

CDCC/PO/WP/80/5
 23 de mayo de 1980

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
 Oficina para el Caribe
 COMITE DE DESARROLLO Y COOPERACION DEL CARIBE
 INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
 ECONOMICA Y SOCIAL
 Segunda Reunión de Expertos en Planificación
 del Caribe
 29 de mayo a 2 de junio de 1980
 Kingston, Jamaica

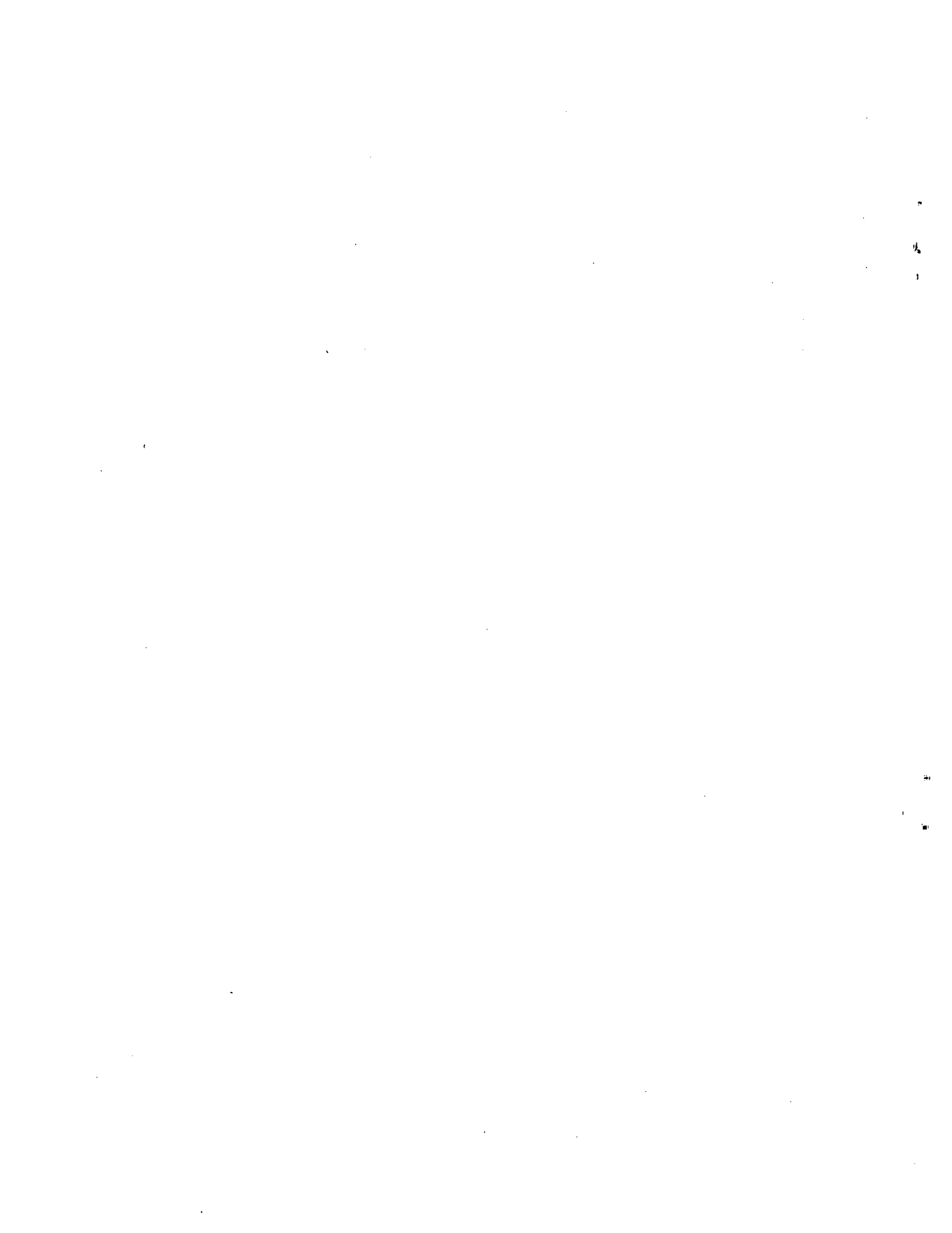


POLITICAS EN MATERIA
 DE POBLACION EN EL CARIBE

Preparado por
 Jack Harewood
 Director,
 Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas
 Universidad de las Indias Occidentales
 St. Augustine, Trinidad



UNITED NATIONS
 ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA Office for the Caribbean



POLITICAS EN MATERIA DE POBLACION EN EL CARIBE

por Jack Harewood

El ámbito geográfico al que se refiere el presente documento se limita a las antiguas colonias británicas en el Caribe, incluidas Guyana, Belize y las Bahamas. Comprende pues una serie de países independientes o autónomos que, con la sola excepción de las Bahamas, comparten una experiencia histórica común en materia de población.

