad pública (telecomunicaciones), los terminales azucareros, los servicios de transporte, el petróleo, los productos farmacéuticos, las pesquerías y la comercialización del arroz.

Naturalmente, cuando el Estado puede intervenir directamente o cuando cuenta con mecanismos para orientar la economía, resulta más fácil elaborar planes relacionados con los recursos humanos puesto que el Estado efectivamente tiene cierta capacidad para imponerlos. En el mundo en que vivimos los planes de desarrollo económico son más bien una expresión de intenciones a la luz de los recursos disponibles, y no una de esperanzas. Significa también que los planes de desarrollo económico pueden ser la base de un plan sobre la fuerza de trabajo que, por su parte puede ser el fundamento de un plan educativo. En realidad, los planificadores pueden actuar en forma realmente libre respecto de algunas de las variables críticas.

En los países pertenecientes a esta categoría cabe distinguir a lo menos dos criterios para la planificación del desarrollo económico y, por extensión, para la planificación de los recursos humanos. El primero es prácticamente una negación de la planificación, mientras que el segundo revela una confianza sostenida en la eficacia de la planificación global, a veces con supuestos implícitos sobre la capacidad de la oficina de planificación de proyectar, con gran exactitud numérica, la creación del paraíso de los planificadores de aquí a cinco o diez años, sobre la base del control que ejerce actualmente dicha oficina sobre las variables claves. Podría sostenerse que en los límites de ambos criterios se ha deslizado cierta falta de realismo. Si la información lo permite, se analizará la experiencia de estos países.

/Trinidad y Tabago

### Trinidad y Tabago

A comienzos de los años setenta el gobierno de este país dio a conocer una política clara respecto de su participación en las actividades directamente productivas. Antes de ello, existía una ambivalencia inherente cuando aludía al tema de la participación estatal directa.

El primer y segundo planes quinquenales se orientaron al desarrollo de la infraestructura física, administrativa y financiera esperándose que el sector privado, tanto interno como externo, cumpliera la función que le correspondía en el incremento de la producción, el empleo y las exportaciones. Así, pues, en esos primeros años las incursiones del gobierno en el campo de la actividad productiva directa fueron motivadas por situaciones de emergencia, por ejemplo, la necesidad de proteger los empleos de los trabajadores amenazados con perderlos al retirarse los intereses foráneos. En Jamaica un criterio análogo habría de inducir al gobierno de Manley a participar en este campo.

A comienzos de los años setenta, quizá reconociendo que el programa de industrialización no había logrado generar el empleo tan necesario y en vista de que los subsidios a la estructura productiva del sector manufacturero eran excesivos, el gobierno resolvió entregar algunos sectores claves de la economía a empresas mixtas, constituidas con empresas nacionales y extranjeras, o una combinación de ambas. Se estimó que este sistema era muy superior a la inversión extranjera directa para alcanzar la meta del gobierno de cambiar el centro de la toma de decisiones de las metrópolis al medio local. Por lo tanto, se acordó que el Estado podría participar en las esferas tradicionalmente entregadas al sector privado siempre y cuando el gobierno pudiera: a) acelerar la transferencia del control desde los centros extranjeros a centros nacionales de toma de decisiones; b) estimular o apoyar la industria local; y c) ahorrar empleos en las industrias que, al nacionalizar sus operaciones, se tornarían viables.

La bonanza creada por la crisis del petróleo ha permitido que el gobierno de Trinidad y Tabago aplique cabalmente esta filosofía de la administración económica. En la actualidad, y por no mencionar sino algunos nombres, el Estado participa en la producción de fertilizantes, acero, petróleo, en la banca, en los seguros y en la agricultura.

#### La situación en materia de recursos humanos

Precisamente en el momento en que el país obtuvo los recursos o se liberó de las limitaciones financieras propias de la mayoría de los planes, el gobierno optó por interrumpir la práctica de planificar en ciclos quinquenales y, en cambio, adoptó un sistema de proyectos o planes por sectores. Se adujo para ello que la corriente de entradas dependía de un medio internacional muy inestable y que tenía mucho más sentido planificar en función de proyectos muy concretos. Por lo tanto, el gobierno comenzó a elaborar programas de infraestructura: caminos, incremento de la generación de energía, escuelas, hospitales y telecomunicaciones, además de empresas mayores con base energética tales como las que producen acero, fertilizantes y metanol.

Esta manera de abordar el desarrollo económico ha tenido importantes consecuencias para la planificación. No se hizo un intento sistemático serio por definir en un marco generalizado los efectos que tendría planificar los proyectos en etapas en la situación del país en materia de recursos humanos. La coordinación entre la oferta generada o requerida por los sistemas educativo y de capacitación

/y las

y las necesidades o la demanda de los nuevos proyectos ha sido deficiente, en parte por la falta de estructuración y la inadecuada articulación entre los que intervienen en la planificación y ejecución de la multitud de proyectos y los encargados del sistema de capacitación. Uno de los factores que han aliviado la situación ha sido la tasa de desempleo de América del Norte y la sensación de que en Trinidad y Tabago abundan las oportunidades lo que ha estimulado a algunos profesionales y técnicos a regresar al país. El propio Estado ha organizado campañas de contratación en América del Norte y Europa y ha asegurado el costo del regreso de dichos nacionales contratados en el extranjero. Además, se ha producido una afluencia de recursos técnicos y profesionales provenientes de otros países del Caribe. Sin embargo, no puede sostenerse que se haya planificado adecuadamente las necesidades y el acceso a la oferta.

Los efectos de la falta general de coordinación quedaron muy de manifiesto en la fuerza de trabajo del sector de construcción. Se ha producido un aumento masivo de la demanda de obreros de la construcción y los salarios se han elevado espectacularmente aunque no inesperadamente puesto que la oferta de trabajadores verdaderamente calificados aumentó a un ritmo muy inferior al de la demanda, a raíz de lo cual en algunas ocupaciones se llegó a pagar precios superiores al costo de los servicios. También se han producido situaciones en que personas sin preparación tratan de hacerse pasar por obreros calificados, con los perjuicios consiguientes para los empleadores desprevenidos..

La Junta nacional de capacitación procuró resolver en parte el problema concibiendo un proyecto para la industria de la construcción en virtud del cual jóvenes aprendices podían asistir a un curso breve de capacitación cuyo costo era compartido por el Estado y las empresas constructoras en que trabajaban. Sin embargo, como a la larga la Junta no llevó a cabo el otro punto importante de su programa, esto es dar a los desempleados y los que procuran ingresar a la industria por primera vez la oportunidad de lograr alguna capacitación a través de programas modernos de breve duración, en definitiva la disponibilidad de mano de obra calificada en la industria de la construcción no aumentó gran cosa. Por lo tanto, el país ha debido importar mano de obra para la construcción incluso en los niveles más bajos de la pirámide de calificación. En lo que toca a los niveles más altos, el gobierno se ha visto obligado a permitir el ingreso al país de un número apreciable de ingenieros y técnicos en construcción para satisfacer las necesidades de la industria de la construcción.

En lo que respecta a recursos humanos operativos para dotar a las instituciones y empresas una vez llegada la etapa de ejecución o de producción real, en 1976 el gobierno inició el programa de aprendizaje de nivel 0 en virtud del cual se familiarizó a los jóvenes desempleados con licencia secundaria (5 o más niveles 0) con el medio tecnológico y comercial de algunas de las grandes empresas que operan en el país. El gobierno fijaba una prima que debían pagar las empresas, a los cursillistas. Si al término del período de adiestramiento las empresas no conservaban a los candidatos recuperaban el total de lo pagado por concepto de primas.

Se esperaba que las nuevas empresas creadas por el gobierno absorbiesen a algunos de estos jóvenes. Como el método de capacitación entrañaba actividad en el empleo y como los candidatos habrían contribuido a la producción de las empresas, lo más probable es que el programa significase un subsidio neto del gobierno a dichas empresas y crease una situación de mala distribución puesto que las pequeñas empresas artesanales y las personas que trabajan por cuenta propia en el sector no estructurado no percibían dichas primas.

El cuadro 3.1 que figura más adelante ilustra los efectos de los gastos en desarrollo en la estructura del mercado de empleo. Entre 1969 y 1974 el número de empleos aumentó 6%, de 318 300 a 336 000, pero entre 1974 y 1979 se elevó 17%, de 336 000 a 394 000. Entre 1969 y 1979 la propia fuerza de trabajo aumentó 21.4% y el número de empleos 23%, y en la actualidad están quedando de manifiesto las limitaciones del mercado laboral. Mientras que el sector de construcción proporcionó alrededor de 12% de los empleos disponibles en 1969 y 13% en 1974, con el primer aumento de las entradas del petróleo en 1979 la contribución del sector a los empleos disponibles aumentó a 19% del empleo total, registrando la tasa de crecimiento más acelerada en relación con todos los sectores. En 1979 la construcción registró casi el doble de empleos que diez años antes. El hecho de que se produjese este nivel de expansión sin que aumentaran en forma comparable los programas de capacitación públicos y privados como consecuencia de un análisis detenido de las necesidades de mano de obra de la industria justifica la impresión de que en algunos subsectores de la industria de la construcción debe haber disminuido la productividad. Por desgracia no hay información fidedigna disponible para comprobar esta hipótesis que, dicho sea de paso, se ha ampliado al examen de los resultados de otros sectores de la economía.

Ya se destacó la falta de coordinación entre los encargados de planificar los proyectos que caen bajo la tuición directa del Estado y los que participan en la administración del sistema de capacitación, en el supuesto de que éste pudiese haber desempeñado el papel dinámico que cabría haber previsto dados los acontecimientos. Durante el tercer plan quinquenal hubo cierta preocupación por aplicar modelos de planificación de los recursos humanos para establecer las necesidades de los diversos sectores económicos. El gobierno había recibido asistencia técnica de la OIT en 1971 y se aplicó un modelo de las necesidades de mano de obra de S. Das Gupta. Aunque al parecer había serias dudas de que este modelo fuese aplicable en el país, el gobierno se propuso institucionalizar un marco para vigilar en forma permanente los problemas de la planificación de los recursos humanos. Al Ministerio de Planificación y Desarrollo se le asignó un papel coordinador de un comité de planificación de los recursos humanos que abarcaba los Ministerios del Trabajo y de Educación y la Oficina Central de Estadística.

Sin embargo, al parecer dicho comité fue simple testigo de los importantes sucesos acaecidos después de los años 1975 y 1976, en que comenzaron a ponerse en ejecución los principales proyectos. Cuando el gobierno dio a conocer el cambio de política acerca de la planificación global y absorbió el Ministerio de Planificación y Desarrollo dentro del Ministerio de Finanzas, primero en el nombre y luego en las operaciones administrativas, el comité de planificación de los recursos humanos, que nunca disfrutó realmente de la condición de tal y que había sido recomendado por un grupo de PREALC en 1975, dejó de funcionar definitivamente.

Cabe señalar que, al parecer, el gobierno ha comenzado a preocuparse por restablecer un mecanismo de planificación y a juzgar por las conversaciones sostenidas con funcionarios del Ministerio de Finanzas, se volvería a crear un comité de planificación de los recursos humanos para asegurar la coordinación, pero también para que los sistemas relacionados con los recursos humanos sean eficientes y efectivos.

El cuadro 3.1 ilustra los efectos de los gastos en desarrollo en la estructura del mercado de empleo. Entre 1969 y 1974 el número de empleos aumentó 6%, de 318 300 a 336 000, pero entre 1974 y 1979 se elevó 17%, de 336 000 a 394 000. Entre 1969 y 1979 la propia fuerza de trabajo aumentó 21.4% y el número de empleos 23%, y en la actualidad están quedando de manifiesto las limitaciones del mercado laboral. Mientras que el sector de construcción proporcionó alrededor de 12% de los empleos disponibles en 1969 y 13% en 1974, con el primer aumento de las entradas del petróleo en 1979 la contribución del sector a los empleos disponibles aumentó a 19% del empleo total, registrando la tasa de crecimiento más acelerada en relación con todos los sectores. En 1979 la construcción registró casi el doble de empleos que diez años antes. El hecho de que se produjese este nivel de expansión sin que aumentaran en forma comparable los programas de capacitación públicos y privados como consecuencia de un análisis detenido de las necesidades de mano de obra de la industria justifica la impresión de que en algunos subsectores de la industria de la construcción debe haber disminuido la productividad. Por desgracia no hay información fidedigna disponible para comprobar esta hipótesis que, dicho sea de paso, se ha ampliado al examen de los resultados de otros sectores de la economía.

Ya se destacó la falta de coordinación entre los encargados de planificar los proyectos que caen bajo la tuición directa del Estado y los que participan en la administración del sistema de capacitación, en el supuesto de que éste pudiese haber desempeñado el papel dinámico que cabría haber previsto dados los acontecimientos. Durante el tercer plan quinquenal hubo cierta preocupación por aplicar modelos de planificación de los recursos humanos para establecer las necesidades de los diversos sectores económicos. El gobierno había recibido asistencia técnica de la OIT en 1971 y se aplicó un modelo de las necesidades de mano de obra de S. Das Gupta. Aunque al parecer había serias dudas de que este modelo fuese aplicable en el país, el gobierno se propuso institucionalizar un marco para vigilar en forma permanente los problemas de la planificación de los recursos humanos. Al Ministerio de Planificación y Desarrollo se le asignó un papel coordinador de un comité de planificación de los recursos humanos que abarcaba los Ministerios del Trabajo y de Educación y la Oficina Central de Estadística.

Cuadro 3.1

EMPLEOS POR SECTORES EN FECHAS SELECCIONADAS

Sector	Fechas		
	30.6.69	30.6.74	30.6.79
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	76 000	58 700	45 200
Minería, canteras y manufacturas	56 000	63 000	72 800
Construcción (incluidos electricidad, gas y agua)	39 000	42 900	75 500
Comercio	46 900	62 400	71 800
Transporte y comunicaciones	22 400	29 600	30 000
Servicios	77 500	78 000	98 600
No especificado	-	800	400
<u>Total empleos</u>	<u>318 000</u>	<u>336 000</u>	<u>394 200</u>

Fuente: Quarterly Economic Report (diversos números), Oficina Central de Estadística, Trinidad y Tabago.

Al parecer, a falta de un plan global, los organismos que participaban en el suministro de la mano de obra requerida por la economía combinaron el sistema basado en la demanda social con un proceso de retroalimentación utilizando los indicadores obtenidos a partir de las fluctuaciones de los salarios por ocupación de una encuesta bienal de los egresados de la educación realizada por la Oficina Central de Estadística, de los salarios relativos consignados en los convenios industriales y de las informaciones que hubiesen podido obtenerse periódicamente sobre las necesidades de los diversos proyectos. En este caso se partía implícitamente del supuesto de que si bien era posible que no hubiese información sobre las existencias de mano de obra, mientras se absorbiese sin dificultades el aumento de la oferta de mano de obra capacitada o calificada, la corriente podía mantenerse o aumentarse hasta que el desempleo entre los egresados de la enseñanza o la declinación de los salarios relativos indicasen que se estaba llegando al punto de saturación respecto de las necesidades existentes. La dependencia de planificación de los recursos humanos del Ministerio de Finanzas y la Junta Nacional de Capacitación aplicaron este criterio generalizado cada vez que se ocuparon de definir las escaseces específicas.

Quizá esta sea la manera más práctica de abordar la planificación de los recursos humanos cuando el gobierno no acepta la planificación global o en gran escala y cuando se depende mucho del mecanismo del mercado. Sin embargo, dado el largo período de gestación que envuelven algunos campos y dado que un país pequeño que inicia la construcción de complejos industriales seguramente carecerá de los recursos humanos necesarios para organizar programas de capacitación específicos, algunos elementos de un modelo de las necesidades de mano de obra podrían haber contribuido bastante a aliviar los estrangulamientos críticos surgidos en la estructura de la fuerza laboral. En todo caso, los organismos podrían haber actuado de manera

/más sistemática

más sistemática y coordinado sus operaciones. En general, el crecimiento del sistema no ha sido planificado. La expansión de algunos programas educativos y de capacitación habría aliviado el problema. Por ejemplo, las nuevas escuelas generales para adultos y el Instituto Técnico de Trinidad del Sur, recién creado, han proporcionado mayores oportunidades de capacitación a personas que se incorporan a la fuerza de trabajo y en menor medida a los trabajadores ya incorporados o que regresan a ella. Sin embargo, la expansión ha sido más cuantitativa que cualitativa y esto es igualmente importante en un país que atraviesa por un proceso de transformación de su estructura industrial y, por lo tanto, ocupacional. La mayor parte de la expansión ha tenido lugar en las especializaciones y ocupaciones tradicionales.

Otro factor morigerador del problema ha sido el programa de becas y licencias anuales de estudio organizado por el Estado. Pese al progreso que revela aún se basa en las necesidades del gobierno central y de los organismos legales y, en menor medida, de las empresas estatales y del sector privado. La idea es que los beneficiarios de este programa siempre vuelvan a trabajar para el Estado. La falta de un marco generalizado para evaluar en forma conjunta las necesidades o exigencias de los sectores público y privado da lugar a una situación en que el Estado capacita personas que tarde o temprano se trasladan a las nuevas empresas paraestatales que ofrecen remuneraciones muy atractivas y ello crea problemas permanentes en la administración y operaciones del gobierno central. La División Central de Capacitación del Departamento de Personal del gobierno debe participar más directamente en la planificación global de los recursos humanos en todo el país, particularmente por estimarse que independientemente de las empresas estatales y mixtas, el gobierno central, representa más de 30% de la fuerza de trabajo empleada.

Cuadro 3.2

TRINIDAD Y TABAGO: FUERZA DE TRABAJO POR GRUPOS INDUSTRIALES  
EN FECHAS SELECCIONADAS

Sector	Fechas			
	31.12.69	30.6.75	30.6.77	30.6.79
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	78 200	57 800	57 600	47 500
Minería, canteras y manufacturas	64 000	70 400	78 700	78 600
Construcción (incluidos electricidad, gas y agua)	54 200	60 900	78 700	98 500
Comercio	49 500	62 700	73 000	78 400
Transporte y comunicaciones	24 900	27 800	33 300	31 600
Servicios	81 200	82 300	92 100	105 700
Nunca han trabajado	8 900	10 200	12 200	6 400
No especificado	-	3 800	3 400	500
<b>Total</b>	<b>360 900</b>	<b>376 000</b>	<b>430 800</b>	<b>447 300</b>

Fuente: The Labour Force, C.S.S.P., diversos números, Oficina Central de Estadística.

/Pese a



Pese a no ser planificada, la estructura de los recursos humanos del país atraviesa por un gran cambio estructural. El cuadro 3.2 ilustra lo sucedido en el mercado laboral. Cabe prever que en el futuro inmediato persistirá esta tendencia. Es posible que los ambiciosos proyectos que aún no han materializado en el sector de alta densidad de energía generen, conjuntamente con los existentes, grandes industrias derivadas o secundarias que absorberían mano de obra cuando disminuya el ritmo de actividad de la construcción. Por otra parte, si se aliviaran las escaseces críticas en esta última (suministro de materiales agregados y cemento) tal vez el sector conserve su dinamismo a medida que la necesidad de viviendas se traduzca en demanda. La vigilancia constante de todos estos sucesos se convierte en requisito indispensable de la planificación de los recursos humanos.