ANTECEDENTES

La primera política que, en materia de población, se aplicó en la región consistió en importar mano de obra de allá donde pudiera conseguirse (Europa, Africa, Asia) y en las condiciones que en cada momento resultaran más ventajosas para las plantaciones de caña de azúcar (trabajadores libres, esclavos, trabajadores indentados). Esta política se mantuvo durante dos siglos y medio, aproximadamente. En el apogeo de la importación de esclavos africanos no se prestó ninguna atención a la posible contribución de otros componentes - el crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) - al incremento de la población, por lo que la mortalidad (y la morbilidad) eran altas y la fecundidad muy reducida. Estos componentes empezaron a recibir una cierta atención al aproximarse el fin de la esclavitud. Los países que, al llegar la emancipación, seguían padeciendo una escasez de mano de obra para las plantaciones (en particular Guyana y Trinidad) recurrieron a la inmigración de trabajadores indentados procedentes principalmente de la India.

Como la idea fija de esta primera política de población consistía en proporcionar y mantener una oferta "adecuada" de mano de obra para las plantaciones, los asentamientos se concentraron en torno a éstas, quedando una sola ciudad importante que hacía las veces de puerto de mar y de centro comercial y financiero. La pequeña agricultura y el pequeño comercio no relacionado con las plantaciones fueron ignorados, cuando no tropezaron con una actitud de hostilidad.

Durante el período esclavista, e incluso después, existió una firme oposición a la enseñanza, a cualquier nivel, de las masas de la población, puesto que una mano de obra ineducada e ignorante resultaba ideal para las plantaciones. Igualmente se opuso una firme resistencia a cualquier esfuerzo para impartir instrucción religiosa a los esclavos y, más tarde, a los trabajadores indentados. En cuanto a la población blanca de las colonias, la mayoría enviaba a sus hijos a educarse a Inglaterra. Además, con ayuda de subvenciones de los propietarios de plantaciones y los comerciantes se construyeron en las distintas colonias unas pocas escuelas para satisfacer la demanda de servicios de enseñanza para los hijos de las familias blancas menos acomodadas. Estas escuelas llegaron a aceptar a los vástagos de la población no blanca, especialmente después del período esclavista, con objeto de formar al personal de oficinas y al personal administrativo de bajo nivel que se necesitaba.

La experiencia histórica en materia de población de las Bahamas es diferente. Los esfuerzos tendientes a desarrollar el cultivo de la caña de azúcar en régimen de plantación durante el siglo XVIII fracasaron debido a la pobreza de los suelos. No obstante, la población experimentó un incremento considerable como resultado de la fuga de los Estados Unidos de América de los "leales", acompañados de sus esclavos, a raíz de la guerra de independencia. Más tarde, el incremento de la población se nutrió de la llegada de esclavos fugitivos de los territorios no británicos del Caribe y de africanos libertados por los británicos de barcos que seguían dedicándose a la trafa de esclavos tras la abolición de la esclavitud por Gran Bretaña.

Tras este breve resumen histórico, pasemos a considerar las actuales políticas en materia de población en la región.

ADOPCION Y APLICACION DE POLITICAS EN MATERIA DE POBLACION

Inmigración

Ahora que la región ha pasado de una situación de escasez a una posición crítica de mano de obra excedentaria (véase infra), la política de inmigración ha experimentado el correspondiente desplazamiento hacia la imposición de

medidas restrictivas de la inmigración de trabajadores no calificados o escasamente calificados, los cuales antes formaban parte de las corrientes migratorias intracaribeñas procedentes de los países menos prósperos. La adopción de estas medidas se hizo necesaria en primer lugar en Trinidad y Tabago, donde antes emigraban muchos habitantes de Barbados y de las Islas de Barlovento. Los profesionales y los trabajadores altamente capacitados procedían tradicionalmente de la "madre patria"; no obstante, como consecuencia del acceso a la autonomía - e incluso, en el caso de muchos países, a la plena independencia - así como de la elevación de los niveles de educación y de las aspiraciones nacionales, la mayoría de los países han adoptado una política restrictiva de la inmigración de trabajadores extranjeros a todos los niveles en la medida de lo posible. Así el potencial empleador de un trabajador extranjero debe obtener para él un "permiso de trabajo", que únicamente se concede si no existen nacionales capacitados para ocupar el puesto en cuestión. Aún así, a menudo se exige a los empleadores que se comprometan a capacitar a nacionales dentro de un plazo razonable con objeto de eliminar la necesidad de emplear a extranjeros. En términos generales esta práctica no ha dado resultados satisfactorios debido a una serie de razones, entre ellas la falta de un apoyo sincero de esta política por parte de los empleadores, por un lado, y el "éxodo intelectual" y otros factores que afectan a la oferta de nacionales, por otro. Estas cuestiones se analizan más adelante.

La inmigración a gran escala en condiciones apropiadas puede aún resultar beneficiosa para los dos países situados en tierra firme, a saber, Guyana y Belize, donde la densidad de población continúa siendo reducida y aún existen extensas zonas escasamente pobladas. Aunque reciben a un cierto número de inmigrantes, a ambos países les interesaría que la población creciera más rápidamente para poder desarrollar todo el territorio. Por eso, en ninguno de ellos se dan las medidas restrictivas de la inmigración vigentes en las islas, sino que existe una disposición favorable a la aceptación de inmigrantes, cualquiera que sea su procedencia siempre que estén dispuestos a contribuir al desarrollo de las zonas no utilizadas. A pesar de ello, ambos países, y en particular Guyana, están experimentando pérdidas de población debido a la emigración, principalmente hacia los Estados Unidos y el Canadá.