Al resurgir el interés por la planificación del desarrollo económico y por la planificación de los recursos humanos, hay que investigar campos de coordinación adicionales. La política de promoción de las empresas pequeñas en que está empeñado el gobierno torna imperativo que la Corporación de Desarrollo Industrial, organismo gubernamental que se entiende con el sector de la pequeña empresa, colabore con los organismos de planificación de los recursos humanos en la identificación de las necesidades para la ampliación del sector. El Ministerio de Seguridad Nacional, que es el encargado de otorgar las licencias de trabajo, debería reinterpretar su función reguladora de tal modo que mejoren apreciablemente el elemento más dinámico de la capacitación de los ciudadanos del país y la transferencia de tecnología. En realidad, habría que adoptar una política activa en materia de fuerza de trabajo que guarde armonía con el nuevo impulso de desarrollo económico y elimine los procedimientos de reacción lenta aplicados hasta ahora.

Hay leves indicios de escasez de fuerza de trabajo incluso no calificada, fenómeno totalmente desconocido hace diez años. Hay vacantes para oficinistas, auxiliares, porteros, etc., y al mismo tiempo, se está produciendo una explosión salarial en la economía. La drástica baja de la categoría "nunca ha trabajado", del cuadro 3.2, revela una tendencia. Como la tasa de desempleo se mantiene en torno al 10%, lo que deben hacer los planificadores de los recursos humanos y los economistas especializados en asuntos del trabajo es determinar si dicha cifra representa pleno empleo para la economía de Trinidad y Tabago. Al mismo tiempo, si hay indicaciones de que la economía ha traspasado la barrera y se encuentra ya en el camino a la transformación estructural hay que abocarse a los problemas del cambio tecnológico y de las tecnologías que ahorran mano de obra. En realidad, estos son problemas importantes que hay que examinar detenidamente, pero no tan sólo por sus repercusiones en la fuerza de trabajo. La Dependencia de Planificación de los Recursos Humanos del Ministerio de Finanzas debe desempeñar un papel inter-estatal en la coordinación de la labor de las diversas entidades que comprenden la Dependencia Central de Capacitación del Departamento de Personal, la Junta Nacional de Capacitación, el Comité de Licencias de Trabajo, la Dependencia de Planificación del Ministerio de Trabajo, el Centro de Desarrollo de la Administración y la Corporación de Desarrollo Industrial.

### Jamaica

La experiencia de Jamaica en el período comprendido entre 1972 y 1980 contiene útiles lecciones sobre el papel de la planificación en la solución de algunos de los principales problemas que confrontan las economías caribeñas. El gobierno de Manley fue elegido en 1972, cuando el electorado estimó que el creciente desempleo (24% en 1972), el deterioro de la distribución del ingreso y la pobreza

/exigían nuevas

exigían nuevas iniciativas políticas. El nuevo gobierno respondió con una serie de medidas de política, muchas de las cuales tenían repercusiones para la fuerza de trabajo.

Se elaboraron programas para generar empleos, proporcionar adiestramiento a los trabajadores no calificados, erradicar el analfabetismo de un número penosamente elevado de adultos, preparar a la juventud para el mundo del trabajo a través del Servicio Nacional de la Juventud, crear un clima de igualdad de oportunidades entre los sexos, redistribuir la tierra a los trabajadores azucareros sin tierras y promover un sector de pequeñas empresas viable.

En lo que toca concretamente al aspecto económico, al enunciar su filosofía económica de "socialismo democrático" el gobierno optó por una política de garantizar un mayor control sobre la economía nacional. Se estableció un impuesto a la producción de bauxita, su principal producto minero, que elevó 7.5% el precio del aluminio y se trató de llegar a una participación de 51% en las operaciones mineras de las empresas de la bauxita.

Este programa de tendencia a la izquierda del gobierno se inició precisamente cuando se deterioraba el medio internacional para la economía jamaicana. Como consecuencia de las alzas de precios de la OPEP los gastos en importaciones de petróleo se elevaron de 40 a 160 millones de dólares. Durante este período, decayó la confianza comercial, acarreado una merma de la actividad y una fuerte contracción de las inversiones. Debido a la violencia en gran escala y a la publicidad internacional que atrajo, la industria del turismo declinó marcadamente agravando aún más la escasez de divisas que confrontaba el país. Debido al gran contenido social que contenía a la sazón el presupuesto del gobierno, el efecto de las diversas tendencias en la economía fue de redistribución con crecimiento negativo o cero. Después de cooperar intermitentemente con el FMI y de rechazar las iniciativas de éste, el gobierno elaboró un plan de producción de emergencia destinado a movilizar la producción para el consumo interno en la agricultura, industria, bauxita y turismo. Por desgracia, éstos esfuerzos no lograron detener la caída de la economía jamaicana. En el período comprendido entre 1974 y 1979 (Departamento de Estadísticas, 1981), la tasa de crecimiento fue sostenidamente negativa. Hacia fines de 1979 la caída del gobierno de Manley y el regreso a un modelo de economía más privada eran inminentes.

#### La situación en materia de recursos humanos

Si bien durante este período el gobierno se adentró más en los campos tradicionalmente reservados al sector privado, la nacionalización de la industria y las expropiaciones no siempre fueron resultado de una planificación cuidadosa y gradual. En varias oportunidades el gobierno intervino para proteger a trabajadores amenazados con perder el empleo debido al abandono del país por los intereses extranjeros. En realidad, difícilmente podría sostenerse que hubo una planificación económica coherente ya que el gobierno se vio en serias dificultades para cumplir promesas electorales con presupuestos reales declinantes y una deuda externa creciente. Por lo tanto, en este período no hubo muchas posibilidades de planificar los recursos humanos.

En octubre de 1979 la tasa de desempleo llegó a 31.1%. Este alto nivel de desempleo es uno de los aspectos del problema de la fuerza de trabajo en la economía jamaicana; en otras palabras, no se podía proporcionar el número de empleos requeridos dado el creciente tamaño de la fuerza laboral. De hecho, en el período comprendido entre 1978 y 1979 disminuyó el número de trabajadores empleados.

/Al revisar

Al revisar la evolución del mercado laboral en el último tiempo, el Departamento de Estadísticas (1980) observa que la fuerza de trabajo se compone de un número cada vez mayor de jóvenes, en especial de mujeres. A medida que ha aumentado el desempleo se ha producido un marcado traslado de trabajadores desde los sectores productivos al sector de servicios. Por lo tanto, parecería que se ha acrecentado apreciablemente el nivel de subempleo ya que muchos trabajadores procuran subsistir en actividades del sector informal. En la medida en que puedan crearse nuevos empleos en los sectores productivos de la economía, la planificación y el análisis de los recursos humanos tendrán que tener en cuenta tanto el desempleo abierto como el subempleo a medida que los trabajadores procuren mejorar sus ingresos en las actividades de los sectores más organizados de la economía. El cuadro 3.3, que figura a continuación ofrece alguna información sobre la fuerza de trabajo y el desempleo en el período 1973-1979. Durante este período la fuerza laboral creció 14.28% mientras que el número de empleos se elevó 12.34% entre 1973 y 1977 y luego bajó 5.12% en 1979.

Cuadro 3.3

JAMAICA: LA FUERZA DE TRABAJO Y EL DESEMPLEO  
(EN FECHAS SELECCIONADAS)

	Octubre 1973	Octubre 1975	Octubre 1977	Octubre 1979
Población de 14 años o más	1 129 600	1 216 000	1 285 900	1 378 800
Fuerza de trabajo	803 200	865 600	917 900	962 500
Fuerza de trabajo empleada	622 400	684 300	699 200	663 400
Fuerza de trabajo como porcentaje de la población de 14 años o más	69.9	71.2	71.4	71.4
Porcentaje de la fuerza de trabajo no empleada	22.5	20.9	23.8	31.1

Fuente: La Fuerza de Trabajo, Departamento de Estadísticas, Jamaica (1980).

Cuadro 3.4

JAMAICA: FUERZA DE TRABAJO EMPLEADA POR GRUPOS DE INDUSTRIAS  
(EN FECHAS SELECCIONADAS)

	Octubre 1977	Octubre 1978	Octubre 1979
Agricultura, silvicultura, pesca y minería	252 500	255 100	217 000
Manufactura	72 600	75 400	68 600
Construcción e instalaciones	31 600	33 800	24 500
Transporte, comunicaciones y servicios de utilidad pública	30 200	30 300	28 400
Comercio	88 300	89 800	89 400
Administración pública	109 500	100 500	105 700
Otros servicios	96 600	97 400	101 500
Industria no especificada	6 300	8 100	12 700

Fuente: La Fuerza de Trabajo, Departamento de Estadística, Jamaica (1980).

/El cambio

El cambio experimentado por la distribución sectorial de la fuerza de trabajo queda de manifiesto en el cuadro 3.3 al examinar el sector de servicios, en el cual el empleo total aumentó de manera directa como consecuencia de la caída de la demanda de mano de obra en otros sectores y a medida que los trabajadores procuraron subsistir. Una consecuencia importante de ello es que la planificación de los recursos humanos no puede separarse del problema de la distribución del ingreso en los casos en que los sectores "organizados" de la economía son incapaces de generar empleos e ingresos para los grupos socioeconómicos más bajos de tal modo que los planificadores de los recursos humanos deben realizar un examen crítico de la función que desempeña un sector tan "absorbente" como el campesinado o la agricultura de subsistencia y el comercio menor. Es posible que la asignación de inversiones sociales a estos campos origine producto adicional además de empleo a través de efectos multiplicadores y de vínculos intersectoriales. Una serie de estudios sobre la redistribución del ingreso en favor de los grupos socioeconómicos más bajos y dentro del marco de una estrategia de necesidades básicas tiende a confirmar la impresión de que es posible lograr una tasa de crecimiento más alta porque seguramente la estructura de la demanda o el consumo de los pobres se inclinarán hacia los bienes y servicios que puede producir el sistema económico interno. Puede ser que en las clases alta y media el mismo ingreso se dilapide en la importación de artículos suntuarios o en productos con un elevado contenido de importaciones. En la actualidad, en Jamaica es fundamental capacitar al sector residencial.

Otro problema importante relacionado con la fuerza de trabajo es el éxodo masivo de profesionales y técnicos. En la práctica, esto ha significado que Jamaica ha realizado transferencias netas de capital en forma de capital humano, en especial a América del Norte. Como esta clase de recursos constituye un complemento de gran parte de las inversiones físicas proyectadas por el nuevo gobierno en los sectores público y privado, en el futuro inmediato la economía jamaicana seguirá careciendo de las destrezas críticas necesarias. Hay algunas indicaciones de que al asumir el nuevo gobierno se ha iniciado una corriente en el sentido contrario. Ello podría deberse, entre otras cosas, al alto nivel de desempleo de América del Norte.

Dentro del marco de la economía privada adoptado por el nuevo gobierno hay que establecer criterios para evaluar los costos y los beneficios del régimen de incentivos que se está elaborando para promover la afluencia de inversiones extranjeras y estimular a los empresarios locales, con la esperanza de dar lugar a una expansión masiva de la demanda de mano de obra. A diferencia de algunas economías de Asia Sudoriental que en alguna pequeña medida se asemejan al Japón, los países del Caribe no han logrado mucho éxito con el modelo de Puerto Rico tradicional. McIntyre y Watson (1970) y Carrington (1968) demostraron su fracaso dado que salvo dentro de un marco regional no surgieron los mercados de exportación previstos para las manufacturas livianas.

Para paliar el problema actual y eventual del desempleo en Jamaica hay que ampliar muchísimo los sectores manufacturero y agropecuario, considerando tanto las tasas de participación como la tasa de incremento de la población. Para el sector de pequeños agricultores o campesinos es absolutamente indispensable desarrollar una agricultura no tradicional orientada a una demanda elástica en función del ingreso. Ello estimulará las agroindustrias y, al parecer, los gobiernos jamaicanos, cualquiera que sea su ideología, han estado profundamente empeñados en este objetivo.

/El logro

El logro de mercados externos para el sector manufacturero determinará el éxito o fracaso del fomento de las inversiones extranjeras directas. El organismo nacional de planificación, con asistencia técnica de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, está coordinando una encuesta en gran escala relacionada con la fuerza de trabajo y con la identificación de las necesidades de capacitación de los sectores público y privado. Participan además en esta labor el Ministerio de Educación, el Ministerio para el Desarrollo de la Juventud y de la Comunidad, el Departamento de Estadística y el Ministerio de Administración Pública.

La forma en que se integrarán los resultados de esta encuesta a un plan económico más amplio no resulta muy clara, en especial debido a que no incluye directamente la agricultura en pequeña escala, el sector de pequeños comerciantes y el sector no estructurado y todos éstos son muy importantes dentro del panorama económico del país.

A lo largo de los años los diversos gobiernos han prestado gran atención al desarrollo del sistema de capacitación. Aparte de los programas ordinarios de educación y capacitación de las escuelas secundarias y de los institutos técnicos, Jamaica cuenta con un dinámico sistema de capacitación profesional que funciona bajo la dirección del Departamento de Desarrollo de la Juventud y de la Comunidad y que enseña técnicas relacionadas con el trabajo en centros de capacitación industrial. Por ejemplo, con el patrocinio del Ministerio funcionan una escuela de capacitación para la industria del vestuario y una escuela de mecánica automotriz. El principal inconveniente con que ha tropezado este ministerio, como también el Ministerio de Educación ha sido una vez más la falta de coordinación entre éstos y el Ministerio del Trabajo y el Organismo Nacional de Planificación, dependencias que habrían podido proporcionar indicadores sobre las necesidades del mercado de trabajo. A medida que la recuperación económica se acentúe y se difunda a través de los sectores, el Organismo Nacional de Planificación, que según parece es el más apropiado para desempeñar esta función, debería vigilar de cerca las redes de demanda y oferta.

El importante compromiso contraído con la educación de los adultos a través del programa jamaíquino de alfabetización de adultos (JAMAL) y el desarrollo del sistema educativo y de formación deberían permitir que el país responda rápidamente a las nuevas exigencias impuestas a su fuerza de trabajo. Sin embargo, habría que prestar mayor atención a la capacitación y a la reorientación de adultos ya incorporados a la fuerza de trabajo y no a la de los jóvenes, como se hace en la actualidad.

### Suriname

Desde la revolución de febrero de 1980, el gobierno de Suriname ha revelado mayor preocupación por la planificación del desarrollo económico. En el pasado, el impulso de desarrollo del gobierno estuvo marcadamente orientado a los proyectos que podían garantizar la aprobación del gobierno de los Países Bajos, que se había comprometido a proporcionar asistencia durante los primeros años de vida independiente. Los recursos disponibles a partir de esta fuente eran suministrados por recomendación de una comisión o fundación mixta, conocida como Fundación para la Planificación Nacional.

En la actualidad el nuevo gobierno está elaborando un plan de desarrollo que debería completarse a fines de 1981. Se trata de un plan quinquenal, 1982-1986, con proyecciones a diez años. Entre sus objetivos cabe señalar:

/a) fortalecimiento.

- a) fortalecimiento y expansión del sector agropecuario;
- b) desarrollo de industrias elaboradoras de productos agropecuarios destinados a los mercados internos y a la exportación;
- c) redistribución de la tierra para asegurar una mayor equidad;
- d) entrega a nacionales del país de un mayor control de los sectores básicos de la economía;
- e) diversificación de los mercados para las exportaciones de Suriname;
- f) creación de vínculos más estrechos con los vecinos del Caribe con vistas a una eventual incorporación a la CARICOM.

A partir de entonces el gobierno ha anunciado que se propone desarrollar su propia forma de socialismo, de acuerdo con la cual el hombre es el centro del desarrollo. Los elementos concretos de esta nueva filosofía no se disciernen fácilmente, quizá porque el gobierno no se propone realizar transformaciones radicales de una sola vez sino más bien introducir gradualmente las medidas que piensa adoptar.

La naturaleza de la labor que confronta el gobierno revolucionario queda de manifiesto al examinar la estructura del comercio de exportación de Suriname. Más de 75% de las entradas de exportación del país provienen de la bauxita, la alúmina y el aluminio. Domina la industria una filial de la empresa transnacional ALCOA. La otra fuente importante de divisas son las exportaciones de arroz. A medida que vaya disminuyendo la ayuda de los Países Bajos, el gobierno deberá depender más de este sector para obtener las divisas vitales para los insumos intermedios y de capital, puesto que la tendencia socialista del gobierno probablemente limitará la afluencia de capital privado extranjero.

Así, pues, cabe prever que un gobierno de izquierda habrá de tropezar con problemas cuando trate de aumentar el control que ejerce el país sobre los ingresos que obtiene del sector minero de exportaciones. Los esfuerzos del gobierno por transformar la estructura económica del país y reducir la dependencia excesiva de una gama limitada de exportaciones y de los mercados de exportación tienen repercusiones para la planificación de los recursos humanos.

#### Situación en que se encuentra la planificación de los recursos humanos

La población de Suriname es muy reducida en relación con el territorio de que dispone. De acuerdo con el censo de 1980, se estima que la población es levemente superior a 352 mil habitantes, cerca de 40% de los cuales son menores de 15 años. El cuadro 3.5 ofrece la distribución por edad y sexo al 1º de julio de 1980.

Cuadro 3.5

#### SURINAME: POBLACION POR EDAD Y SEXO, 1980

Sexo	Grupos de edades			
	0 - 14	15 - 65	66 años y más	Edad desconocida
Hombres	69 022	95 375	6 859	1 827
Mujeres	66 582	100 715	7 834	1 827
Total	137 604	196 090	14 693	3 654

Fuente: Stichting Plan Bureau Suriname (información inédita).

/Han influido

Han influido en la estructura de la población a la vez factores naturales y la emigración en gran escala de surinameses a los Países Bajos, que persistió hasta hace poco. Existe la impresión de que a fines de los años setenta, la población incluso podría haber declinado. Sin embargo, esta salida de surinameses en busca de la ciudadanía neerlandesa se ha contrarrestado por la afluencia de emigrantes de Guyana. Se estima que en la actualidad hay en el país alrededor de 15 000 guyaneses algunos de los cuales realizan trabajos desdeñados por las personas originarias de Suriname. En realidad, muchos de estos emigrantes trajeron consigo destrezas muy necesarias durante la bonanza de la construcción que duró hasta bien entrado 1979. También hay una afluencia más reducida de trabajadores de Haití, que tienden a concentrarse en la agricultura.

La juventud relativa de la población, la emigración en gran escala de surinameses a los Países Bajos y la inmigración de guyaneses y últimamente de haitianos a Suriname son algunos de los principales parámetros que deberán considerar los planificadores de los recursos humanos en 1981. El primero de éstos entraña que el número de empleos deberá aumentar enormemente para que las cohortes de jóvenes que se incorporan al mercado laboral sean efectivamente absorbidas y para que no se eleve aún más la razón de dependencia.