En el caso de las Bahamas, hasta 1967, en que el gobierno nacional recién elegido adoptó una política muy estricta de inmigración, la política tradicional había sido prácticamente de puertas abiertas a los inmigrantes. Huba una corriente continua de inmigrantes no cualificados procedentes principalmente de Haití y en menor medida de las Islas Turcos y Caicos; pero la entrada en masa de trabajadores no cualificados después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial condujo finalmente en 1963 a la promulgación de la primera ley restrictiva de la inmigración en virtud de la cual se exigía a los trabajadores no cualificados una fianza. La población de las Bahamas sintió también una preocupación creciente por la inmigración de personas con niveles superiores de instrucción y el consiguiente crecimiento de la dominación de la economía y la fuerza laboral de alto nivel por parte de extranjeros. En consecuencia, en 1967 y 1970 se promulgaron nuevas leyes restrictivas de la inmigración a todos los niveles. La legislación restrictiva ha ido acompañada de campañas por parte del Gobierno para deportar a los inmigrantes ilegales no cualificados. No obstante, el problema de la inmigración ilegal persiste.

Emigración

A partir de la Segunda Guerra Mundial, con el rápido crecimiento de la población, muchos de los gobiernos del Caribe han visto en la emigración el medio más expeditivo de controlar un crecimiento demográfico excesivo y, más en especial, de mitigar los altos niveles de desempleo y subempleo. Se han adoptado diversas medidas tendientes a fomentar la emigración con carácter temporal o definitivo. Entre ellas se incluyen los acuerdos bilaterales para la contratación de sirvientes domésticos y otras categorías de trabajadores no cualificados, incluidos trabajadores agrarios de temporada, de la región para trabajar en los Estados Unidos y el Canadá. La mayoría de los países de la región se sintieron hondamente preocupados cuando en 1962 Gran Bretaña promulgó las primeras leyes que prácticamente ponían término a la emigración a gran escala hacia ese país que hasta entonces había venido ocurriendo.

En fecha más reciente el Canadá y los Estados Unidos han tendido a fomentar la inmigración de trabajadores cualificados y altamente capacitados, en vez de los no cualificados. Esta tendencia, junto con las demás razones bien conocidas que hacen que los países en desarrollo tiendan a perder sus recursos humanos de alto nivel a favor de los países desarrollados, ha dado lugar a la aparición en la región del "éxodo intelectual" de profesionales y personal altamente capacitado. En un intento por recuperar a sus nacionales cualificados y capacitados, varios de los países del Caribe, particularmente Jamaica, Trinidad y Tabago y Guyana, han llevado a cabo visitas oficiales a algunos de los países metropolitanos y han ensayado otros métodos, como la publicación de amplios anuncios en las revistas técnicas y los periódicos de tales países, para animar a sus nacionales a regresar y aportar su contribución al desarrollo de sus respectivos países de origen. Sin embargo, no parece que en todos los países estos llamamientos hayan ido acompañados por las disposiciones administrativas necesarias con miras a una actuación inmediata que permita aprovechar al máximo la posible respuesta a tales llamamientos,

En los últimos años, con los problemas económicos mundiales y el resurgimiento de las preocupaciones con respecto a la inmigración por parte del Reino Unido, los Estados Unidos y el Canadá, la emigración hacia estos países desde el Caribe ha vuelto a tropezar con enormes dificultades. Como consecuencia de ello, han surgido de nuevo importantes corrientes migratorias intracaribeñas, especialmente desde las islas más pobres hacia Trinidad y Tabago y Barbados.

Las migraciones internas y el desarrollo rural

La mayoría de los gobiernos de la región han adoptado, explícita o implícitamente, una política de contención de la tasa de crecimiento del principal centro urbano (concebido más en términos de la totalidad del área metropolitana o "gran" ciudad, que del concepto más restringido de los estrictos límites administrativos) en un intento de obviar los problemas relacionados con un ritmo exagerado de urbanización. Entre las principales medidas adoptadas en consonancia con esta política cabe incluir la realización de esfuerzos conscientes encaminados a desarrollar las zonas

rurales tanto en términos de dotación de servicios para hacerlas más atractivas (v.gr. electricidad, carreteras, escuelas secundarias, etc), como de creación de oportunidades de empleo fuera de la agricultura, fundamentalmente mediante una actuación encaminada a redistribuir (con ayuda de incentivos) las industrias. Además, por motivos no sólo de distribución de la población, sino también de producción de alimentos y de empleo, se están realizando esfuerzos para prestigiar el trabajo agrícola en la opinión de la población, mediante la inclusión de cursos de capacitación agraria en la enseñanza primaria y en la enseñanza secundaria general y otros medios, incluida la reiteración de consejos al respecto.

En varios países, entre ellos Jamaica y Santa Lucía, por ejemplo, se han creado organizaciones gubernamentales especiales para ocuparse de la importante cuestión del desarrollo rural. Como se indicó más atrás, Guyana y Belize constituyen casos especiales debido al carácter extremo de sus pautas de asentamiento, con la mayoría de la población establecida en una fracción muy reducida de la superficie del país y el resto prácticamente deshabitado. Ambos países se enfrentan además con reivindicaciones territoriales de sus vecinos (Venezuela y Suriname en el caso de Guyana y Guatemala en el de Belize) que ponen de relieve los riesgos que conlleva en sus casos la existencia de tan vastos territorios sin utilizar. Guyana está intentando activamente alentar a sus ciudadanos a emigrar tierra adentro, al tiempo que considera la posibilidad de fomentar la inmigración desde los territorios caribeños próximos, como se ha indicado anteriormente.

Planificación de la familia

Los países del Caribe se han enfrentado durante largo tiempo con diversos y serios problemas socio-económicos que, en parte, parecen ser debidos al rápido crecimiento de la población. Entre ellos, cabe citar unas tasas elevadas y crecientes de desempleo y subempleo, la escasez de tierras, unos ingresos reducidos y desigualmente distribuidos y la desnutrición y pobreza asociadas a menudo con una familia numerosa. La respuesta popular tradicional a estos problemas ha consistido, como se indica en otra sección del presente estudio, en la emigración a gran escala, bien a países menos desafortunados dentro de la región, bien a países ajenos a la región. La respuesta de los gobiernos en los

últimos decenios ha consistido en intentar acelerar el desarrollo económico y social como única solución definitiva de estos problemas. No obstante, el pueblo y los gobiernos - por lo general en este orden - han venido reconociendo cada vez con mayor convencimiento que la reducción de las tasas de nacimiento y de las dimensiones de la familia - ambas, por lo general, muy grandes en la región - podría influir a corto plazo en algunos aspectos de estos problemas, tanto en el plano nacional como en el familiar.

Como consecuencia de ello, actualmente existen programas de planificación de la familia en todos los países caribeños miembros de la Commonwealth, con la excepción de Guyana. Prácticamente en todos los casos la iniciación de estos programas ha sido objeto de múltiples controversias y de firme oposición por parte de ciertos sectores de la sociedad. Las objeciones más persistentes en los primeros años fueron las de la Iglesia Católica Romana. No obstante, aunque esta fuente de objeciones ciertamente retrasó la iniciación de un programa y obstaculizó sus progresos en Trinidad y Tabago, en el caso de las islas menores los programas de planificación de la familia se iniciaron antes en las islas católicas de Barlovento, Sta. Lucía y Granada, que en las islas no católicas de Sotavento.

Por lo general, el suministro de anticonceptivos fue iniciado en los distintos países por voluntarios que poco después se reunieron para constituir una asociación para la planificación de la familia. Durante los primeros años, al no contar con el apoyo de los gobiernos, con unas pocas excepciones notables que se indican infra, los programas locales hubieron de depender en gran medida del apoyo exterior, principalmente del apoyo brindado por la International Planned Parenthood Federation (IPPF). Las asociaciones nacionales recibieron también de la Federación importantes servicios de asesoramiento y orientación en relación con sus programas. Mientras que las asociaciones de mayor envergadura (Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago) han sido miembros plenos de la IPPF durante muchos años, las de las islas menores han venido recibiendo ayuda financiera y de otra índole de la Federación aunque sin formar parte de ella como miembros plenos. Estas asociaciones (Antigua, Granada, Montserrat, San Cristóbal/Nieves, San Vicente y Sta. Lucía) se reunieron en 1972,

junto con las de algunas islas de las Antillas francesas y holandesas, para constituir la Caribbean Family Planning Affiliation (CFPA), que forma parte como miembro de la FIPP. La CFPA ha participado en la formación de personal de importancia crítica y en la prestación de servicios de asesoramiento y de asistencia a los miembros de la Afiliación en relación con sus programas de educación e información y, más en general, con todos los aspectos de sus programas.

En fecha más reciente, en Jamaica, Trinidad y Tabago y Dominica, los respectivos gobiernos han participado en sendos programas nacionales de planificación de la familia con el propósito de reducir el nivel de fecundidad. Esto ha supuesto la disponibilidad por parte de los programas de un volumen muy superior de fondos procedentes no sólo de los gobiernos, sino también, por conducto de éstos, de organizaciones internacionales, como el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP), el Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) de los Estados Unidos y otras, además de la International Planned Parenthood Federation (IPPF), que no sólo siguió brindando su asistencia, sino que en muchos casos la aumentó. En relación con los programas nacionales se han manifestado las dos tendencias siguientes:

- a) que el Gobierno se vaya haciendo cargo gradualmente de las clínicas, mientras que la asociación voluntaria se concentra en las actividades de educación e información y en los servicios conexos;
- b) que los servicios clínicos se presten en las clínicas de asistencia sanitaria general y se vayan integrando gradualmente en los servicios nacionales de salud.

En Barbados existen también planes para esta integración. La integración ha supuesto que el suministro de anticonceptivos y la prestación de otros servicios de planificación de la familia estén disponibles a una escala mucho más amplia y alcancen a todo el país y no sólo a una serie de zonas seleccionadas, como antes. Por otra parte, existe el peligro de que disminuya la calidad de los servicios, ya que las personas que acudan a ellos habrán de esperar su turno junto con los demás usuarios de las clínicas, especialmente en aquellos casos en los que la carga de trabajo adicional no se haya compensado con un aumento del personal y los recursos de las clínicas.

En la mayoría de los demás países de la región existe un programa voluntario de planificación de la familia que cuenta con la asistencia financiera y de otra índole del gobierno. Tal es el caso de la mayoría de las islas de Barlovento y Sotavento.