Asimismo, los sistemas de educación y capacitación, que en el pasado han dado muestras de cierta falta de funcionalidad frente al mundo del trabajo, deberán sobrellevar una pesada carga. Si se logra ajustar adecuadamente los recursos humanos disponibles con las necesidades del sistema económico se eliminará la situación actual en que se dan altos niveles de desempleo, especialmente entre los jóvenes, junto con un elevado número de vacantes.

Para compensar el éxodo masivo de surinameses a los Países Bajos en los últimos años será preciso organizar el sistema de capacitación. El éxodo intelectual a los Países Bajos habría agotado seriamente las existencias de recursos humanos de niveles medios y altos. Se está estimulando el regreso al país pero la medida en que este proceso logre aliviar las dificultades en materia de fuerza de trabajo depende de la ponderación que asignen los surinameses a sus posibilidades de vida en el país de origen en contraposición a su situación en la metrópoli. A los efectos de la planificación de los recursos humanos, no puede confiarse demasiado en el regreso de la mano de obra calificada y profesional salvo que la economía de Suriname experimente una gran expansión al mismo tiempo que Europa Occidental atraviesa por una grave recesión económica. Hay que tener presentes factores culturales y raciales.

El cuadro 3.6 contiene la distribución de la fuerza laboral por sectores, en años seleccionados. La importancia de la agricultura como sector creador de empleos ha declinado de 17% en 1975 a 14% en 1979. El sector de gobierno registró el mayor incremento, esto es, 35% entre 1975 y 1979 en contraposición a un crecimiento total de la fuerza de trabajo de 10%.

El gobierno ha expresado que piensa eliminar rápidamente todo vestigio de discriminación en razón del sexo en la educación y en los sistemas de adiestramiento así como en el mercado laboral. En el último censo, casi 30% de la fuerza laboral era femenina. Al eliminarse las restricciones, es muy probable que aumente el nivel de participación de la mano de obra femenina, con lo que aumentará la demanda de empleos. El compromiso de igualdad ayudará mucho a las trabajadoras del sector primario y a las mujeres jefes de familia, fenómeno social generalizado en el Caribe

Por lo tanto la planificación de los recursos humanos deberá tomar las medidas necesarias para hacer frente al gran incremento de la oferta de empleos que se hará necesario.

Otro factor estructural que constituyó y seguirá constituyendo un problema para la planificación de los recursos humanos es el exceso de funcionarios del sector público. En la actualidad tanto la opinión pública como las autoridades estiman que las prácticas de contratación que se aplicaban en el sector público se tradujeron en un incremento desmesurado del empleo en este sector, que rebasa con mucho las necesidades reales,

Lo anterior se ha atribuido a la singularidad de la política surinamesa en el pasado, como asimismo a algunos elementos de nepotismo. Cualesquiera que sean las causas subyacentes, en 1979 el sector público empleó casi 40% de la fuerza laboral en comparación con 32% en 1975. Al parecer, el gobierno está deseoso de racionalizar el empleo en dicho sector y de aumentar la productividad de los funcionarios públicos. La reasignación de trabajadores que deberá llevarse a cabo es sustancial y constituirá una importante labor a corto plazo para la planificación de los recursos humanos. Como se comprueba en el cuadro 3.6, el gobierno fue con mucho el principal empleador.

Aparte del problema de la migración externa, la planificación de los recursos humanos debe ocuparse de las migraciones del campo a la ciudad que convierten a Paramaribo y sus alrededores en centro de atracción de mano de obra de todas las regiones del país, afectando seriamente el desarrollo regional. Además, la fragmentación del mercado laboral, en virtud de la cual se da el caso de trabajadores desempleados pero sólo en algunas industrias o trabajos, las deformaciones y el efecto demostración de los altos salarios del sector minero que es de elevada densidad de capital, son factores adicionales que agravan el problema de la planificación de los recursos humanos como se demostró en el caso de Jamaica y últimamente en Trinidad y Tabago, donde se tolera una tasa de desempleo superior a la normal porque los trabajadores prefieren dedicarse a buscar trabajo en vez de aceptar lo que haya disponible (Tidrick, 1977). Como el gobierno, pese a ser de orientación socialista, no controla las altas esferas de la economía, las tasas de salarios pactadas y su efecto en la oferta y la demanda de mano de obra no caen totalmente bajo el control de los planificadores y, por lo tanto, deberán vigilarse desde diversos ángulos.

El actual gobierno ha procurado abocarse a estos problemas relacionados con la mano de obra en formas nuevas e interesantes.

Hasta 1980, la planificación de los recursos humanos correspondía casi íntegramente al Ministerio del Trabajo. No obstante, el nuevo gobierno resolvió trasladar dicha responsabilidad al Stichting Plan Bureau Suriname, el que coordinaría las actividades de los diversos organismos que participan en la planificación de los recursos humanos, incluidos el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Asuntos Interiores y el Ministerio de Agricultura.

El Stichting Plan Bureau Suriname, conjuntamente con el Departamento de Estadística, está elaborando una base de datos derivada del censo que permitiría modificar anualmente el plan. Cabe señalar que el gobierno está tratando de desarrollar un sistema completo de planificación de los recursos humanos en virtud del cual no sólo se contará con información exhaustiva sobre el empleo en el sector público, tanto real como proyectado, sino también sobre el sector privado, en especial en aquella esfera donde se traslapa con los sistemas educativo y de capacitación manejados por el Estado o con la bolsa de empleo también administrada por el Estado. A continuación se señalan algunos de los nuevos mecanismos y el marco institucional a través del cual habrán de funcionar.



Cuadro 3.6

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR SECTORES

Sector	1975	1977	1979
Agricultura	15 300	14 500	14 200
Silvicultura	3 500	3 500	3 500
Minería	6 900	6 700	6 000
Industria manufacturera	9 800	10 100	10 400
Servicios de utilidad pública	1 100	1 100	1 100
Edificación y construcción	4 300	5 200	3 500
Comercio, restaurantes y hoteles	14 200	15 000	14 900
Transporte y comunicaciones	3 500	3 000	3 600
Instituciones bancarias, seguros			
Empresas	1 700	1 900	2 100
Gobierno	29 400	35 900	39 600
Otros servicios	3 400	3 400	3 700
<u>Total</u>	<u>93 100</u>	<u>100 300</u>	<u>102 600</u>

Fuente: Oficina General de Estadística, Suriname.

/Ministerio del

### Ministerio del Trabajo

En la actualidad, el Ministerio está elaborando un sistema de información sobre la fuerza de trabajo que incluye un registro de los trabajadores del sector privado. Cada empresa proporciona datos sobre el salario, educación, edad, nacionalidad, grado de instrucción y número de horas trabajadas por semana por cada trabajador. El estudio se limita a las empresas que emplean diez o más personas. Además, el Ministerio analiza los convenios colectivos evaluando los salarios, primas y otros beneficios a fin de producir información sobre las tasas de salarios o los paquetes de remuneraciones por sectores y ocupaciones. Estos dos servicios de información deberían dar una indicación sobre las tasas generales de salarios en contraposición a aquellas de los trabajadores sindicalizados.

### Centro para la movilización y desarrollo de la fuerza de trabajo

El Centro, en cuya Junta Directiva figura una serie de departamentos gubernamentales, está encargado de proporcionar adiestramiento a los trabajadores, realizar programas de aprendizaje y cooperar con el sector privado incluidas las organizaciones sin fines de lucro para el desarrollo y ejecución de los programas de capacitación. Dispone de instalaciones con capacidad para 600 alumnos diarios. Se espera que en junio de 1981, mediante un sistema de inscripción obligatoria de las vacantes de parte de los empleadores, por una parte, y de registro del desempleo por parte de los trabajadores, por la otra, se podría llegar a armonizar mejor la demanda y las disponibilidades. Esta organización se propone elaborar programas destinados concretamente al medio rural a fin de detener la migración del campo a la ciudad.

En lo que toca a las necesidades de la mujer, se atiende a ellas asegurando que la mujer reúna los medios para incorporarse al campo de actividad que elija. Se espera que el Centro trabaje en estrecha relación con los Ministerios del Trabajo, Educación, Justicia e Interior.

### Instituto para la Administración Pública

Este instituto, que depende del Ministerio del Interior, ha iniciado la elaboración de un plan para la reestructuración del sector público. Se está preparando un plan operativo para cada departamento del gobierno, en el que se definen las labores que se realizarán y los requisitos necesarios para llevarlas a cabo. Se espera que este esfuerzo en gran escala dé lugar a la formación de un banco de datos que, junto a la labor que lleva a cabo el Ministerio del Trabajo en el sector privado, permitirá que los planificadores dispongan en cualquier momento de información completa sobre la situación del país en materia de fuerza de trabajo.

La División de Recursos Humanos del Stichting Plan Bureau Suriname está destinada a desempeñar el papel dominante en la coordinación de las actividades de las diversas entidades relacionadas con la situación de los recursos humanos en el país y al mismo tiempo a integrar los planes de desarrollo económico y de los recursos humanos.

### Guyana

Puede decirse sin temor a equivocarse que, después de Cuba, Guyana es el país en que hay mayor control estatal de la actividad económica. De acuerdo con estimaciones de las autoridades de la Secretaría Estatal de Planificación, el Estado controla alrededor de 80% de la actividad económica del país. Por lo tanto, el

/proceso de

proceso de planificación de los recursos humanos contaría con un número muy superior de variables de control que las aplicables en los demás países de la región, salvo Cuba.

Tal como sucede en otros países, en Guyana el crecimiento del producto interno bruto y de las exportaciones depende mucho de una gama limitada de productos. De acuerdo con estimaciones recientes de la CEPAL relativas a 1975 y 1979, respectivamente, 46.8% y 34.1% del producto interno bruto al costo de los factores derivó de las exportaciones, de la agricultura (caña de azúcar y arroz), minería y canteras y elaboración de azúcar y arroz (CEPAL, 1980). En el período comprendido entre 1976 y 1978, la bauxita, la alúmina, el azúcar y el arroz representaron 89% de las exportaciones totales mientras que las de bauxita y azúcar llegaron a 67% de las mismas. En realidad, los resultados de estos dos sectores determinan en gran medida la situación de la economía. Como en otros países, la diversificación económica es una de las piedras angulares de la política económica y se ha logrado algún éxito en el sector agropecuario y en la elaboración de productos agropecuarios.

En el último tiempo la tasa de crecimiento del país ha registrado apreciables fluctuaciones, particularmente desde las alzas de precios del petróleo de la OPEP en 1973. Los datos disponibles sobre el período comprendido entre 1974 y 1979 indican que el crecimiento real no fue muy halagador. Al mismo tiempo, el gobierno ha estado aplicando una política de localización del control o, más concretamente, de control estatal. Por lo tanto, podría sostenerse que la transformación del control económico habría aportado sus propios problemas transitorios a las dificultades reales por las que atraviesa un país cuyas principales exportaciones no han disfrutado de una demanda muy dinámica.

En la esfera socioeconómica, el gobierno ha procurado crear un medio en que predomine el cooperativismo más bien que el individualismo económico. De hecho, el país adoptó el nombre de República Cooperativa de Guyana. La idea era que una estrategia de desarrollo de satisfacción de las necesidades básicas basada en este principio del cooperativismo mejorara la economía pero al mismo tiempo asegurara al país una distribución más equitativa del ingreso entre las regiones. El objetivo fundamental era alimentar, vestir y proporcionar vivienda a la población. Según Standing (1979) los objetivos de la estrategia basada en la satisfacción de las necesidades básicas aún no se han satisfecho. La economía no ha crecido en la forma prevista y el gobierno se ha visto obligado a recurrir a medidas muy directas para conservar las divisas y, en general, a adoptar programas de gran austeridad. Estas medidas han creado cierto recelo en el sector privado del país y han contribuido a mermar la confianza en el vigor subyacente de la economía. Los años ochenta no han disipado aún dicha impresión. Este factor sólo contribuye a que los resultados del sector estatal sean aún más decisivos para el proceso de desarrollo. En cierta medida, la efectividad y la eficiencia del control del gobierno, así como de las empresas estatales, determinan la competitividad de las exportaciones guyanesas tanto tradicionales como no tradicionales y el nivel de los excedentes disponibles para inversión o formación de capital y para el consumo. En ciertos sentidos, en Guyana se repiten a escala reducida los problemas que plantea la planificación central en Cuba. La Secretaría estatal de planificación está elaborando un complejo marco para el control y vigilancia del gobierno central y de las empresas directamente productivas del Estado que quedan comprendidas bajo la organización matriz denominada Corporación Estatal de Guyana. En la actualidad, el presupuesto anual del gobierno incluye las partidas detalladas proyectadas para las diversas empresas comerciales estatales. Además, el criterio

/de planificación

de planificación adoptado se orienta más bien al principio de un "plan flotante", que a un plan quinquenal o decenal u otro de la misma naturaleza. Dicho plan se sustenta en una conceptualización del papel del Estado y del individuo que guarda armonía con la filosofía económica socialista del gobierno.

#### Situación en materia de planificación de los recursos humanos

Se estima que en 1979 la población de Guyana alcanzaba a 842 mil habitantes. Presenta todas las características corrientes: alta tasa de natalidad, juventud de la población y de la fuerza de trabajo y alta razón de dependencia. En 1970 la fuerza de trabajo habría llegado a 177 mil personas. Falta información actual fidedigna sobre su tamaño. Según se prevé, el desempleo habría aumentado en los últimos años. Individualmente considerado, el empleador más importante, ha sido la industria del azúcar, que en 1979 habría proporcionado empleo a alrededor de 24 000 trabajadores.

La Secretaría Estatal de Planificación ha asumido la responsabilidad de lograr el equilibrio de la fuerza de trabajo como corresponde al mecanismo de planificación económica centralizada que se está aplicando. Al parecer, y ello no resulta sorprendente, hay falta de coordinación entre los planificadores del gobierno central y los encargados de los resultados de los distintos departamentos del gobierno y de las empresas estatales en materia de aprovechamiento de los recursos humanos. El hecho de que exista dicha Secretaría, que analiza el proceso de toma de decisiones en las innumerables empresas existentes e influye en él, garantiza que no se pasarán por alto los problemas importantes en una planificación fragmentaria y desagregada. Las necesidades de divisas de las propuestas de expansión y sus repercusiones en materia de planificación de los recursos humanos pueden resolverse más fácilmente si se conciben como estrangulamientos que hay que eliminar o ajustar. En esta oportunidad sólo se analizarán algunas de las cuestiones relacionadas con la planificación de los recursos humanos.

#### Criterios aplicados últimamente a la planificación de los recursos humanos

A fines de los años setenta la escasez de mano de obra especializada llevó al gobierno a iniciar un análisis de las necesidades de capacitación técnica y profesional en el país. La comisión Anderson elaboró un informe que contiene varias recomendaciones importantes entre las que cabe mencionar: a) el fortalecimiento de la educación técnica y de la enseñanza de las ciencias en la educación secundaria; b) la aplicación de un mecanismo de impuestos y donaciones para apoyar la capacitación en las empresas industriales y comerciales; c) la creación de una comisión nacional de capacitación industrial; d) el desarrollo dentro de la industria de un sistema de capacitación en el empleo y de instrucción de apoyo a los trabajadores, pero dentro del marco de un sistema nacional destinada a comprobar el grado de calificación y otorgar la certificación pertinente; e) la creación de un nuevo complejo de capacitación técnica en el que funcionarían un centro de adiestramiento profesional para la industria que proporcionaría capacitación técnica a jóvenes y trabajadores y un centro para formar profesores de enseñanza profesional y técnica.

Las recomendaciones de la Comisión emanaron de las necesidades que quedaron de manifiesto en un muestreo de trabajadores. Al parecer, han surgido algunos problemas de conceptualización que han postergado la plena aceptación de estas propuestas. En algunos medios existe la impresión de que son demasiado complejas para las necesidades actuales. No es posible establecer la exactitud de uno u otro punto de vista. Sin embargo, es un hecho que hay que actuar con prontitud

/y ello

y ello es quizá lo que se propuso hacer el gobierno al crear el Ministerio de Educación Superior encargado no sólo de ésta, sino también de algunas clases de educación y adiestramiento periuniversitarios. A menos que se organicen cuanto antes los programas de adiestramiento pertinentes la permanente escasez de especialización habrá de limitar el logro de las metas.

### Las migraciones

Uno de los principales problemas que deben confrontar los planificadores de los recursos humanos en Guyana es el de las migraciones. Es difícil obtener información fidedigna, pero en los últimos años la emigración ha sido apreciable. Ello se debe en parte a la falta de dinamismo del crecimiento económico, pero también al desaliento social y político.

En una sociedad libre no se puede limitar la emigración de las personas, por lo que no hay ninguna seguridad de que la realización de programas de capacitación no contribuirá aún más al éxodo intelectual a Suriname y otros países del Caribe, en especial Trinidad y Tabago, o las metrópolis del Atlántico Norte.

### Política de salarios

A partir de 1978 el gobierno ha dado a conocer una política de salarios a través del ministerio encargado de la planificación. La meta ha sido controlar la escalada de los salarios, pero al mismo tiempo disminuir las diferencias y reducir la desigualdad elevando las tasas de salario mínimo a la par que estabilizando los sueldos y el paquete de remuneraciones de los recursos humanos de alto nivel de los sectores público y paraestatal.

Las autoridades estiman que la política salarial ha logrado con bastante éxito mantener un nivel de salarios estable, principalmente debido al control que ejerce el gobierno sobre la economía. Esta política tiene algunos efectos secundarios importantes. Ante todo, tal como se ha sostenido, es posible que la política haya contribuido a desalentar la iniciativa y el empuje debido a que las empresas paraestatales funcionan casi como prolongaciones de la administración burocrática central en la cual las normas de salarios se determinan más bien de acuerdo con las jerarquías tradicionales que en función de la contribución económica. Si ello fuese efectivo, a los planificadores de los recursos humanos se les plantea de inmediato el problema de si resulta o no viable administrar las tasas de salarios, particularmente en los casos de fuerza de trabajo de alto nivel, cuando hay tanto estímulo a la emigración debido a las posibilidades en materia de ingresos. Hay indicaciones de que las distintas empresas han procurado eludir la rigidez de las directrices fijadas pagando a su personal la suma más próxima posible al máximo de la escala según el valor que supuestamente tiene su trabajo. Además, pese a que las empresas estatales disponen de un organismo central para la contratación de mano de obra que debería reducir los casos en que las empresas estatales se arrebatan unas a otras los trabajadores y se disputan los recursos humanos disponibles, sigue habiendo cierta movilidad vertical en la medida en que algunos logran sobrepasar el sistema obteniendo el traslado de una empresa a otra para ocupar un puesto de mayor jerarquía.

Al parecer, en Guyana se parte de la base de que la planificación de los recursos humanos puede pasar por alto las tasas de sueldos y salarios y de que no es preciso hacer ajustes a través de éstas para resolver la escasez de una especialización o profesión en contraposición a otra. Posiblemente esto sea una interpretación simplista de la realidad puesto que las personas aún conservan

/libertad no

libertad no sólo respecto de si trabajan o no, sino también respecto de cuán duramente hacerlo y de si trabajan en el extranjero y no en su propio país. También se plantea el problema conexo del tipo de destrezas y ocupaciones para las cuales se adquirirá preparación. Si bien sólo en el último tiempo se han elaborado estudios de seguimiento que podrían definir estadísticamente el proceso, las autoridades de gobierno podrían citar ejemplos de personas que han recibido adiestramiento para una ocupación y llevan a cabo labores que no tienen ni la más remota relación con el programa de capacitación seguido. En todos estos casos, el factor decisivo parece haber sido la diferencia de sueldo o de condiciones de servicio. En otros términos, la planificación económica centralizada y el marco de planificación de los recursos humanos que se aplican en Guyana aún no permiten que, en el proceso de planificación, los planificadores pasen por alto la relatividad de los salarios ni los precios. La información sobre el número de vacantes no es lo único que se necesita para definir el número de personas que hay que capacitar para realizar un trabajo, como se pensaba.

La facilidad con que se puede emigrar a Suriname revela que, en Guyana, los planificadores de los recursos humanos deben incluir en sus análisis de sensibilidad de la reacción de los trabajadores a las escaseces de determinadas ocupaciones o destrezas no sólo las tasas de salarios que se pagan corrientemente entre los sectores y las ocupaciones comparables en su país, sino también la situación actual en Suriname. Al parecer, a través del mecanismo centralizado constituido por la Secretaría Estatal de Planificación, el Organismo Central de Contratación de Mano de Obra, el Ministerio de Administración Pública y el Consejo Nacional de Capacitación propuesto existe creciente conciencia de la necesidad de examinar la demanda y oferta de técnicas para los diversos sectores de la economía.

### Síntesis

El análisis anterior de la situación de la planificación de los recursos humanos en países en que el Estado desempeña, o se supone que desempeña, un papel muy activo no tan sólo en el suministro del marco institucional para el desarrollo sino también mediante la participación en las actividades directamente productivas, en especial en las más altas esferas de la economía, revela que hay que asignar una alta prioridad a la coordinación de la planificación centralizada y a la planificación de los recursos humanos en general. Sin embargo, pese a que el Estado puede controlar gran parte de la actividad económica y ceder por tanto a la tentación de suponer que la planificación central puede imponer el ritmo de cambio que desea a todas las variables, el mecanismo de los precios y, en el caso de la planificación de los recursos humanos, las escalas de salarios, son variables importantes que intervienen en el ajuste de la oferta y la demanda. El Estado puede influir para obtener una armonía perfecta, pero no puede garantizarla a menos que los demás factores sean adecuadamente absorbidos por su mecanismo de planificación. Las necesidades de información de un método de esta naturaleza son muy grandes y hay que asegurar que se aprovechen todas las fuentes de las cuales podría obtenerse información. Por una serie de razones se estima que algunas fuentes importantes de información son muy ajenas a las necesidades de la planificación de los recursos humanos, cuando en realidad sucede lo contrario. Por ejemplo, los Ministerios de seguridad nacional están encargados de otorgar las licencias de trabajo que determinan el déficit entre la fuerza de trabajo disponible y las necesidades de la industria. Esta información debería integrarse al mecanismo de planificación de los recursos humanos. Además, el problema de la transferencia de tecnología puede

/regularse mejor

regularse mejor a través de los permisos de trabajo y de las inversiones en maquinaria y equipo importados con los consiguientes convenios de licencia. Los ministerios y dependencias encargados de vigilar la información sobre la fuerza de trabajo en la administración pública deben cooperar más estrechamente con los organismos que participan en la planificación global de los recursos humanos. Por desgracia, en muchos casos no reconocen que el aumento del número de puestos en el sector público sobre la base de las actuales tasas de salarios no puede separarse del problema de la demanda y de la oferta en el sector privado. En Trinidad y Tabago, el simple incremento del número de puestos de ingenieros en la administración pública no ha mejorado cuantitativamente la oferta disponible en el sector público ordinario en comparación con los sectores privado y paraestatal cuyas escalas de remuneraciones son muy superiores a las del sector público y guardan más armonía con la situación de oferta y demanda que confronta la economía en general.

Asimismo, a los efectos de la planificación de los recursos humanos prácticamente no se ha aprovechado o se ha subutilizado la información que puede obtenerse de los sistemas nacionales de seguro, y es preciso integrarla. El sistema amplio de recopilación de datos que se está elaborando en Suriname y Guyana, que incluye la creación de bancos de datos, ofrece buenas perspectivas para la planificación de los recursos humanos, aunque tal vez nunca pueda garantizarse que la planificación "social" sea compatible con las motivaciones personales o privadas.

Finalmente, los objetivos de equidad y eficiencia exigen que el sistema de planificación de los recursos humanos evalúe cabalmente el sector residencial, esto es, el sector de campesinado, las pequeñas empresas y los sectores informales, dada su importancia no sólo para el crecimiento del producto sino también para el empleo de la fuerza de trabajo.

#### SECCION IV

En la presente sección se examinarán algunos de los problemas relativos a los recursos humanos con que se tropieza al optar por un sistema socialista para lograr la transformación económica, según lo que puede desprenderse de la escasa información disponible sobre Cuba. En el curso de la misión no fue posible visitar este país por lo que esta breve síntesis debió basarse exclusivamente en la información y análisis publicados. Pese a que seguramente estas últimas fuentes adolecen de graves deficiencias, se espera que nuestra interpretación general no se aparte demasiado de la realidad existente.

En el período inmediatamente posterior a la revolución se procuró reducir la dependencia de Cuba del azúcar, la que se consideraba sinónimo del pasado colonial o neocolonial. Así, pues, la diversificación agrícola y la industrialización fueron los principales puntos del programa del gobierno para lograr una transformación económica. Por desgracia, y por razones a las que no corresponde aludir en esta oportunidad, estos esfuerzos no tuvieron mucho éxito y se dio una vuelta en redondo a una estrategia económica dominada por el azúcar. En la actualidad, el azúcar y los productos de azúcar representan más de 75% de las exportaciones totales. Las demás exportaciones importantes son minerales, en especial níquel, tabaco, cítricos y pescado. El precio internacional del azúcar determina en parte los resultados de la economía cubana, puesto que la mayor parte de este producto se comercializa dentro del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM). Sin embargo, cuando aumenta el precio del azúcar, Cuba puede aprovechar y de hecho aprovecha las condiciones de bonanza. Como otras economías insulares monoproductoras, el principal factor determinante de los resultados económicos globales e incluso de la diversificación estructural depende de la capacidad productora de divisas de un producto o de una gama limitada de ellos. De esta manera, salvo en el período 1973-1974, en que los precios del azúcar se elevaron a niveles sin precedentes, en el último tiempo la tasa de crecimiento de la economía cubana ha sido tan solo moderada (CEPAL, 1979). Además, en vez de diversificar la producción, el país ha logrado más bien diversificar los mercados.

Lo verdaderamente importante para el presente informe es el éxito del gobierno en la erradicación del desempleo. Se ha dicho que éste ha sido el principal triunfo de la revolución. En los primeros tiempos después de la revolución, cuando el éxito de una empresa no se medía en función de las utilidades, se estimuló a las unidades productivas a aumentar el empleo. Si los salarios hubiesen estado vinculados con la productividad, el aumento del empleo habría sido muy inferior. Según Mesa Lago (1974) el pleno empleo se logró con un apreciable desperdicio de recursos. En los primeros años, cuando el país procuró crear el hombre nuevo que actuaría motivado por objetivos sociales y no por la utilidad privada, se atribuyó más importancia a los incentivos morales que a los materiales para mantener y aumentar la productividad. Por desgracia, salvo en períodos de euforia social que tienden a ser de corta duración, dichos incentivos no parecen dar resultados. Como queda claramente de manifiesto en los países que han aplicado modelos análogos, a largo plazo la dependencia de incentivos morales influye negativamente en la productividad. Además al parecer hubo una tendencia a ocupar un exceso de personas.

El modelo de planificación adoptado primitivamente era altamente centralizado y las asignaciones de recursos a las diversas empresas se determinaban por una computadora central. Al parecer este alto nivel de centralización de la planificación y la falta de eficacia del sistema de incentivos perjudicó a la economía cubana.



En los años setenta el gobierno reorientó su política y reconoció que las diferencias de salario influyen decididamente en el esfuerzo, sin considerar la disponibilidad de destrezas. De esta manera, los incentivos son necesarios para garantizar el esfuerzo incluso en aquellos casos en que los recursos humanos son proporcionados por los sistemas educativo y de capacitación. Según Fidel Castro, pagar el mismo salario por la misma clase de trabajo pero sin tener presente el esfuerzo de producción requerido para hacerlo es un principio igualitario que hay que corregir (Mesa Lago, 1974).

En el mismo decenio, aparte de introducir distintos incentivos materiales el gobierno optó por modificar las relaciones entre las empresas y el plan central mediante un nuevo sistema de cálculo económico. Por una parte, las empresas han creado dos fondos, uno de recompensas y uno de medidas sociales y culturales. El primero de ellos está destinado al trabajador individualmente considerado mientras que el segundo contempla estímulos a los esfuerzos colectivos en la construcción de viviendas, los servicios de atención infantil, los centros de deportes, etc. Por otra parte, se otorgó un mayor grado de autonomía a las empresas, pero todo ello dentro del marco de una administración central. El nuevo sistema de cálculo económico ha hecho que la gran mayoría de las empresas dependa del éxito de su administración y se han vuelto a introducir indicadores tradicionales tales como los precios, los costos, y la rentabilidad económica.

Conjuntamente con lo anterior, hay dos factores importantes que determinan la planificación de los recursos humanos en la Cuba contemporánea. Ante todo, cabe señalar el extraordinario aumento de las posibilidades de educación. El programa de alfabetización de adultos organizado inmediatamente después de la revolución, unido a la expansión de la educación primaria y secundaria para los cohortes de edad escolar ha llevado a Cuba a alcanzar un nivel de alfabetización de aproximadamente 96% de la población en 1974 (Morawetz, 1980). Para superar sus tendencias elitistas y ajustarlo a las necesidades nacionales, el sistema educativo se transformó radicalmente. Se puso mucho más énfasis en los campos técnico, profesional y científico, a la par que mecanismos para trabajar y estudiar simultáneamente permitieron adquirir destrezas pero, lo que es más importante, apreciar el mundo del trabajo. De esta manera, puede decirse que Cuba ha estado desarrollando la capacidad de producción destinada a generar los recursos humanos necesarios. Lograr que las personas se comprometan es una cuestión totalmente diferente que pretende resolverse con el nuevo sistema de incentivos.

La importancia del otro factor radica en que es la antítesis de los incentivos materiales, esto es, es la separación entre la remuneración recibida y el aporte realizado. El sistema de salarios de los primeros años, basado en los incentivos morales, ha servido para reducir el nivel de desigualdad de la sociedad.

Según Brundenius (1979) a mediados de los años setenta el 40% más pobre de la población recibía alrededor de 20% de los ingresos, en comparación con 6% antes de la revolución. Esto se refleja parcialmente en la disminución de las diferencias de salarios entre los sectores. El cuadro 4.1 contiene algunos datos sobre los salarios por sector. Además, es un hecho conocido que algunos artículos básicos son suministrados sobre una base colectivista y a un costo muy bajo, lo que promovería una equidad aún mayor en el sistema.

El énfasis sostenido en la adquisición de destrezas tanto en el país como en el extranjero ayudará a garantizar que haya escasas deficiencias en lo que respecta a los recursos humanos disponibles para realizar las diversas funciones. Mesa Lago (1974) había observado que el incremento del número de técnicos y profesionales

Cuadro 4.1

SECTOR NO MILITAR: SALARIOS ANUALES PROMEDIO EN PESOS, 1962-1975

	Total sector estatal	Agricultura	Industria	Construcción	Transporte	Comunicaciones	Comercio	Servicios sociales
1975	1 638	1 543	1 693	1 883	1 945	1 675	1 469	1 458
1970	1 396	1 465	1 515	1 634	1 633		1 005	1 076
1965	1 593	1 041	2 084	1 755	2 252	1 969	1 479	1 725
1962	1 547	954	1 941	1 700	2 227			

Fuente: Brundenius (1979), p. 33.

calificados disponible permitía que los planificadores cubanos sustituyesen los cuadros políticos por tecnócratas. Pero al mismo tiempo, el aumento de los servicios de capacitación en todos los niveles también permitía que los primeros llegasen a reunir los requisitos requeridos mediante la adquisición de destrezas. Al parecer actualmente la economía cubana no tiene verdaderos problemas en lo que respecta a la calificación. El problema de la mano de obra se ha facilitado a tal punto que en la actualidad el país puede darse el lujo de proporcionar la asistencia técnica necesaria a una serie de países del Tercer Mundo, en especial de Africa (Leo Grande 1980). Por lo tanto, el principal problema con que se tropieza respecto de la mano de obra se relaciona con el esfuerzo y con la distribución eficiente de los recursos humanos disponibles a través de los sectores económicos.

En el plano individual, es evidente que no se pueden evitar los incentivos materiales. La apatía en el trabajo y la falta de productividad y de compromiso con el trabajo puede corregirse en parte sustituyendo los incentivos morales por incentivos materiales, incluso considerando el compromiso del gobierno de crear un hombre socialista.

No obstante que probablemente habrá de reducir aunque sea de manera insignificante el importante grado de igualdad logrado en Cuba, la reintroducción de recompensas materiales habrá sin embargo de desempeñar un importante papel en la distribución de los servicios laborales en el sistema modificado de planificación central de la economía y de los recursos humanos. Es posible que en un período anterior los planificadores de los recursos humanos hubiesen calculado las necesidades de las distintas clases de mano de obra sobre la base de un marco de planificación centralizada. A medida que los administradores de las empresas introduzcan el cálculo económico en sus decisiones de inversión, expansión, gestión de la deuda e inevitablemente en el número y tipo de trabajadores necesario para realizar labores concretas en la empresa, será preciso adoptar políticas más flexibles.

La cuestión podría tornarse aún más compleja dado el interés que ha despertado últimamente la introducción de la autoadministración en el lugar de trabajo. Refiriéndose a Cuba el Estudio Económico de América Latina de la CEPAL (1979), alude a la falta de sincronización de las existencias y de los insumos en el proceso de producción y a los problemas que lleva envuelta la autoadministración de las empresas en lo que respecta a sus repercusiones en los distintos procesos de producción y sus necesidades de materia prima y obra de mano. En el futuro, los modelos de planificación centralizada y por derivación, los modelos de planificación de los recursos humanos deberán depender mucho más de análisis de sensibilidad para adaptar el proceso de adopción de decisiones microeconómicas que supuestamente habrá de aumentar la eficiencia de las empresas y al mismo tiempo mantener razonablemente satisfecha a la fuerza de trabajo pertinente.

La experiencia de Cuba es particularmente ilustrativa para otros países de economías abiertas en que el gobierno procura descartar los sistemas de valoración tradicionales por la fijación de los precios mediante modelos de planificación centralizada. Los problemas son efectivamente enormes, pero no insuperables.

## SECCION V

En la presente sección se examinan brevemente los principales sistemas de planificación de los recursos humanos y se procura evaluar su utilidad en el Caribe. Se aludirá además a los principales modelos económicos aplicados en el Caribe, señalándose hasta qué punto se han adaptado a las necesidades de la planificación de los recursos humanos en la región.

### Antecedentes históricos

La economía de los recursos humanos o la economía de la planificación de los recursos humanos es un campo de análisis económico relativamente nuevo que se ha desarrollado en los últimos veinte años. Su aparición y crecimiento pueden atribuirse a un número limitado de "descubrimientos" realizados a partir del análisis de la experiencia de postguerra tanto en los países desarrollados como en los menos adelantados. En los primeros, se realizaron numerosos estudios que procuraban demostrar que al asignar la contribución de los factores de producción al crecimiento económico la teoría económica tradicional no había explicado adecuadamente los cambios de calidad de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, un análisis comparado de la experiencia de postguerra de una serie de países en desarrollo podría revelar las restricciones que sufrió el desarrollo económico cuando los recursos de inversión para la formación de capital, no equiparados con mejores niveles de capacitación y educación de la fuerza de trabajo, se tradujeron en tasas de crecimiento muy bajas en relación con el volumen de las inversiones. Se inició la revolución de la inversión de recursos humanos en economía. A partir de entonces, los economistas descartaron el concepto clásico de la fuerza de trabajo como capacidad de realizar trabajos manuales que exigen escasos conocimientos y destrezas (Schultz, 1961).

El rechazo del concepto clásico significó que todos los gastos en los seres humanos podían examinarse en forma fría y crítica bajo el rubro de análisis de la inversión. De esta manera, los gastos en educación, capacitación y salud no se justificarían tan solo por consideraciones sociales y de equidad sino también desde el punto de vista de su contribución al crecimiento real del producto interno bruto.

A la larga, las economías occidentales aceptaron el principio de un análisis del capital humano que podía ajustarse fácilmente a los modelos de crecimiento neoclásicos: de esta manera, el producto se convertía no sólo en una función del capital y de la fuerza de trabajo sino del capital y de un conjunto de insumos de mano de obra diferenciados ( $L_1$ ). Ahora, los más fervientes partidarios del libre mercado podían sostener junto con Schultz (1961) que los trabajadores son capitalistas no por el hecho de la división de la propiedad de las empresas, sino a través de su adquisición y control de los conocimientos y destrezas que poseen valor económico en el mercado.

En lo que toca a los países en desarrollo, el acontecimiento más espectacular fue el apreciable incremento de los recursos asignados a la educación. Los organismos internacionales de financiamiento tardaron en actuar y en muchos países del Tercer Mundo el Banco Mundial y la UNESCO se unieron para otorgar financiamiento a largo plazo para planes educativos destinados a complementar otras metas de sus programas de desarrollo. Desde su creación hasta 1963 la primera de estas instituciones y la Agencia Internacional de Desarrollo destinaron a educación sólo 0.1% de sus préstamos. En los períodos 1964-1968 y 1967-1973, las cifras fueron 3.2% y 5.7% respectivamente (Baer, 1974). Según Van De Laar (1976) en el último tiempo

/los objetivos

los objetivos de eficiencia del Banco han cambiado hacia los préstamos para la educación no académica y el logro de la equidad. Este es el marco en que pueden explicarse las iniciativas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para el desarrollo de la educación y de los recursos humanos en algunos países de la región. La estructura de los sistemas educativos y de capacitación que se está desarrollando refleja la ideología predominante desde los organismos de financiamiento.