Los anticonceptivos habitualmente distribuidos en los programas gubernamentales o en los programas con asistencia gubernamental son la "píldora", los preservativos y los dispositivos intrauterinos, así como el asesoramiento acerca de la utilización de los datos relativos a la "temperatura" y otros métodos "naturales" más avanzados para determinar con mayor precisión los períodos de "seguridad" - servicios de asesoramiento que brinda especialmente el Catholic Marriage Advisory Council en Trinidad. Los programas nacionales van más allá de la mera prestación de asesoramiento y servicios en las clínicas. En Barbados, por ejemplo, existe además un programa de "extensión" que brinda información y educación y servicios de seguimiento y de otra índole a grupos de jóvenes, organizaciones eclesiásticas, escuelas y demás instituciones análogas. En muchas de las otras islas los programas están organizados en forma semejante.

Además de los anticonceptivos y métodos mencionados en el párrafo anterior, en Trinidad y Tabago puede practicarse la esterilización, tanto del hombre como de la mujer, y en Barbados el programa voluntario pronto posibilitará esta opción. En un clima de demanda creciente de modificación de las leyes vigentes en la región en materia de aborto, en Barbados pronto se va a presentar un proyecto de ley para la legalización del aborto, mientras que en Trinidad y Tabago y en Jamaica se estudia la modificación de la legislación vigente.

Por las razones que ya se han indicado, en Guyana no existe un programa oficial de planificación de la familia y el programa voluntario, que se inició en 1974, se ocupa de mejorar las condiciones de vida familiar y no de las prácticas anticonceptivas. En las Bahamas las clínicas y hospitales del gobierno facilitan píldoras y otros dispositivos anticonceptivos a las personas que los solicitan, pero, debido a la persistencia de una fuerte oposición religiosa, el Gobierno no ha formulado aún una política oficial de planificación de la familia.

Recursos humanos

Con la excepción de las Bahamas y las Islas Vírgenes Británicas, la situación en lo que se refiere a los recursos humanos ha experimentado en todos los países del Caribe un giro notable, en el sentido de que tras haber padecido un escasez crónica de mano de obra, con la consiguiente necesidad de importarla, durante gran parte de su historia moderna, en los últimos cincuenta años, y en particular a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, se han convertido en países caracterizados por un desempleo masivo (entre el 13 por ciento y el 25 por ciento de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países) y un subempleo aún mayor. En el caso de las Islas Vírgenes y de las Bahamas el alto nivel de infra utilización de la mano de obra constituyen un fenómeno muy reciente. Existen muchas razones para este "giro" de la situación. Una de ellas es que, en la época en que se importaba mano de obra, las plantaciones estaban interesadas en disponer no de una oferta adecuada de mano de obra, sino más bien de un excedente para asegurarse unos salarios bajos y una fuerza de trabajo más dócil. Más aún, su interés en una fuerza de trabajo excedentaria se limitaba al período de la zafra, de forma que durante el resto del año el desempleo y el subempleo eran siempre elevados. A esto hay que añadir que, como se ha indicado con anterioridad, los países del Caribe han experimentado su propia "explosión demográfica" en fecha más reciente por lo que el número de personas en busca de trabajo ha venido creciendo en los últimos años a un ritmo acelerado, especialmente a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, se ha producido simultáneamente una "explosión" de las actitudes y expectativas cuya resultado ha sido el abandono de la agricultura, del trabajo autónomo en ocupaciones marginales y, en general, de los empleos escasamente remunerados y poco considerados socialmente, por un número cada vez mayor de personas, particularmente jóvenes, de modo que la disponibilidad de puestos en esos sectores no contribuye en absoluto a reducir las altas tasas de desempleo.

La política de todos los gobiernos del Caribe ha consistido en intentar reducir los altísimos niveles de desempleo y subempleo, con el objetivo final, aunque difícil de alcanzar, del pleno empleo. Para ello, se han ensayado distintas medidas, incluidos los intentos de industrialización invitando a los inversionistas extranjeros a establecer industrias en la región.

Este enfoque adquirió un impulso considerable con el éxito de los esfuerzos realizados por Puerto Rico a este respecto; sin embargo, hoy en día se reconoce que el éxito de Puerto Rico fue debido en gran medida a su especial relación con los Estados Unidos y que, en cualquier caso, la industrialización no ha conseguido reducir los problemas de desempleo y subempleo en ese país. En varios países se ha fomentado el turismo como industria de "gran densidad de mano de obra", susceptible además de aprovecharse de los problemas y diferencias políticas de los anteriores centros turísticos de la región (v.gr. Haití y Cuba) con los Estados Unidos. A pesar de éstos y otros intentos para abrir oportunidades auténticas de empleo, la situación no sólo no ha mejorado, sino que de hecho las tasas de desempleo según el Censo de Población de 1970 fueron por lo general considerablemente superiores a las del Censo de 1960. Ante esta pertinacia del problema del desempleo, los gobiernos han intentado aliviar la situación creando puestos de trabajo mediante programas especiales de obras públicas. Este enfoque depende naturalmente de la disponibilidad de fondos gubernamentales para la dotación de los programas especiales de obras públicas. Con objeto de emplear al mayor número de personas posible, los gobiernos han recurrido a menudo a limitar el número de días de trabajo por trabajador. Los programas especiales de obras públicas han sido particularmente importantes en Trinidad y Tabago y en Jamaica. En Trinidad y Tabago el gobierno estableció un "gravamen de desempleo" sobre los beneficios de las empresas y la renta imponible de las personas físicas cuando ésta superara los \$10,000 (TT) (US\$4,000 aproximadamente) al año. En Jamaica se adoptó una medida semejante a finales de 1976 y el gravamen se percibe sobre las rentas imponibles superiores a los \$10,000 (J) (US\$8,000 aproximadamente) al año.