Hacia mucho tiempo que los países socialistas que aplicaban técnicas de planificación centralizada habían centrado su atención en el perfeccionamiento de los recursos humanos a fin de asegurar la complementación con la formación de capital físico. Según Komarov (1968), Lenin sostuvo que para lograr un aumento de la productividad de la mano de obra, el socialismo debía elevar el nivel de preparación de las masas por encima del alcanzado bajo el capitalismo. En los mecanismos globales de planificación de las economías socialistas la planificación educativa y de los recursos humanos estaba institucionalizada. En la medida en que poco después de la revolución de 1959 Cuba aplicó un sistema de planificación centralizada, su modelo de planificación de los recursos humanos se habría asemejado mucho a la metodología de planificación estatal socialista.

En el llamado método de las necesidades de mano de obra han solido adoptarse algunos de los métodos que parten fundamentalmente de la base de una economía dirigida, a menudo con resultados deficientes, puesto que la reacción de los particulares puede ser totalmente contraria a los objetivos de los planificadores.

En general, el mundo en desarrollo optó por algunos de estos modelos. El prolongado tiempo que tardan en fructificar la educación y la capacitación exigía modelos de largo plazo, que parecían compatibles con las condiciones de los países en desarrollo, la mayoría de los cuales partían de bajos niveles de alfabetización y disponían de pocas personas con formación de alto nivel.

#### Criterios para abordar la inversión en recursos humanos

Para abordar las inversiones en recursos humanos o la planificación de la fuerza de trabajo hay tres métodos principales, a saber, el de la demanda social, el de las necesidades de mano de obra y el de la tasa de rentabilidad.

Las diferencias entre estos métodos se relacionan a la vez con la filosofía política y con el papel que se asigna al Estado en la planificación económica y social. En el presente trabajo difícilmente podrían abarcarse los numerosos problemas que plantea la aplicación real de cada uno de estos modelos. Sin embargo, se procurará identificar algunas de las bases filosóficas del análisis de los modelos a fin de esclarecer sus repercusiones en economías tales como las del Caribe.

#### Criterio basado en la demanda social

Puede sostenerse que en el Caribe, el suministro de educación y capacitación por el Estado en contraposición a fuentes privadas siempre se ha basado en consideraciones relacionadas con la demanda social. En esta oportunidad la expresión "demanda social" debería interpretarse como aquella proveniente de la sociedad o que se acepta como representativa de los mejores intereses de ésta. De esta manera, mediante un proceso de elección por los consumidores los miembros del grupo social aceptan o rechazan los procedimientos y métodos destinados a proporcionarles educación y formación. Alternativamente, y aplicable más bien al período colonial en el Caribe, la administración determinaría lo que conviene a la sociedad pese a la no existencia o debilidad del proceso de realimentación relacionado con el grado de satisfacción del consumidor de estos servicios.

El papel predominante que desempeñan el Estado y los gobiernos locales en los Estados Unidos en el suministro de educación y formación es quizá un ejemplo ideal del método de la demanda social antes de la aplicación de modelos de aplicación directa de capital a la educación y a la formación. Los electores determinaban en gran medida la clase y grado de educación y formación que se suministraría a través de los impuestos a la propiedad recaudados por sus gobiernos locales. En este caso, la sociedad determina lo que considera "suficientemente bueno" en materia de educación y formación sin insistir necesariamente en una contribución presuntamente directa y expresa al sistema económico. La metodología consiste simplemente en fijar una meta de producción para los sistemas educativo y de capacitación y encontrar el método más efectivo en función de los costos para poner en práctica y lograr el objetivo.

En el marco colonial del Caribe, en el cual el Estado apoyaba la educación, el objetivo era razonablemente claro. Según Gordon (1963), durante el primer decenio después de la independencia se aludía a la educación popular como una "instrucción religiosa", definiéndose claramente sus objetivos. Después de ello nunca volvió a existir un objetivo equivalente de educación universal que lo abarcara todo ... porque no existía la idea de utilizar adicionalmente la educación para producir candidatos para realizar las actividades necesarias para mejorar las condiciones económicas y sociales. Los miembros de la comunidad que recibían la educación más costosa daban muy poco a cambio.

Más recientemente se ha dado una serie de casos en que los gobiernos han respondido a la petición popular de que se proporcionen algunos programas, ello sin considerar las destrezas o la educación requeridas por la fuerza de trabajo. Por ejemplo, como la educación secundaria de las escuelas tradicionales proporcionaba un medio de movilidad confiable para ascender en una época en que alcanzar la calidad de empleado era el único paso que podía alcanzarse más allá de las condiciones de pobreza de las masas urbanas y rurales, el Estado ha debido hacer frente a la inexorable demanda de educación secundaria universal y se ha visto obligado a ceder ante ella. Esta ha sido la tendencia registrada en el período de descolonización y de impulso de autogobierno en el Caribe en los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La concepción social de la relación entre la educación secundaria y la movilidad también explica lo difícil que les ha resultado a muchos gobiernos del Caribe justificar a la población la necesidad de reorientar la educación secundaria de manera que incluya ramos técnicos y de adquisición de destrezas para satisfacer las exigencias de una economía cambiante. Varios países africanos que ahora confrontan el problema del desempleo de las personas instruidas también han tenido una experiencia análoga. Los que han visto frustradas sus aspiraciones de llegar a ser empleados debido al exceso de oferta con relación a la capacidad de absorción de la economía son los autodidactas. El estallido político que se produjo en Trinidad y Tabago en 1970 puede atribuirse en parte a la distancia entre las aspiraciones fomentadas por un sistema de educación que no venía al caso y las realidades de la estructura económica dependiente.

Ultimamente en la mayoría de los países del Tercer Mundo y ciertamente en el Commonwealth del Caribe, el elevado costo de la educación y de la capacitación y el hecho de que requiera un elevado coeficiente de fuerza de trabajo han obligado a los gobiernos a mostrarse más racionales en su manera de abordar la planificación de los recursos humanos, incluso en aquellos casos en que se aplica el método de la demanda social. Por lo tanto, hay menos tendencia a responder de cualquier manera a consideraciones relacionadas con la demanda social y se pone más énfasis en los criterios económicos.

Como los educadores y filósofos seguirían insistiendo en los objetivos sociales más amplios de la educación y en que hay que convertir a las personas en miembros efectivos y comprometidos de la comunidad, la planificación de los recursos humanos siempre tendrá algún elemento del método de la demanda social. Puede estimarse que tiende a satisfacer la demanda de educación y de formación como mero bien de consumo, ya sea que se consuma privada o colectivamente.

Es posible que el método de la demanda social se vincule más estrechamente con el auge de las "credenciales" en que, en situaciones de grave desempleo del sector moderno, los logros educacionales se utilizan como criterios para seleccionar el personal respecto de una proporción mayor de los escasos empleos disponibles, sin que el grado de instrucción influya de manera manifiesta en el empleo en cuestión. Si el diploma del primer ciclo de la enseñanza secundaria no garantiza el empleo, se procura lograr el del segundo ciclo y luego el título universitario si ello fuese necesario. Ronald Dore (1976) ha aludido a este proceso como la "enfermedad de los títulos".

Una de las principales características compensadoras del método de la demanda social es la ponderación que probablemente habrá de asignarse a la equidad en contraposición a la eficiencia. Uno de los supuestos subyacentes de la democratización de las posibilidades educativas radica en que los grupos de menores ingresos de la sociedad pueden beneficiarse del proceso de transferencia tributaria en virtud del cual los recursos públicos se orientan al mejoramiento de las posibilidades de educación y de capacitación de que disponen las masas o a armonizar el suministro de estas posibilidades con lo que perciben los grupos de ingresos medianos y altos a través del Estado u obtienen por sí mismos a través del financiamiento privado.

El hecho de que en esta oportunidad la educación y la capacitación se consideren como consumo o inversión no alteraría la evaluación de los beneficios destinados a grupos concretos, como cabría esperar en un análisis de los objetivos de equidad. Es posible que los programas para los jóvenes marginados, para las mujeres o de alfabetización de adultos como el JAWAL de Jamaica, tengan como objetivo la redistribución y no la eficiencia económica, pese a que puede darse el caso de que se logren ambas cosas. Pero incluso después de resolver el problema de la eficiencia los criterios de equidad siguen revistiendo gran importancia como lo demuestra claramente la experiencia de la China. White (1981) ha demostrado que en vista de que el sistema de educación académica sigue siendo el principal camino de movilidad social que queda en el proceso de transformación socialista, ahora se plantea un conflicto entre el "igualitarismo meritocrático" y el "igualitarismo redistributivo" y la sociedad se divide de acuerdo al sistema que representa la equidad en una China en vías de modernización. El primero se relaciona con la remuneración basada en los resultados, mientras que el segundo se vincula con la remuneración basada en la necesidad y en la equidad. Cualquiera que sea el tipo de planificación de los recursos humanos, difícilmente puede pasarse por alto la demanda social, sea cual fuere su forma.

#### Criterio basado en las necesidades de fuerza de trabajo

Al comienzo este criterio gozó de gran popularidad en los países menos desarrollados debido a que se integra fácilmente con la planificación global del desarrollo económico que se ha convertido en norma corriente en la administración económica de los países del Tercer Mundo. Si bien los planes relacionados con los recursos humanos no siempre coinciden con los de desarrollo económico, debido a que generalmente éstos duran cinco años mientras que los primeros son ligeramente más

largos, lo usual es que el plan de recursos humanos esté inserto en el plan económico. Ordinariamente el plan de recursos humanos proporciona el marco del cual habrá de surgir el plan educativo.

Como lo indica su nombre, el criterio basado en las necesidades de fuerza de trabajo procura identificar los recursos humanos sin los cuales no podrá lograrse el producto proyectado para los diversos sectores de la economía. Según Blaug (1967) comprende cinco aspectos básicos:

- 1) Desagregación del producto interno bruto propuesto por sectores;
- 2) Descomposición adicional del producto interno bruto sectorial por industrias
- 3) Coeficiente de producción de la fuerza de trabajo por industria y por objetivo de producción;
- 4) Fuerza de trabajo por categorías ocupacionales;
- 5) Estructura ocupacional de la fuerza de trabajo convertida en la estructura educativa y de capacitación.

Para llegar a estimaciones definitivas para el año propuesto así como para los años intermedios se contempla un margen por fallecimientos, jubilaciones, migración, etc.

La aplicación de este método plantea algunos problemas importantes. Al extrapolar la evolución del crecimiento del producto o, alternativamente, al aducir la experiencia de un país con estructura económica análoga o comparable, hay un supuesto inherente de caminos de crecimiento únicos que equivale al método de las etapas de Rostov. Sin embargo, no hay razón previa por la cual las tasas de crecimiento específicas deban ser sinónimo de una estructura económica determinada y por ende de una estructura específica de los recursos humanos. Además, el criterio entraña un paraíso para el planificador en el sentido de que una vez creada la fuerza de trabajo, las personas simplemente serán absorbidas en las ocupaciones para las cuales han sido capacitadas sin referencia alguna a escalas de salarios comparativas. Además, los empleadores utilizarían la mano de obra de conformidad con la estructura ocupacional definida por la economía concreta de acuerdo con la cual se elaboró el plan de recursos humanos. Este es un caso de planificación sin precios que posiblemente sólo pueda aplicarse en una economía dirigida.

Hay un supuesto inherente de que la relación entre el capital y la fuerza de trabajo y entre las distintas clases de trabajo es estable; los modelos de pronóstico de la fuerza de trabajo afirman que en todo el mundo la elasticidad de sustitución entre las destrezas es nula o prácticamente nula. A menudo ha sido base para normas empíricas rápidas tales como razones entre ingenieros, técnicos y obreros calificados, y entre médicos, enfermeras y camas, y cabe más bien aludir a él como el criterio basado en las necesidades de recursos humanos de tipo técnico. Expresadas en forma muy simplificada, las necesidades totales de una determinada destreza son:

$$L_i = a_{ij} x_j$$

en que

$L_i$  = insumo total de la destreza  $i$ ,

$x_j$  = unidades de producto del sector  $j$ ,

$a_{ij}$  = número de unidades de la destreza  $i$  por unidad de producto  $x_j$ .

En la práctica habría que disponer de predicciones firmes o casi exactas de la producción por industria, agregadas a partir de las informaciones de las empresas y se necesitaría un modelo de insumo-producto de la economía razonablemente confiable.



No hay duda que las grandes empresas transnacionales que operan en el Caribe tienen el marco de planificación que permite aplicar este criterio; difícilmente podría decirse lo mismo de las empresas más pequeñas que forman la estructura económica. Además, resulta difícil contemplar a los pequeños agricultores y a un amplio sector no estructurado cuyo papel consiste en compartir más ampliamente el trabajo productivo disponible y absorber el residuo cuando se agota el empleo pagado en el sector organizado. Los numerosos estudios y análisis llevados a cabo en los últimos diez años sobre la redistribución y el crecimiento, sobre las políticas basadas en las necesidades fundamentales y sobre las empresas pequeñas y la tecnología pertinente nos alertarían a no partir de la base de que el sector no estructurado es un fenómeno transitorio.

En lo que toca a los sectores más organizados, este criterio parte de la base de que existe un elevado grado de complementación entre los factores, incluidos los distintos tipos de trabajo del sistema de producción. Sin embargo, en el mundo real los empleadores encuentran mecanismos para sustituir entre las clases de trabajadores en medidas que se alejan bastante de lo recomendado por los planificadores. Según Blaug (1971) aplicando las estadísticas internacionales a análisis de regresión que relacionan el producto por sector con las características ocupacionales y educativas de la fuerza de trabajo se han obtenido grandes varianzas que sustentan la hipótesis de que dentro de y entre las ocupaciones hay amplio campo para sustitución (Bowles, 1970 y Psacharopoulos y Hinchliffe, 1972).

El criterio basado en las necesidades de recursos humanos resta importancia al papel que desempeña el sistema de incentivos en la determinación de la demanda de educación y capacitación, por una parte, y de la oferta de personal calificado o capacitado, por la otra.

En realidad, una vez que se reconoce la importancia de los factores de oferta y demanda, quedan de manifiesto los inconvenientes de los modelos de pronóstico de los recursos humanos. Tinbergen y Bos (1964), que desarrollaron uno de los primeros modelos de necesidades, reconocieron que ellos no pretendían describir el libre desarrollo del sistema educativo bajo las fuerzas de la oferta y la demanda ... y que los modelos tenían por finalidad ayudar en el proceso de planificación de las políticas de educación y de mercado laboral partiendo tácitamente de la base de que se pueden encontrar medios y arbitrios para inducir a la población a perseguir la educación deseable.

Este extravagante supuesto tácito es criticado por aquellos que hacen recaer los ajustes de los recursos humanos en la fuerza de la oferta y la demanda.

Uno de los principales argumentos para rebatirlo es que la planificación de los recursos humanos guarda más relación con grandes cambios estructurales que con leves ajustes de la estructura de la fuerza de trabajo. De esta manera, los sistemas de precios existentes son totalmente inadecuados para evaluar la estructura que tendrán los recursos humanos en el futuro, posición que en realidad no es insostenible. Los métodos de planificación de los recursos humanos basados en el mercado insistirían en que los sueldos y salarios seguramente garantizarán a la vez la oferta de fuerza de trabajo y la oferta de esfuerzos de parte de ésta.

Das Gupta (1971) utilizó el criterio basado en las necesidades de recursos humanos para elaborar un plan a este respecto para Trinidad y Tabago, el que por lo tanto tiene los inconvenientes antes señalados. Otro ejemplo de este criterio que conviene recordar es el estudio de Anderson sobre Guyana donde, según se estima, 80% de la economía está bajo el control del Estado. En los últimos años del decenio de 1970 el gobierno guyanés ha aplicado una política de salarios rígida congelando

los salarios de la fuerza de trabajo de alto nivel, pero permitiendo algunos reajustes en los grupos de menores ingresos. Los problemas políticos del país pero también el bajo nivel de remuneraciones de las destrezas y conocimientos se han traducido en un importante éxodo de profesionales, técnicos y trabajadores calificados hacia el Atlántico norte, el Commonwealth del Caribe y Suriname.

La emigración echará por tierra las estimaciones de las necesidades en Guyana, país que se destaca entre las economías del Commonwealth del Caribe como el caso que tiene mayores probabilidades de que su plan dé resultado debido al apreciable control que ejerce sobre la economía. La experiencia de Cuba desde comienzos de los años setenta demuestra que incluso después de haberse generado oferta de recursos humanos quizá haya que proporcionar incentivos para garantizar que la fuerza de trabajo realice el esfuerzo pertinente. Ya se aludió al papel que desempeñan los incentivos en la Cuba revolucionaria, de acuerdo con el estudio de Mesa Lago (1974).

Otro problema que trae consigo la utilización del modelo basado en las necesidades de mano de obra se relaciona con el desempleo. La planificación de los recursos humanos se ocupa tanto de definir las necesidades de mano de obra de determinadas industrias como de resolver los graves problemas de desempleo y subempleo que afligen a las economías de los países del Tercer Mundo. Una vez identificadas las metas de los sectores organizados y sus necesidades de fuerza de trabajo, invariablemente hay un gran excedente de mano de obra que debe ser absorbido por el sector no estructurado o pasar a aumentar las filas de los abiertamente desempleados. La proyección del crecimiento de la fuerza de trabajo y el incremento de las necesidades puede determinar el tamaño de este grupo, pero el modelo basado en las necesidades no apunta directamente a la cuestión de la absorción de mano de obra en la economía, aunque pueda ayudar a identificar la elección de tecnologías en que el precio relativo de los factores se adapta de cierta manera al modelo.

Además hay otros problemas menores relacionados con los sistemas de clasificación de las ocupaciones, en que se requiere un alto nivel de desagregación. Para hacer proyecciones hacia un futuro en que cambiarán la composición y contenido del trabajo en cuestión no puede dependerse exclusivamente de tendencias basadas en la estructura ocupacional previa o en la de un país modelo. Ello independientemente de hecho de que la base estadística existente en la mayoría de los países del Tercer Mundo es bastante deficiente. Con bastante frecuencia el modelo basado en las necesidades de recursos humanos debe aplicarse en un marco altamente agregado en que las proyecciones de la fuerza de trabajo de niveles alto y medio se dan en categorías amplias, por ejemplo científicos y técnicos, en contraposición a profesionales de alto nivel que trabajan en el comercio y en la administración de negocios, etc.

Pese a sus manifiestos inconvenientes, el criterio basado en las necesidades de recursos humanos presta mayor utilidad en aquellos casos en que los cambios estructurales del mercado laboral probablemente serán tan grandes que la tasa de sueldos y salarios existente se vería sustancialmente afectada o en que hay una restricción tecnológica o societal manifiesta que limita las posibilidades de sustitución o en que existe un alto nivel de complementariedad, por ejemplo, en que la razón actual entre maestros y alumnos pueda adoptarse como norma para proyectar las necesidades de los primeros. Mediante un análisis de sensibilidad tal vez puedan formular supuestos diferentes sobre el crecimiento de la productividad y su relación con las necesidades de distintas clases de recursos humanos, esto es, quizá haya que ajustar el valor  $a_{ij}$  de manera de tener en cuenta los cambios de productividad. Además,

/incluso cuando

incluso cuando hay posibilidades de sustitución, por ejemplo, entre las clases de maestros, o entre los maestros y los sistemas de bibliotecas, o entre los maestros y la televisión educativa, el criterio basado en las necesidades ofrece útil información para la aplicación de un análisis de sensibilidad que puede centrar la atención en las repercusiones de la satisfacción de la demanda a través de un método u otro. En efecto, en el plano desagregado en que se lleva a cabo gran parte de la planificación educativa y de los recursos humanos en las burocracias gubernamentales, no hay manera de eludir alguna aplicación de este modelo.