Aunque estas medidas han permitido percibir ciertos ingresos a algunas personas, no han surtido ningún efecto apreciable sobre el desempleo, ya que muchas de las personas empleadas en los programas especiales de obras públicas habían estado anteriormente empleadas en ocupaciones escasamente remuneradas y probablemente poco consideradas socialmente.

En este sentido, es probable que los programas especiales de obras públicas hayan reducido el subempleo más que el desempleo. Por otra parte, han tendido a reducir la oferta de mano de obra para la agricultura y las pequeñas empresas no agrícolas y, encima, han sido considerados por muchas personas responsables de un deterioro aparente de la ética del trabajo.

Paralelamente a un alto nivel de desempleo y subempleo, existe, no obstante, en la mayoría de los países una grave escasez de personal capacitado y altamente cualificado. Por ello, ha sido preciso autorizar a los empleadores a emplear a extranjeros, aunque, como se indicó en su momento, por lo general esta autorización haya ido vinculada a un programa de "permisos de trabajo" cuyo objeto era asegurar que los empleadores adoptasen medidas positivas de capacitación de nacionales para ocupar dichos puestos. Por lo demás, los gobiernos han venido prestando particular atención a los programas de educación y capacitación animados por la esperanza de que al abandonar la escuela se contara con las calificaciones necesarias para desempeñar la mayoría de las ocupaciones cualificadas y de alto nivel. En el caso de estos programas la motivación es tanto el satisfacer las necesidades nacionales en materia de tales recursos humanos como el aliviar los problemas de desempleo.

Educación

En el período de la postguerra, durante el cual los países de la región han alcanzado la autonomía, y, en muchos casos, la independencia plena, la importancia de la educación de las masas en opinión de los gobiernos y de los mismos pueblos ha registrado un incremento notable. Hoy día se considera a la educación como un instrumento vital para lograr la máxima realización personal de los individuos y promover el desarrollo económico y social de la sociedad en cada país.

Todos los países cuentan, desde hace algún tiempo, con leyes en las que se establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Los resultados alcanzados a este respecto en la región se consideran generalmente aceptables; no obstante, dado el gran incremento registrado por la población en edad escolar durante el período de la postguerra, subsisten ciertos problemas

graves, entre los que destacan la escasez de puestos escolares y la falta de instalaciones y servicios adecuados en las escuelas. En toda la región la enseñanza primaria para la población general fue introducida en primer lugar por las distintas iglesias cristianas, las cuales han seguido desempeñando un papel sumamente importante en este nivel de enseñanza en la mayoría de los países. En Trinidad y Tabago y en Guyana las religiones no cristianas (v.gr., hindú y musulmana) ha entrado también en el campo de la enseñanza primaria en fecha más reciente. En todos los países el Gobierno ha realizado contribuciones cuantiosas a las organizaciones eclesiásticas en relación con sus escuelas. Con todo, la participación de las iglesias en la enseñanza primaria se ha reducido a medida que aumentaba la dirección y asistencia financiera de los gobiernos. En Guyana la secularización de las escuelas se completó en 1976. La política de todos los gobiernos de la región consiste en asegurar la disponibilidad de la enseñanza primaria gratuita y su utilización por todos los niños.

Hasta la fecha, la mayoría de los países no se han ocupado de la enseñanza pre-escolar (3-5 años). Los dos gobiernos "socialistas" a saber, Guyana y Jamaica, han adoptado recientemente medidas a este respecto, pero no parece probable que los demás gobiernos sigan su ejemplo en el futuro inmediato.

La preocupación fundamental durante el período postbélico ha consistido en establecer unos servicios adecuados de enseñanza secundaria y demás tipos de enseñanza postprimaria. Aunque al principio la proporción de muchachos que continuaban su educación después de concluir la enseñanza primaria era muy reducida, el panorama ha cambiado por completo como consecuencia del incremento considerable de la demanda de enseñanza secundaria por parte de la población, por otra parte, y de la gran prioridad que le ha sido concedida por los gobiernos, por otra; el interés, notablemente mayor, por la enseñanza secundaria mostrado por las autoridades oficiales se deriva, en gran medida, de su reconocimiento de que una fuerza de trabajo mejor educada y capacitada es esencial para

el desarrollo social y económico nacional en el marco de la independencia. Los tres principales objetivos de la política a este respecto han sido los siguientes:

- a) franquear el acceso a la enseñanza secundaria a todos los muchachos en edad apropiada a la mayor brevedad posible;
- b) permitir que todos los muchachos se beneficien de la enseñanza postprimaria, haciéndola gratuita. Como esta enseñanza aún no alcanza para todos, la mayoría de los gobiernos la imparte con carácter gratuito a la totalidad o la mayoría de los estudiantes que ingresan en las respectivas escuelas tras una selección basada en un examen-concurso a la edad de 12 años;
- c) modificar el sistema de enseñanza secundaria, incluidos los planes de estudio, con objeto de adaptarla a la sociedad. Esto resulta especialmente importante en vista del origen de esta enseñanza, al que ya nos hemos referido.

En todas estas esferas se siguen planteando graves problemas. Dado el considerable aumento de la población escolar, ha sido difícil disponer de las escuelas, servicios y maestros necesarios para satisfacer la demanda de enseñanza secundaria. El predominio absoluto de la enseñanza escolar clásica del pasado ha cesado y ahora se presta mayor atención a las escuelas secundarias comprehensivas y otros tipos de escuelas profesionales. Además, se presta particular atención a la ampliación de los planes de estudio de las escuelas secundarias para incluir temas técnicos y vocacionales. Estos intentos distan aún mucho de constituir un éxito, debido a una serie de razones, una de las cuales es la resistencia que oponen los padres y las viejas escuelas a la introducción de tales cambios.

La enseñanza universitaria ha registrado un crecimiento notable en la región. Hasta 1948 la enseñanza universitaria había de buscarse fuera de la región. En 1948 se creó la Universidad de las Indias Occidentales y en 1963 la de Guyana. La Universidad de las Indias Occidentales cuenta actualmente con recintos universitarios en Jamaica, Trinidad y Tabago y Barbados, así como con departamentos extramuros en los demás países caribeños miembros de la Commonwealth que le brindan su apoyo. Los recintos universitarios y las facultades han ido creciendo paralelamente al número de estudiantes que cursaban estudios postsecundarios.

No obstante, sólo una fracción muy reducida de la población posee estudios universitarios - el uno por ciento o menos en los distintos países -, por lo que existe interés en que aumente el número de estudiantes que acuden a la universidad. Al mismo tiempo, a los gobiernos les preocupa el elevado costo de la enseñanza universitaria y la tendencia de los estudiantes a concentrarse en ciertas facultades, v.gr., Letras y Ciencias Sociales, en detrimento de otras, como Agricultura e Ingeniería. Esta preocupación se ve indudablemente acentuada por la inclinación de los estudiantes y profesores universitarios de Letras y Ciencias Sociales a participar en actividades políticas y otras actividades conexas en oposición al gobierno en el poder. Por estas y otras razones, en su sexta reunión, celebrada en 1972, los Jefes de Gobierno de los países caribeños miembros de la Commonwealth afirmaron la necesidad de evaluar las necesidades de personal capacitado en los planos profesional, administrativo, directivo y sub-profesional en la región, con objeto de disponer de una base sólida para determinar la medida y la forma en que deberían ampliarse las instalaciones y servicios de enseñanza universitaria y otros tipos de enseñanza postsecundaria. Los países mayores cuentan todos con institutos de capacitación técnica a nivel terciario. Se estima que son estas instalaciones y servicios de capacitación técnica las que deben ampliarse o crearse en los países en que no existan y que, en la universidad, son las facultades técnicas (medicina, ingeniería, agronomía etc.) las que deben ser objeto de especial atención.

CONOCIMIENTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS POLITICOS
Y LA FORMULACION Y EJECUCION DE POLITICAS^{1/}

Apenas existen datos precisos acerca de la medida en que la población del Caribe es consciente de los procesos políticos en virtud de los cuales se formulan las políticas de población, o de la determinación y ejecución de tales políticas. Las pruebas parecen indicar que en los países caribeños miembros de la Commonwealth se dan una serie de factores

^{1/} El resto del presente documento ha sido tomado de Jack Harewood (1978b).

que contribuyen a que el nivel de estos conocimientos sea relativamente alto. Entre estos factores cabe citar los siguientes:

- a) el nivel relativamente elevado de la educación general: en 1970 la proporción de la población mayor de diez años con un mínimo de 4 años de escolaridad primaria era ligeramente superior al 95 por ciento;
- b) las reducidas dimensiones de los países: el país de mayor extensión efectiva es Jamaica con 11,000 kilómetros cuadrados, ya que los países ubicados en tierra firme, aunque mayores, están deshabitados en su mayor parte;
- c) la eficiencia de las comunicaciones, lo cual está relacionado, en parte, con los incisos (a) y (b) supra y, en parte, con el hecho de que en estos países la mayoría de las personas tienen aparatos de radio, mientras que en los países donde existen estaciones de televisión la proporción de poseedores de receptores es razonablemente elevada;
- d) la tradición de democracia política heredada de Gran Bretaña, que exige la celebración de elecciones generales cada cinco años y da lugar a la participación continua, aunque más acentuada en los períodos electorales, de los partidos políticos del gobierno y de la oposición en la aportación de información a la población como parte de sus campañas para mantener o recuperar su ascendente político.

De las esferas concretas que nos interesan de un modo particular, puede afirmarse que la publicidad y la información son satisfactorias en lo que se refiere al control de la fecundidad - allí donde existe un programa oficial de planificación de la familia -, la creación de puestos de trabajo y la educación. Donde existen organizaciones especiales encargadas de promover u orientar el desarrollo rural o de organizar planes de emigración, la publicidad y las relaciones públicas también resultan aceptables, aunque en general menos satisfactorias que en el caso del control de la fecundidad y los recursos humanos. Por lo general, en los países que imponen limitaciones a la inmigración los nacionales son conscientes de la existencia de tales restricciones, pero ignoran o conocen insuficientemente los detalles de tales políticas y medidas restrictivas puesto que no les afectan a ellos directamente.