#### Criterio basado en la tasa de rentabilidad

De acuerdo con este criterio, las inversiones en educación y en recursos humanos se examinan directamente a fin de establecer su rentabilidad privada o social, o ambas, a partir de los perfiles esperados de los sueldos o salarios de los beneficiarios, en el supuesto de que estas corrientes de ingresos representan un incremento de la producción por encima de aquella que puede atribuirse a un grado más bajo de instrucción o de capacitación. Quienes proponen este criterio insisten en que es el único método que logra integrar la planificación educativa y de los recursos humanos en el análisis de las inversiones. Al mismo tiempo, se supone que son aplicables las siguientes normas de decisión de la teoría de las inversiones: los gastos en educación o capacitación, o ambas, deben hacerse hasta el punto en que la tasa de rentabilidad sea igual a aquella de las inversiones en otras clases de capital, humano o material; antes de este punto, se supone que las inversiones son intramarginales. El método basado en los costos y beneficios, el basado en la tasa de rentabilidad interna y el actual método de los valores son simplemente variantes del mismo tema.

Este criterio contiene una serie de supuestos inherentes que cabe señalar:

- a) lo que más interesa a los estudiantes o a la sociedad, o a ambos, es maximizar la rentabilidad financiera de las inversiones en educación y capacitación;
- b) los ingresos de una persona se determinan por su productividad, que es función directa del grado de educación que posee, del total de su experiencia educativa y de capacitación;
- c) las pruebas de corte transversal sobre las entradas revelan las tendencias a mayor plazo de éstas y, por lo tanto, de las entradas que supuestamente obtendrían quienes piensan realizar inversiones en educación;
- d) los aumentos de las entradas son función de la edad o de la experiencia, o de ambas y no de factores "no económicos".

Estos supuestos han dado lugar a numerosas críticas que también son importantes. Ante todo, no se puede pasar por alto la influencia que ejercen variables tales como el grado de instrucción individual, el medio social, etc. Es posible que las diferencias en materia de ingresos guarden mayor relación con tradiciones sociales y otros factores no económicos que con la educación y la capacitación. Esta crítica es particularmente aplicable en una sociedad postcolonial en que la raza ha influido de manera apreciable aunque decreciente en las entradas y en los ingresos (Harewood y Henry, 1974).

También se sostiene que los beneficios directos (privados y sociales) que pueden obtenerse del criterio basado en la tasa de rentabilidad son insignificantes comparados con las economías externas o los beneficios independientes de la inversión realizada por cada persona. Por lo tanto, este criterio lleva a una errada especificidad. Además, en el plano individual, el supuesto de que hay interés en

/maximizar la

maximizar la rentabilidad financiera de la educación no tiene presente la rentabilidad síquica, que puede ser mucho más importante.

El criterio basado en la tasa de rentabilidad lleva consigo el supuesto implícito propio del planteamiento neoclásico de que los mercados son los mejores indicadores de la eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, es un hecho conocido que los mercados laborales no están sujetos al libre juego de la oferta y la demanda y hay una serie de factores responsables de la fragmentación y de manifestaciones faltas de lógica. Por lo tanto, es posible que la estructura de salarios existente no guarde tanta relación con la contribución marginal a la producción y en cambio se relacione más con factores no asociados al mercado, con las tradiciones del poder monopsonico y las relaciones públicas de las empresas.

Si bien el criterio tiene muchas ventajas en situaciones en que la planificación de los recursos humanos y de la educación deben llevarse a cabo dentro del marco de una economía de mercado hay que moderar los resultados mediante ajustes amplios destinados a tener en cuenta algunas de las críticas válidas antes señaladas. En la medida en que las personas prefieran ingresar en las ocupaciones mejor remuneradas, en igualdad de condiciones y si los empleadores efectivamente relacionan su estructura de remuneraciones con un concepto de la contribución del empleado al proceso productivo, resulta difícil descartar de plano un criterio de planificación de los recursos humanos que utilice estos parámetros para analizar las necesidades o la demanda de algunas clases de mano de obra.

Cabe señalar, además, que el criterio basado en la tasa de rentabilidad es lo suficientemente flexible como para adaptarse a una gama más amplia de factores y presupuestos sobre las operaciones del mercado laboral, en especial para calcular las tasas de rentabilidad social y para analizar las necesidades desde un punto de vista societal. Como lo demostraron hace ya mucho tiempo Todaro y Tidrick en el método de Lewis modificado, el modelo puede absorber las diferencias de la tasa de desempleo por ocupación mediante ajustes de los salarios reales de manera que reflejen la probabilidad de obtener o no obtener un empleo en el sector de altos salarios. Asimismo, se podría introducir diferencias en el poder de negociación. También pueden realizarse ajustes de tal manera que los precios sociales reflejen valores "de cuenta" que supuestamente armonizan mejor con las preferencias sociales de los planificadores.

Cabe recordar aquí el análisis de los costos y beneficios sociales de Little y Mirrlees (1969) que utiliza como valor "verdadero" del producto social la producción que se transa en los mercados internacionales. Aunque este método pasa por alto el proceso de pauperización del comercio en las situaciones de subdesarrollo dependiente características de las economías del Caribe, el verdadero problema que plantea la aplicación del método es la clase de ajuste que se quiera realizar y no el método en sí. En realidad, el método puede aplicarse tanto en un sistema de producción socialista o administrado por la fuerza de trabajo como en un sistema de economía capitalista o mixta, si bien en el primer caso también hay que establecer permanentemente la gama de precios de los planificadores.

Las técnicas estándar incluirían un perfil de los ingresos a partir del cual se calcularía la diferencia de ingresos debida a la educación y a la capacitación descontándola hasta el momento actual de acuerdo con arreglo al procedimiento ordinario basado en la tasa de rentabilidad. La función de producción se incorpora al proceso determinando la tasa de salarios o la contribución del sector laboral al crecimiento del producto. El criterio basado en la tasa de rentabilidad no es propiamente un mecanismo de planificación. Simplemente describe la relación ex post entre la oferta y la demanda en un momento determinado. Sin embargo, puede ajustarse

/fácilmente en

fácilmente en el marco de planificación integrándolo en un modelo dinámico de crecimiento que ofrezca una demanda derivada de fuerza de trabajo. Incluso en aquellos casos en que ésta no puede obtenerse en forma directa, pueden utilizarse otros indicadores tales como los distintos salarios iniciales reales entre las diferentes ocupaciones o categorías educativas para señalar las nuevas condiciones de la demanda derivada de la fuerza de trabajo en estudio. La técnica estándar incluiría un perfil de los ingresos a partir del cual se calcula la diferencia de ingresos debida al grado de instrucción y capacitación descontándose de los costos de éstas de acuerdo con los procedimientos ordinarios para estimar la tasa de rentabilidad. La función de producción se incorpora al proceso determinando la tasa de salarios o la contribución del trabajo al incremento del producto. En el anexo I se ofrece un ejemplo de esta clase de modelo.

Naturalmente, el hecho de que los modelos ordinarios de función de producción sean aplicables a los países en desarrollo es motivo de bastante controversia. No corresponde aquí aludir a las ventajas e inconvenientes que lleva consigo la utilización de uno u otro de estos modelos. Baste señalar que siempre hay una relación funcional entre los insumos y el producto final, si bien la determinación de la relación exacta para la economía en su conjunto en un momento determinado y, lo que es más importante, para el presente análisis en un lapso de tiempo, está llena de problemas no tan sólo de estimación sino más bien de conceptualización.

Es evidente que en la mayoría de los casos en el Caribe se necesita una combinación de modelos, y cada uno de los métodos o variantes ofrece una clase de prueba de sensibilidad para el otro. Hay que adaptarse a los objetivos específicos de desarrollo económico y planificación de los recursos humanos. Por ejemplo, cuestiones tales como la redistribución, la satisfacción de las necesidades básicas (que en el Caribe incluyen la educación y cierto grado de capacitación respecto de algunos métodos de planificación social), la elección de tecnología y la transferencia de la misma son ahora ingredientes fundamentales de la planificación.

Por otra parte, es importante precaverse de la importación de modelos, cualquiera que sea su naturaleza, que son sumamente complejos en materia de técnicas matemáticas y econométricas pero que no guardan ninguna relación con la realidad de las economías de los países miembros del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe o que exigen información estadística no proporcionada por las encuestas ordinarias.

### Modelos de planificación económica y de los recursos humanos aplicados en el Caribe

El presente trabajo no pretende realizar un análisis minucioso de las teorías de desarrollo económico específicas del Caribe y la forma en que se refieren a los recursos humanos. En su mayor parte, las teorías se han centrado en el capital físico: han procurado abocarse al problema de generar el capital que, en el proceso de producción, absorbería la oferta disponible de servicios de trabajo. Esto es efectivo sea que la estrategia dependa de los mercados de exportación o de los mercados internos surgidos en la etapa de sustitución de importaciones hasta el punto en que se hace posible el comercio internacional. A manera de ejemplo cabe citar los trabajos de Arthur Lewis (1950) y William Deman (1964). Ambos autores reconocieron la importancia de los recursos humanos, pero trataron el tema de tal manera que la planificación de los recursos humanos es una cuestión casi periférica.

El modelo de desarrollo basado en una economía dual, de Lewis, contiene implícitamente la idea de que el sector de subsistencia proporciona una oferta de trabajo homogénea que es absorbida por el sector industrial a medida que en éste aumenta el ritmo de inversión. Los planes de desarrollo económico elaborados en el Caribe en los años cincuenta y sesenta, que tuvieron como base intelectual el modelo de Lewis y como punto de referencia la experiencia de Puerto Rico, se centraron en gran medida en la limitación del ahorro y en la necesidad de atraer inversionistas, en especial extranjeros, para aprovechar la disponibilidad de fuerza de trabajo económica. La atención prestada a los recursos humanos se relacionaba más que nada con las necesidades de adquirir administradores, maestros, ingenieros, etc., del sector estatal. Rara vez se fue más allá de realizar proyecciones generalizadas de los recursos humanos, usualmente en función de la educación secundaria. Por lo general, la preocupación por la educación y por la capacitación emanó más bien de un punto de vista de la demanda social que de una necesidad concreta o de un criterio basado en la inversión.

Los economistas de "plantación" y los teóricos de la dependencia, quizá debido a que centran la atención en la explotación, ponen expresamente más énfasis en el papel de los recursos humanos en el proceso de transformación. La naturaleza dependiente de la economía lleva a la concentración de la actividad económica en la producción básica o, últimamente, en trabajos de terminación, ambos cuales exigen poco más que un esfuerzo físico de parte de la fuerza de trabajo, mientras que la elaboración de productos y la consiguiente necesidad de perfeccionamiento técnico de la fuerza laboral se mantiene dentro del ámbito de la metrópoli como consecuencia de lo cual en ésta el valor agregado es superior al que se obtiene en la economía local.

En su conceptualización del sector residencial, Best (1979) insinúa que la formación de capital humano desempeña un papel predominante. Además, últimamente el análisis de la transferencia de tecnología y de las necesidades de los países pequeños que procuran asegurarse una competitividad sostenida en los mercados internacionales ha obligado a los analistas a examinar más detenidamente la función que corresponde a la planificación de los recursos humanos (Farrel, 1979 y Girvan, 1979) en la creación de ventajas comparativas.

En las economías que no han elegido un camino socialista para la transformación económica sigue existiendo la necesidad de elaborar planes de desarrollo de los recursos humanos compatibles con las estrategias económicas perseguidas. El vínculo entre la planificación económica y aquella de los recursos humanos sigue siendo bastante débil y hay que fortalecerlo.

Uno de los principales factores de la planificación de los recursos humanos en los países miembros del CDCC es el papel que desempeñan las entradas y gastos del gobierno en el mercado laboral. Como en varios casos las entradas del gobierno dependen mucho de las exportaciones o de los ingresos por concepto de exportaciones, la tasa de crecimiento del empleo influye mucho en la estructura de los recursos humanos.

Al respecto, cabe mencionar el caso de Trinidad y Tabago. En este país, el sector público ha crecido más de 30% desde 1974, año en que aumentaron espectacularmente los precios del petróleo y por lo tanto las entradas del gobierno. La política de éste como empleador y su posición en la estructura de salarios del sector público son importantes parámetros que hay que considerar en la planificación de los recursos humanos y sea cual fuere el modelo aplicado éste debería considerar la interrelación entre las entradas de las exportaciones, los ingresos del gobierno, la absorción de mano de obra y la utilización de los recursos humanos. Esta es una labor que corresponde tanto a los planificadores de los recursos humanos como a quienes planifican el desarrollo económico.

## SECCION VI

En la presente sección se definirán los criterios requeridos para mejorar la planificación de los recursos humanos en los Estados miembros del CDCC y los mecanismos de cooperación entre éstos.

En la mayoría de los países hace falta coordinar las organizaciones que reúnen información útil para la planificación de los recursos humanos. El sistema colectivizado de Cuba prácticamente garantiza que la totalidad de las necesidades de fuerza de trabajo de la economía se reflejan en la planificación central. En Suriname, Guyana y Jamaica también se comprueba una mayor sensibilidad respecto de la necesidad de coordinar todos los organismos pertinentes. La mayoría de los demás países deben crear un marco de vigilancia centralizado. Ello resulta más importante aún en aquellos países que no practican ninguna forma de planificación centralizada. En estos casos, hay que poner el acento en desarrollar la información con procesos de realimentación constantes que permitan que el análisis de los recursos humanos influya en la oferta de los mismos en la medida en que periódicamente pueda identificarse la demanda.

### Sistemas de información

Hay que aprovechar plenamente toda la información disponible o potencialmente disponible. A continuación se aludirá a algunas de las fuentes que pueden utilizarse de manera más intensiva.

### Sistemas nacionales de seguros

En la mayoría de los países, los sistemas nacionales de seguros constituyen una rica reserva de información para la planificación de los recursos humanos que hasta ahora no ha sido aprovechada. Las tarjetas de registro de los trabajadores, de los empleadores y de las personas que trabajan por cuenta propia son un medio que permite reunir información fundamental sobre la mayor parte o sobre una proporción apreciable de la población económicamente activa. En el caso de la agricultura de subsistencia o de los pequeños agricultores, los sistemas nacionales de seguros probablemente serán menos útiles puesto que generalmente no abarcan a los trabajadores de este sector. Es preciso llenar el gran vacío que existe entre la administración de los sistemas nacionales de seguros y los organismos fundamentalmente encargados de la planificación de los recursos humanos porque su existencia misma constituye un desperdicio de recursos de información. Los países pequeños cuyos servicios de estadística son deficientes no pueden permitirse derrochar sus servicios para recopilar información.

En vista de lo anterior, se propone que al inscribir a los trabajadores y al actualizar periódicamente la información los organismos nacionales de seguros anoten los datos sobre ocupación, capacitación y tasa exacta de salario del trabajador. Hasta hace poco, el servicio nacional de seguros de Trinidad y Tabago reunía información sobre los ingresos por clases, perdiendo así la información fundamental sobre las tasas de salarios que podía aprovechar la planificación de los recursos humanos para medir las variaciones de la demanda de ocupaciones específicas, en el supuesto de que las fluctuaciones de los salarios relativos en el tiempo refleja las distintas tendencias de la demanda entre ocupaciones. El costo adicional de reunir información salarial por ocupaciones seguramente será insignificante, en especial en aquellos casos en que la información es computadorizada y sería de gran utilidad para los propios organismos nacionales de seguro que procuran mejorar las prestaciones ofrecidas. Además la información se presta para mejorar los análisis actuariales internos que deberán realizar dichos organismos al tornarse más complejos.

/Considerando que

Considerando que en Jamaica y en Trinidad y Tabago se llevan a cabo periódicamente encuestas por muestreo, la información nacional de seguros también es una manera de poner a prueba las técnicas que se utilizan en dichas encuestas. Por otra parte, en los demás países en que estas encuestas son menos frecuentes o nunca se realizan entre censos, la información de los sistemas nacionales de seguros son la única fuente permanente de buena información sobre los recursos humanos de los sectores organizados de la economía.

### Sistemas de seguimiento

Los censos realizados en algunos de los países constituirán una importante fuente de información sobre los recursos humanos con distintos grados de calificación de que dispone la economía local. Todos los países deben desarrollar sistemas de seguimiento para poder vigilar las principales corrientes de fuerza de trabajo a través del tiempo. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago se lleva a cabo una encuesta de las personas egresadas de la educación en la cual se reúne información sobre la experiencia de empleo de los jóvenes provenientes de los sistemas educativo y de capacitación que ingresan al mercado laboral. A los países que cuentan con un número limitado de instituciones de educación y capacitación no debería resultarles difícil hacer un muestreo de los egresados unos seis o doce meses después que han cumplido un programa de capacitación.

Aun en los países en que las disponibilidades no se conocen y no pueden obtenerse a partir de los informes de los censos, la información que proporcionan los estudios de seguimiento siempre serán útiles en la medida en que indiquen hasta que punto la corriente de personas que ingresan en la fuerza de trabajo es absorbida por la existente. Sin confiar demasiado en la eficiencia interna de los mercados laborales, la mayoría de los países ha comprobado que en los casos en que aumenta la demanda de algunas clases de destrezas, se eleva la tasa de los salarios relativos de la ocupación pertinente o baja el nivel de desempleo entre las personas que tienen una capacitación específica, o ambas cosas al mismo tiempo. Cuando disminuye la demanda tiende a observarse el proceso contrario. De esta manera, al vigilar la experiencia de empleo de las personas que recién se incorporan al mercado laboral se puede medir si las existencias son adecuadas aun cuando se ignore a cuanto ascienden. Se puede llevar a cabo una útil planificación de los recursos humanos mediante un proceso de ajuste y realimentación.

El método aquí sugerido puede modificarse de manera de realizar análisis más desagregados que comprendan cuestiones tales como satisfacción en el empleo, perspectivas de ascenso, posibilidades de adquirir capacitación para las exigencias reales del empleo (esto es, satisfacción del empleado), el desempleo y la acumulación de mano de obra o ambas cosas. Correspondería a los encargados de planificar los recursos humanos determinar lo que resulta viable de acuerdo con la situación. En todo caso, como todos los países han estado destinando o habrán de destinar en el futuro parte importante de sus recursos a la educación y a la capacitación para el mundo del trabajo, los estudios de seguimiento se convierten en una responsabilidad inherente, cualquiera que sea el sistema económico aplicable. Incluso en la Cuba socialista, la nueva orientación hacia una mayor autonomía de las empresas y el restablecimiento de los incentivos materiales indicaría que algunas destrezas recibirán mayores remuneraciones según la naturaleza de la demanda. En Guyana, la vigilancia estricta de los sueldos y salarios no ha impedido que surjan diferencias importantes en materia de destrezas y a través de los sectores. Por lo tanto, en el CDCC estos sistemas de seguimiento son válidos y aplicables.

/En algunos



En algunos países se está procurando mejorar el sistema de intercambios de empleo y asimismo, reunir en forma permanente información sobre los empleos disponibles. En el caso de Suriname, incluso se piensa dictar leyes que exijan a los empleadores registrar las vacantes en el centro de movilización y desarrollo de la fuerza de trabajo.

#### Información sobre los empleos vacantes

A nuestro juicio, todos los países deberían estudiar seriamente la posibilidad de crear fuentes de información sobre los empleos vacantes. Si no se legisla al respecto podría emplearse la persuasión a fin de obtener el apoyo de los empleadores para establecer un mecanismo que a la larga habrá de beneficiarlos. Al mismo tiempo, los servicios de planificación de los recursos humanos de los ministerios del trabajo deben mejorar los sistemas que utilizan, y evaluar e incluso probar a quienes buscan trabajo de manera de evitar a los empleadores algunos de los gastos que entraña hacerlo ellos mismos respecto de un elevado número de candidatos. Al proporcionar este servicio, las divisiones de recursos humanos contribuirían a crear un medio en que las empresas suministrarían información sobre los empleos disponibles. Se reconoce que en el Caribe todavía revisten gran importancia las redes informales de colocaciones, particularmente en las comunidades pequeñas y en los casos en que aún predomina el criterio de asignar los empleos en vez de orientarse a los resultados. Sin embargo, las cosas están cambiando y la creación de sistemas de intercambio de empleos exigiría que se diese impulso a la reunión de estadísticas adecuadas sobre los empleos vacantes directamente de las empresas e independientemente de que deba continuarse con los avisos en la prensa.

#### Tasas de salario organizadas

En la mayoría de los países la legislación exige que los empleadores y las organizaciones de trabajadores registren los convenios colectivos en los ministerios del trabajo o en los tribunales industriales, o en ambos. Este requisito permite que los organismos oficiales tengan acceso a información que podría utilizarse en la planificación de los recursos humanos, esto es, las tasas de salario por ocupaciones, el número de trabajadores por categoría ocupacional y asimismo, otras prestaciones obtenidas según la ocupación -debido a que suele haber diferencias importantes entre éstas. Esta información debería reunirse en forma permanente y prestaría utilidad para identificar las fluctuaciones de los salarios y de los mercados laborales internos originadas en el panorama cambiante de la demanda y la oferta de distintas clases de fuerza de trabajo. La información también sería aplicable a los mecanismos de fijación de los salarios mínimos y al papel mediador que desempeñan los ministerios del trabajo.

#### Licencias de trabajo

La información que contienen las licencias de trabajo son otra fuente de datos para identificar las destrezas de que carece la economía local. Por desgracia, en la mayoría de los países está rodeada de un sello de confidencialidad aunque el único motivo para ello parecería derivar del mero hecho de que el organismo encargado de administrar las licencias de trabajo es el Ministerio del Interior, el Departamento del Interior o el Ministerio de Seguridad Nacional. La información que se requiere a los efectos de la planificación de los recursos humanos es simplemente de naturaleza estadística. A los planificadores de los recursos humanos les bastaría con disponer periódicamente de cuadros sobre el número de licencias de trabajo otorgadas por ocupación, grado de instrucción, capacitación y experiencia.

### Información sobre las migraciones

Aún hay escasez de buena información sobre las migraciones. Los países pequeños, en los cuales los recursos humanos son quizá el único recurso que podría variar, a lo menos en materia de calidad, no pueden permitirse pasar por alto el problema de las migraciones. Las condiciones económicas del Atlántico septentrional es un factor que determina el movimiento en esta dirección y debe vigilarse en dicho plano. Al menos las organizaciones internacionales podrían ayudar a los organismos nacionales a reunir periódicamente esta información. Además, hay otra corriente intrarregional importante que no se vigila de manera adecuada: la de guyanesas a Suriname, la de habitantes de las islas del Caribe Oriental a Trinidad y Tabago, la de haitianos a la República Dominicana y a Suriname, etc. Los sucesos acaecidos en un país influyen en el desarrollo de otros debido a estas corrientes migratorias. Vigilarlas es decisivo, aunque hay que reconocer que no es fácil establecer los mecanismos para hacerlo. Marshall (1979) llevó a cabo el primer análisis verdaderamente exhaustivo de las migraciones en la región, que comprende el problema haitiano, pero se requieren más estudios de esta naturaleza. Como señaló este autor, la compilación de información es un problema difícil pero no imposible de resolver.

### Coordinación

De lo anterior se desprende en forma clara que probablemente hay una serie de fuentes de información disponibles que producen ya o pueden producir datos para la planificación de los recursos humanos. Los actuales mecanismos deficientes que existen en muchos países se traducen en la pérdida de información y ello puede corregirse casi sin costo.

Es preciso que los gobiernos miembros del CDCC establezcan una secretaría de planificación de los recursos humanos, que podría quizá ubicarse en el organismo de planificación encargado de coordinar de manera permanente las actividades arriba señaladas relacionadas con los recursos humanos de los departamentos de educación y capacitación, trabajo, seguridad nacional y seguros nacionales. A juzgar por la evidencia disponible, en la mayoría de los países el organismo de planificación sería el más adecuado para estos fines. Sin embargo, hay otros organismos que deberían participar. Las dependencias gubernamentales, los servicios de utilidad pública, las empresas paraestatales y las grandes empresas privadas a menudo están en situación de establecer cuáles serán sus mayores necesidades a corto y mediano plazos y su aporte es decisivo para ayudar al proceso de planificación de los recursos humanos, sea cual fuere la metodología de planificación utilizada.

En realidad, el comité de coordinación, que debe reunirse periódicamente, quizá cada tres meses, debería funcionar en un marco tripartito o a lo menos permitir arreglos flexibles a fin de que el sector comercial o el sector de empresas directamente productivas así como las organizaciones laborales puedan contribuir al proceso de planificación. Lo más probable es que esta clase de arreglos permita que los planificadores de los recursos humanos actúen en un medio en que habrá una retroalimentación permanente de la información entre el propósito y el resultado de los métodos de planificación. Por ejemplo, los planificadores podrían ajustar sus coeficientes técnicos a la luz de la información sobre los cambios tecnológicos registrados en las industrias o sectores. En otras palabras, incluso situaciones en que es aplicable la planificación a largo plazo, el planificador de los recursos humanos puede vigilar los acontecimientos en cada etapa y realizar los ajustes pertinentes.

/En síntesis,

En síntesis, en la mayoría de los Estados miembros del CDCC puede hacerse mucho y en forma económica para mejorar la planificación de los recursos humanos creando la estructura de autoridad adecuada. Por el momento, en demasiados casos las organizaciones funcionan de manera independiente y a menudo con fines contrapuestos. La coordinación es importante cualquiera que sea el sistema de planificación porque el capital humano siempre tendrá poder discrecional respecto de la forma en que es utilizado por el sistema productivo. En la planificación de los recursos humanos, quizá más que en cualquier otro campo, siempre habrá que asegurarse de que los planes oficiales sean compatibles con la forma en que los conciben sus beneficiarios.

#### Cooperación interestatal

Otra cuestión relacionada con la coordinación que puede verse fácilmente afectada es la cooperación entre los países. Los países miembros deben tratar en un ambiente de cooperación el problema de las migraciones a través de las fronteras nacionales originado por tasas de crecimiento divergentes.

Las migraciones tienen consecuencias demográficas y para los recursos humanos tanto de los países de emigración cuanto para los receptores.

Otro campo de cooperación importante se relaciona con los conocimientos técnicos que pueden compartir los países y con el acervo de conocimientos que se forma cuando técnicos que llevan a cabo funciones análogas deben analizar cuestiones de interés común.

Si los gobiernos comparten los conocimientos técnicos seguramente aumentará el capital intelectual de la región. Actuando de esta manera los más pobres y los más ricos se ayudan recíprocamente. Para contribuir a este enfoque se puede aprovechar el marco del CDCC.

#### Capacitación para la planificación de los recursos humanos

En los países visitados o que respondieron a nuestro cuestionario no se registraron casos de falta total de personas que tengan alguna clase de formación que pueda complementarse con capacitación para planificar los recursos humanos. Deberían realizarse cursos intensivos breves, por ejemplo, internados de seis semanas para funcionarios que participan directamente en la coordinación o realización de actividades de planificación de los recursos humanos. Esta clase de cursos debería estar concebida de manera que analice los distintos problemas y necesidades de los países miembros del CDCC en una forma tal que los participantes puedan apreciar los problemas en sus distintos contextos. También se analizaría la aplicabilidad de las técnicas señaladas más arriba. En lo que toca al aspecto logístico, este curso o seminario debería ser el primer paso de un programa destinado a desarrollar o mejorar los mecanismos de planificación de los recursos humanos en los países miembros del CDCC. Se recomienda asignar un alto orden de prelación a la organización de un curso de esta naturaleza y, en lo posible, que esté a cargo de profesionales de la región que tengan gran experiencia y formación así como de los organismos de planificación de los recursos humanos, de las universidades y de las instituciones de investigación. Corresponderá a la OIT y a la CEPAL realizar un esfuerzo conjunto, en que la última proporcionaría los elementos o posibles bases de planificación económica entre los países miembros, quizá utilizando la tipología antes señalada sobre la cual descansará el marco de planificación de los recursos humanos. Por otra parte, la OIT, conociendo los problemas que plantearon sus iniciativas anteriores (PREALC) en el campo de la planificación de los recursos humanos en la región, debería estar en condiciones de desarrollar el componente concreto de planificación

de los recursos humanos. Las reuniones periódicas de planificadores de los recursos humanos de la región permitirán aprovechar las ideas recíprocas así como la transferencia de conocimientos y destrezas entre dichos profesionales.

### Capacitación y educación de adultos

Esta materia merece observaciones especiales. Los recursos humanos están sujetos a variaciones cualitativas, característica muy importante para el proceso productivo y para la educación y la capacitación de adultos. En la mayoría de los países del Caribe, la educación y la capacitación son sinónimos de la preparación de la cohorte de edad escolar de la población. Como se señala en la sección I, la población de estos países es muy joven. Durante mucho tiempo, la evolución económica de dichos países estará determinada no tan solo por su sistema local o regional de sustitución de las importaciones, sino por su capacidad de situarse a la vanguardia de los cambiantes mercados de exportación. Morawetz (1980) ha mostrado las dificultades con que tropieza el desarrollo autárquico bajo un sistema de producción socialista. En realidad, la experiencia de los países socialistas pequeños pone en tela de juicio el proceso de transformación propuesto por C.Y. Thomas (1974). En contraposición a los mercados de exportación de productos básicos tradicionales, las exportaciones que tienen elasticidad en función del ingreso son las que mejor se prestan para aumentar las entradas de divisas sin las cuales no sólo no se podría importar bienes de consumo sino tampoco bienes intermedios y de capital.

Para que los países del Caribe no pierdan terreno en los mercados de exportación donde la demanda de productos varía permanentemente, con consecuencias para las estructuras productivas internas, será preciso capacitar y readaptar en forma constante a la cohorte que se encuentra en la fuerza de trabajo, que rebasa con mucho a aquella que actualmente recibe educación y capacitación en el sistema escolar académico. Probablemente la actual generación de trabajadores se mantendrá en la fuerza de trabajo durante muchos años. Como la base de recursos físicos de estos países es limitada y en la mayoría el grado de diversificación económica es bajo, son extremadamente vulnerables y su verdadera ventaja comparativa parece depender de la medida en que exploten sus recursos humanos, que indudablemente son un factor variable puesto que se puede dotar a las personas de nuevas destrezas más relacionadas con los mercados de exportación internacionales. En realidad, el sistema de educación y de capacitación de adultos es el eje en torno al cual gira esta capacidad de transformar la fuerza laboral. En esta oportunidad el término se aplica a los sistemas académicos de educación y capacitación de adultos pero también puede aplicarse a la capacitación en el empleo, a los estudios de jornada parcial, a los cursos de perfeccionamiento durante las horas de trabajo y a los cursos por correspondencia. Dada su importancia decisiva para satisfacer la escasez de recursos humanos y reorganizar la fuerza de trabajo, dentro de la estructura de planificación de los recursos humanos requerida por los países del CDCC habrá que vigilar de cerca la educación y capacitación de adultos, que antes se consideraba como una categoría residual.

### Estudios

En la próxima reunión de funcionarios encargados de planificar los recursos humanos está previsto identificar el orden de prelación de las investigaciones. La OIT y la CEPAL podrían contratar a funcionarios de las instituciones regionales para que lleven a cabo estos estudios que serán un punto especial del programa de cada reunión. Entre los temas de investigación que surgen de inmediato cabe mencionar:

/a) contribución

- a) contribución de la elaboración de productos de exportación al crecimiento del empleo;
- b) la agricultura actual y la creación de empleos;
- c) las migraciones intrarregionales y extrarregionales y sus efectos en la fuerza laboral en los últimos años;
- d) la fragmentación del mercado laboral;
- e) la participación femenina secundaria y primaria;
- f) la elección de tecnología y la capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos;
- g) estructuras de los salarios relativos y la industrialización "competitiva".

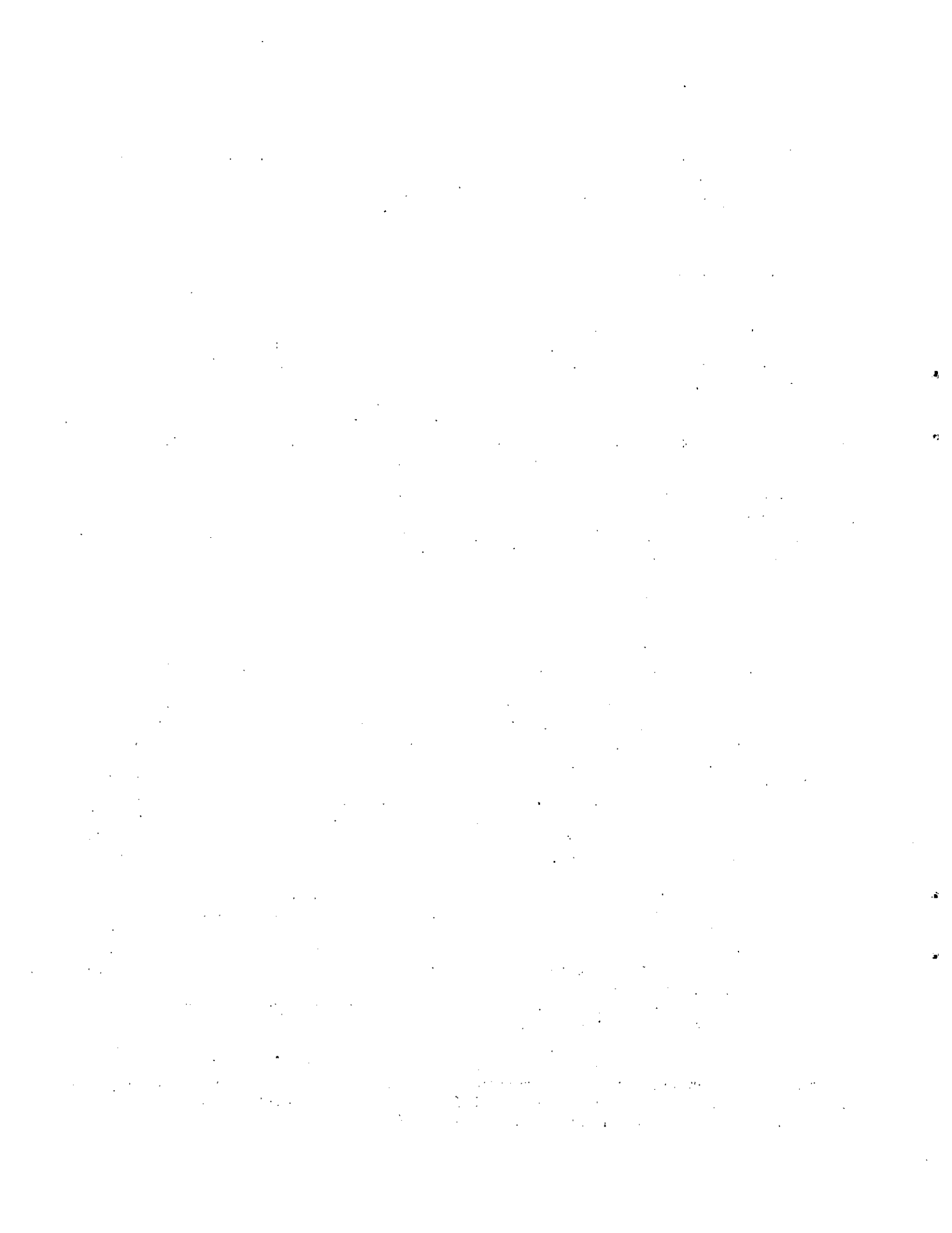
Hay que analizar las experiencias de los países en lo que respecta a la generación de empleos, como consecuencia de las actividades de elaboración de productos de exportación. ¿Hasta qué punto puede hacerse que la actividad agrícola destinada a obtener productos que tienen elasticidad en función del ingreso presten apoyo adecuado a una mano de obra que ordinariamente volvería a la condición de abiertamente desempleada? ¿Hasta qué punto la elección de tecnología facilita el desarrollo de cuadros calificados y técnicos? Estas son algunas de las cuestiones a las que habría que prestar atención cuanto antes.

Además, para fines normativos hay que relacionar la coordinación industrial y agrícola subregional con la planificación de los recursos humanos. La formación de la Organización de Estados del Caribe Oriental es un ejemplo que demuestra las consecuencias que lleva envuelta la política de asignación industrial para la fuerza de trabajo. En definitiva, los planificadores de los recursos humanos orientarán la fijación de las prioridades de la investigación.

#### Organismos regionales

El análisis comprende implícitamente el importante papel que habrán de desempeñar la CEPAL y la OIT, no tan solo para proporcionar un lugar en que se examinen los problemas sino también para profundizar el proceso de colaboración entre los países respecto de la planificación económica y de aquella de los recursos humanos. Ambas organizaciones deberían hacer aportes al proceso, tanto intelectuales cuanto físicos y monetarios. Por ejemplo, a los seminarios y reuniones podrían asistir expertos de alto nivel de otras regiones, pero patrocinados por la CEPAL y la OIT. Así, sería interesante que al analizar un trabajo sobre la elaboración de exportaciones en el Caribe se contara con un documento elaborado por un investigador que tuviese experiencia acerca del caso de Asia Sudoriental. La OIT y la CEPAL deberían lograr que las principales organizaciones regionales participaran en este esfuerzo por profundizar el proceso de colaboración. Entre dichas organizaciones dentro de la subregión del Commonwealth del Caribe cabe señalar la Secretaría de la CARICOM y el Banco de Desarrollo del Caribe. Sin embargo, hay una diferencia demasiado grande entre esta última subregión y los demás países del Caribe a saber, Haití, República Dominicana, Cuba, las Antillas Neerlandesas y Suriname y es preciso realizar esfuerzos concertados para asegurar su plena participación. Habrá que romper las barreras de idioma o superarlas proporcionando servicios de traducción adecuados en todas las reuniones.

La OIT y la CEPAL deberán realizar un esfuerzo mucho mayor por contratar los servicios de académicos caribeños pero también de profesionales de la región cuyos conocimientos serían de gran utilidad si realizaran consultorías breves en países distintos del propio. Por ejemplo, durante unas semanas podría ponerse a disposición de Granada un planificador de los recursos humanos de Guyana para que resuelva algún problema. El sistema aquí sugerido exigirá una mayor coordinación lateral o en la base entre la OIT, la CEPAL, los países y la CARICOM.



Anexo I

Método de planificación de los recursos humanos basado en la tasa de rentabilidad:

$$(1) C_{k(t)} = W_{k-1(t)} + Z_{k(t)}$$

$$(2) W_{k(t)} = B_0 + B_1 X_1(t) + B_2 X_i^2(t) + \sum_{j=1}^m A_j(t) T_j(t)$$

$$(3) R_{k, k-1(t)} = \left( \frac{\sum_{t=0}^n W_{k(t)} - W_{k-1(t)}}{(1+i)^{t+1}} \right) \left( \sum_{t=0}^{t-1} \frac{C_{k(t)}}{(1+i)^{t+1}} \right)^{-1}$$

$$(4) X_t = F \begin{matrix} \uparrow \\ \downarrow \end{matrix} = K_t, L_1(t), L_2(t), \dots, L_k(t)$$

La ecuación 1 es una identidad que muestra que los costos  $C_k$  de la educación del nivel  $K$  se componen de los costos de oportunidad en función de los ingresos perdidos por  $W_{k-1}$  como trabajador de nivel más bajo, pero de los costos institucionales y directos  $Z_k$  que entraña perseguir una educación de nivel  $k$ .

La ecuación 2 es una función del salario de la mano de obra con educación  $k$  y es una función de la edad o experiencia  $X_i$  y de otros factores  $T_j$  tales como la raza, el empleo, la condición y el sexo. La formulación cuadrática entraña que el ingreso aumentará con la edad hasta un punto a partir del cual comenzará a disminuir.

La ecuación 3 contiene la razón costo-beneficio  $R$  de nivel  $k$ , la educación superior a  $k-1$  al tipo de interés  $i$ , que es la tasa de interés vigente. Alternativamente, esto podría reemplazarse por  $v$ , tasa de rentabilidad interna que haría que  $R = 1$ .  $n$  es el número de años de vida de trabajo y  $L$  el número de años de capacitación en juego. La ecuación 4 indica el producto del trabajo de distintos niveles educacionales. Se parte de la base de una diferenciación parcial de la función dada la productividad marginal de cada insumo. Por lo tanto, la función de producción indica la demanda implícita de mano de obra.

La ecuación 4 plantea problemas en los casos en que no se dispone de cuentas nacionales adecuadas descompuestas por sectores. Afortunadamente, se pueden utilizar los cambios observados de los sueldos y salarios reales de las personas que se incorporan en la fuerza de trabajo como sustituto de la contribución marginal de un trabajador que tiene un grado de educación y capacitación específico. Las personas responden a la situación del mercado privado en la forma indicada por las diferencias relativas de los salarios, el desempleo, las tasas de vacantes y los costos de la capacitación. Por lo tanto, si de un período a otro aumenta la tasa real de salario de los técnicos en comparación con la de los artesanos, o si baja en forma pronunciada la tasa de desempleo de los técnicos en contraposición a la de los artesanos, lo que equivale a un incremento de la tasa promedio correspondiente a los técnicos, se elevaría de inmediato la pendiente del perfil de ingresos, ecuación 2, sin que varíe la forma de la función. Los trabajadores experimentados recibirían incrementos proporcionales a aquellos de las personas que recién se incorporan a la fuerza de trabajo. Así, pues, una vez determinado el perfil de los ingresos en un lapso determinado, se pueden actualizar las estimaciones a corto plazo utilizando indicadores de corto plazo de la demanda derivada tales como los salarios iniciales y las tasas de desempleo de los egresados recientemente de la educación.

Anexo II

Personas entrevistadas

Antigua

1. Sr. T. McCartan (PNUD), Ministerio de Desarrollo Económico
2. Sr. Grossman (PNUD), Ministerio de Desarrollo Económico
3. Sr. Riviere, Secretaría del MCOO
4. Sr. C.W. Edwards, Secretaría del MCOO.

Barbados

1. Sr. Williams, Ministerio de Desarrollo
2. Sr. W. Rogers, Ministerio del Trabajo
3. Sr. C. McVoy, Ministerio del Trabajo
4. Sr. Straughn, Departamento de Estadística
5. Sr. F. Branch, Banco de Desarrollo de Barbados
6. Sr. R. Leslie, Banco de Desarrollo de Barbados
7. Sr. B. Prescod, BIMAP
8. Sa. G. Branker, Ministerio de Educación
9. Sr. E. Greene, Banco de Desarrollo de Barbados
10. Sr. I. Carrington, Banco de Desarrollo de Barbados
11. Sa. A. Scantlebury, Departamento de Estadística
12. Sa. M. Small, Ministerio del Trabajo
13. Sr. A. Mitchell, Ministerio del Trabajo
14. Sr. A. Alleyne, Ministerio de Educación
15. Sr. H. Harewood, Ministerio de Educación

Guyana

1. Sr. Clarence Blue, Secretaría Estatal de Planificación
2. Sr. Malcolm Johnson, Organismo Central de Contratación
3. Sr. L. Ragrap, Ministerio de Bienestar Público
4. Sr. Patrick Alexander, Secretaría de la CARICOM
5. Sa. Noreen Alleyne, Secretaría de la CARICOM
6. Sr. Allan Munroe, Ministerio de Educación Superior
7. Sr. Rupert Daniells, Ministerio de Administración Pública

Jamaica

1. Sa. Daphne Whitley, Departamento de Estadística
2. Sr. Roland Booth, Departamento de Estadística
3. Sa. Pauline Knights, Organismo Nacional de Planificación
4. Sr. Dexter Manning, Ministerio de Administración Pública
5. Sa. Barbara Hall, Ministerio del Trabajo y del Empleo
6. Sa. Sylvia Goldson, Ministerio del Trabajo y del Empleo
7. Sa. N. Brown, Servicio Nacional de Seguros
8. Sr. T. Lawrence, Ministerio para la Juventud y el Desarrollo de la Comunidad
9. Sa. M. Thompson, Ministerio para la Juventud y el Desarrollo de la Comunidad



Santa Lucia

1. Sa. C. Elwyn, Oficina del Primer Ministro
2. Sr. L. Simon, Ministerio de Educación
3. Sr. H. Rosemond, Ministerio del Trabajo
4. Sr. A. Auvergne, Ministerio de Planificación
5. Sr. G. Calderón, Empresa Nacional de Desarrollo
6. Sr. G. Haynes, Departamento de Estadística
7. Sr. Cenac, Servicio Nacional de Seguros
8. Sr. St. Hill, Organismo para el Desarrollo de la Juventud

San Vicente

1. Sr. G. Venner, Ministerio del Trabajo
2. Sr. J. Gochenour (Naciones Unidas), Ministerio de Finanzas
3. Sr. Olivierre, Departamento de Estadística

Suriname

1. Sa. Joan Heezen-Antionious, Stichting Planbureau Suriname
2. Sr. Goedschalk, Stichting Planbureau Suriname
3. Sr. Waegmeester, Ministerio del Trabajo
4. Sr. R. Simons, Departamento de Relaciones Laborales
5. Dr. L. Kraagketerdyk, Centro para la movilización y desarrollo de la fuerza de trabajo
6. Dr. N. Motil, Centro para la movilización y desarrollo de la fuerza de trabajo
7. Sr. C. Daleboubt, Ministerio del Interior

Trinidad y Tabago

1. Sr. A. Bartholomew, Ministerio de Finanzas
2. Sr. C. Greaves, Departamento del Personal
3. Sr. L. Pujadas, Oficina Central de Estadística
4. Sr. H. Edwards, Empresa de Desarrollo Industrial

Anexo III

Cuestionario que deberán responder los institutos o departamentos universitarios que participan en investigaciones relacionadas con los recursos humanos:

Nombre de la institución \_\_\_\_\_

Dirección de la institución \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Nombre del funcionario que llena el cuestionario \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Firma .....

Fecha .....

1. Lista de los miembros de la facultad, o de los funcionarios que se dedican actualmente a investigaciones relacionadas con los recursos humanos:

---

---

---

---

---

---

2. Haga una breve reseña de los dispositivos oficiales que existen entre su institución/universidad/departamento y los organismos gubernamentales encargados de la planificación de los recursos humanos en el país.

---

---

---

---

3. Enumere los principales estudios realizados en los últimos cinco años por su institución/universidad/departamento que son aplicables a la planificación de los recursos humanos o al empleo.

---

---

---

---

---

4. Reseñe brevemente las metodologías o modelos, o ambos, utilizados actualmente por su organización que relacionan la planificación del desarrollo económico con la planificación de los recursos humanos.

---

---

---

---

---

---

Anexo IV

Examen de la planificación de los recursos humanos  
en los países del CDCC

1. Anote las organizaciones que participan activamente en la planificación e investigación de los recursos humanos:

Sector público:

- a) \_\_\_\_\_  
b) \_\_\_\_\_  
c) \_\_\_\_\_  
d) \_\_\_\_\_

Otros, por ejemplo, universidades, institutos, etc.:

- a) \_\_\_\_\_  
b) \_\_\_\_\_  
c) \_\_\_\_\_

2. Describa brevemente los mecanismos existentes para coordinar las actividades de planificación e investigación de los recursos humanos de las organizaciones enumeradas en el apartado 1:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. ¿Aplica el país en la actualidad un plan de desarrollo económico de más de un año de duración?

Si  No

4. En caso de que la respuesta al punto 3 haya sido afirmativa, describa brevemente la relación entre los planes de desarrollo económico y los planes relacionados con los recursos humanos, con especial referencia a la metodología utilizada en ambos.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Anote las encuestas realizadas periódicamente por los principales organismos encargados de reunir información sobre la demanda y oferta de fuerza de trabajo, la fuerza laboral, las personas que se incorporan a la fuerza laboral, las personas egresadas del sistema educacional o de capacitación, etc.:

---

Organismo	Nombre de la encuesta	Grupo a que está dirigida	Periodicidad	Alcance de la muestra, población total, etc.
-----------	-----------------------	---------------------------	--------------	----------------------------------------------

---

- 
6. Enumere cualesquiera encuestas especiales realizadas en los últimos cinco años que revistan importancia para los aspectos mencionados en el apartado 5, así como cualesquiera informes importantes sobre la planificación de los recursos humanos. Señale el organismo que llevó a cabo la encuesta y haga una breve reseña de las principales conclusiones o de las recomendaciones formuladas respecto a los informes.
- 
- 

- 
7. Especifique la ocupación, indique la tasa media de sueldo o salario (señale si es mensual, semanal, etc.) en los sectores que se señalan y respecto de los trabajadores no especializados, semicalificados, calificados, técnicos y profesionales, abarcados por convenios suscritos por sindicatos, a lo menos en los dos últimos años, por ejemplo:

Comercio	1978-1980	Construcción 1978-1980	Sector público	1978-1980
Jornalero		Jornalero	Mensajero	
Empleado de mostrador		Carpintero	Oficinista/ mecnógrafo	
Empleado de contabilidad		Capataz	Empleado de contabilidad	
Programador de computadora		Dibujante de arquitectura	Dibujante de arquitectura	
Aprendiz contable		Ingeniero civil	Economista	
Contador			Ingeniero civil	

(En los casos en que no se disponga de información respecto de los ejemplos arriba señalados, elijan ocupaciones apropiadas en los planos no especializado, calificado, técnico y profesional.)

8. a) Si la hay, suministre información sobre la inmigración y la emigración a lo menos en los dos últimos años:

	Emigrantes		Inmigrantes	
	1978	1980	1978	1980
No especializados				
Calificados				
Técnicos				
Profesionales				
Total				

- b) Indique el número de autorizaciones de trabajo otorgadas el año pasado:

- c) Describa brevemente los mecanismos de suplencia (si los hubiere) destinados a preparar a los ciudadanos del país para desempeñar los cargos respecto de los cuales se otorgaron autorizaciones de trabajo:

9. a) Indique el actual nivel de participación de las mujeres y de los hombres en la fuerza de trabajo: \_\_\_\_\_

Señale la descomposición por sectores, si la hubiere.

---

---

- b) Identifique programas concretos destinados a preparar a la mujer para el mundo del trabajo e indique cuál es su actual nivel de participación en 1) el propio programa de capacitación 2) las ocupaciones para las cuales estaban recibiendo capacitación en contraposición a los hombres.

10. Reseñe brevemente cualesquiera programas especiales de ayuda y asistencia del Estado para el desarrollo de: a) la agricultura en pequeña escala y b) las pequeñas empresas o el sector no estructurado.

---

---

---

---

11. a) Describa brevemente su experiencia y los principales problemas con que tropieza la planificación de los recursos humanos en su país y señale los mecanismos que estime adecuados.

---

---

12. Señale cuál es la asistencia extranjera, bilateral o internacional que puede obtenerse actualmente para la planificación de los recursos humanos.

---

---

---

---

BIBLIOGRAFIA

- Baer, W., "The World Bank Group and the Process of Socio-Economic Development in the Third World", World Development, vol. 2, Nº 6, 1974, pp. 1-10.
- Best, L.A. y otros, International Co-operation in the Industrialization Process: The Case of Trinidad and Tobago, Trinidad and Tobago Institute of the West Indies, 1979.
- Blang, M., "Approaches to Educational Planning", Economic Journal, vol. 78, 1967, pp. 262-287.
- Blang, M., "A Post Mortem of Manpower Forecasts in Thailand", Journal of Development Studies, vol. 8, Nº 1, 1971, pp. 59-78.
- Bowles, S., "Aggregation of Labour Inputs in the Economics of Growth and Planning: Experiment with two level CES Function", Journal of Political Economy, vol. 78, 1970, pp. 68-81.
- Brundenius, C., "Measuring Income, Distribution in Pre and Post Revolutionary Cuba", Cuban Studies, vol. 9, Nº 2, 1979, pp. 29-44.
- Business International Corporation, Cuba at the Turning Point, 1977.
- Carrington, E., "Industrialization by Invitation in Trinidad and Tobago since 1950", New World Quarterly, vol. 4, Nº 2, 1968, pp. 37-43.
- Chernick, S.E., The Commonwealth Caribbean, Banco Mundial, 1978.
- Das Gupta A., "Manpower Planning in Trinidad and Tobago, 1970-1985", Ministerio de Planificación y Desarrollo, mimeo, 1971.
- Demas, W., The Economics of Development of Small Countries, Mc. Gill University Press, 1964.
- Dora, R., The Diploma Disease: Education, Qualification and Development, George Allen and Unwin, 1976.
- CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1979, Cuba - E/CEPAL/R.227, Santiago.
- Farell, I.M., "The Tale of Two Issues: Nationalization, The Transfer of Technology and the Petroleum Multinationals in Trinidad and Tobago", Social and Economic Studies, vol. 28, Nº 1, 1979, pp. 234-281.
- Girvan, N., "The Approach to Technology Policy Studies", Social and Economic Studies, vol. 28, Nº 1, 1979, pp. 1-53.
- Gordon, S., A Century of West Indian Education, Universidad de las Indias Occidentales, 1963.



- Harewood, J., "Racial Discrimination in Employment in Trinidad and Tobago", SES, vol. 20, N° 3, 1971, pp. 267-293.
- Harewood, J. y R. Henry, "Income Distribution in Trinidad and Tobago", Universidad de las Indias Occidentales, St. Augustine, Trinidad, 1981.
- Henry, R., "Education and Earnings in Trinidad and Tobago: some evidence for 1970", C.S.O. Research Papers, 1974.
- Henry, R.M., "Adult Education and Training: an Economic Perspective for the Commonwealth Caribbean", Departamento de Economía, Universidad de las Indias Occidentales, St. Augustine, 1981, mimeo.
- LeoGrande, W., "Cuban Soviet Relations and Cuban Policy in Africa", Cuban Studies, vol. 10, N° 1, 1980, pp. 1-36.
- Lewis, W.A., "The Industrialization of the British West Indies", C.E.R., 1950.
- Komarov, V.E., "The Relationship between Economic Development of Education" en Readings in the Economics of Education, eds. M. Bowman, M. Debeauvais, V. Momarov, J. Vaizey, UNESCO, 1968.
- Little, I.M.D. y J.A. Mirrlees, Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries, OCDE, 1969.
- Marshall, D.I., "The Haitian Problem: Illegal Migration to the Bahamas", I.S.E.R., Universidad de las Indias Occidentales, 1979.
- Mesa-Lago, C., Cuba in the 1970's, University of New Mexico Press, 1974.
- Morawetz, D., "Economic Lessons from some small Socialist Developing Countries", World Development, vol. 8, N° 5/6, 1980.
- McIntyre, A. y B. Watson, "Studies in Foreign Investment in the Commonwealth Caribbean", N° 1, Trinidad and Tobago, Mona, Jamaica, I.S.E.R., 1970.
- Psacharopoulos, G. y K. Hinchliffe, Returns to Education: An International Comparison, Publicaciones Científicas Elsevier, 1973.
- Schultz, T.W., "Investment in Human Capital", en Economics of Education, primera ed. por M. Blang, Penguin, 1968.
- Standing, G., "Socialism and Basic Needs in Guyana", en Poverty and Basic Needs: Evidence from Guyana and the Philippines, OIT, 1979.
- Tinbergen, J. y H.C. Bos, A Planning Model of Educational Requirements of Economic Growth, en Economics of Education, segunda ed. por M. Blang, Penguin, 1969.
- Tidrick, G., "Wage Spillover and Unemployment in a Wage Gap Economy: The Jamaican Case", Economic Development and Cultural Change, vol. 23, N° 2, 1975, pp. 306-324.

Thomas, C.Y., Dependence and Transformation, Monthly Review Press, 1974.

Todaro, M., "A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", A.E.R., vol. 59, 1969.

Van De Laar, A., "The World Bank and the World's Poor", World Development, vol. 4, Nºs 10 y 11, 1976, pp. 837-854.

White, G., "Higher Education and Social Redistribution in a Socialist Society: The Chinese Case", World Development, vol. 9, Nº 2, 1981, pp. 149-166.

Banco Mundial, World Development Report, Washington D.C., 1980.