Un estudio sobre la participación popular en las elecciones generales de Jamaica de 1972. (Carl Stone (1974)) permite formarse una idea del grado de concienciación de la población. El estudio estableció que el 82 por ciento del electorado escuchaba las alocuciones de los

partidos por radio, el 48 por ciento asistía a los mítines políticos, el 43 por ciento leía la publicidad de los partidos en los diarios y el 53 por ciento hablaba de las elecciones con otros votantes. Otro estudio efectuado en relación con las elecciones generales de 1976 en Trinidad y Tabago revela igualmente un alto nivel de conciencia de los problemas políticos. Sin embargo, como ambos estudios citados se refieren a las elecciones generales no cabe considerarlos como directamente indicativos del grado de conocimiento de los procesos políticos determinantes de las políticas de población. Además, parece lógico que el interés y la participación en las cuestiones políticas se intensifiquen en los períodos de elecciones generales. A pesar de ello, los dos estudios pueden servir de indicadores, ya que es de suponer que las personas más interesadas y dedicadas a los problemas políticos generales sean también conscientes de las cuestiones específicas que les afecten particularmente. A este respecto, en el estudio de Stone se comparan varios de los indicadores citados supra y otros conexos con el nivel de participación en las elecciones generales del Reino Unido y los Estados Unidos de 1964 y 1966 respectivamente. Con la excepción de las intervenciones de los partidos en televisión, respecto de las cuales la audiencia en Jamaica es apreciablemente inferior a la del Reino Unido y los Estados Unidos de América, los demás indicadores en Jamaica son tan altos como en los otros dos países - y algunos, incluso, considerablemente superiores.

El nivel de conocimientos es mucho mayor en Barbados que en Jamaica y Trinidad y Tabago, debido al reducido tamaño de la isla (431 kilómetros cuadrados) y a la mayor proporción de personas con alguna educación, en la mayoría de las islas de Barlovento y Sotavento, en cambio, se estima que el nivel de conocimientos es inferior.

Un punto que conviene destacar es que el conocimiento popular de los procesos políticos o de las mismas políticas no entraña necesariamente su apoyo popular, ni aún siquiera su aceptación. Existen sobradas pruebas de que, cuando una política cuenta con el apoyo popular, a menudo ello obedece a razones distintas de las que justificaron su adopción. Por ejemplo, cuando un gobierno aprueba

un programa de control de la fecundidad con objeto de hacer frente a los problemas nacionales asociados con un crecimiento demográfico demasiado rápido, puede ocurrir, y ocurre con frecuencia, que la población lo acoja con satisfacción como medio para solucionar los problemas individuales y familiares ocasionados por una prole excesivamente numerosa. También ocurre, a veces, que decisiones políticas adoptadas en aras de los "intereses nacionales" no sean aceptadas por no parecer favorables a los "intereses personales o familiares" de la población. Un ejemplo a este respecto es el intento de fomentar la enseñanza técnica, incluida la agricultura, en las escuelas secundarias, con preferencia a la enseñanza escolar clásica que tradicionalmente se venía impartiendo a ese nivel, en aras del "desarrollo económico y social" nacional. Ahora bien, para las personas de origen africano - y las de origen indio en Guyana y Trinidad y Tabago, donde este grupo es muy numeroso - la enseñanza escolar clásica ha constituido y sigue constituyendo el vehículo por excelencia para que sus hijos escapen de la agricultura y demás ocupaciones "técnicas" y accedan a trabajos mejor remunerados y socialmente mejor considerados (bien en el campo de las profesiones liberales, como la medicina y el derecho, bien en los altos niveles administrativos del Gobierno o de la gran empresa) que antes estaban reservados para los blancos, los mestizos y algún que otro negro afortunado. Para ellos la enseñanza secundaria no es un instrumento para promocionar las ocupaciones técnicas y agrícolas, sino un medio para desligarse de ellas. La enseñanza que se desprende de lo anterior y de otros ejemplos que se podrían citar, es que tanto los políticos como los investigadores habrán de prestar mucha mayor atención a los valores, actitudes, hábitos y aspiraciones de la población, tanto en términos de formulación de políticas que tomen en consideración esos factores, como en términos de formulación y ejecución de programas adecuados de educación y relaciones públicas destinados a modificar tales valores, actitudes, etc., cuando ello parezca necesario.

OTROS ELEMENTOS ATINENTES A LA "TRADUCCION" DE LOS RESULTADOS
DE LAS INVESTIGACIONES EN TERMINOS DE LOS PROCESOS DE
FORMULACION DE POLITICAS

Los problemas atinentes a la "traducción" de los resultados de las investigaciones en términos de los procesos de formulación de políticas en el Caribe no son excepcionales. En gran medida son consecuencia del hecho de que las personas y organismos - gubernamentales, universitarios u otros - encargados de realizar las investigaciones no suelen participar directamente ni en la formulación de políticas ni en funciones de asesoramiento al respecto. Además, salvo en ciertos casos especiales - por ejemplo, cuando la investigación se ha solicitado específicamente para ese fin - la publicación de los resultados de las investigaciones no coincide necesariamente con los períodos durante los cuales se formulan o examinan las políticas. Esto significa que en los períodos críticos de formulación y examen de políticas puede ocurrir que no se sometan a la atención de los responsables los resultados de investigaciones pertinentes ya completadas. Otro problema estriba en que la mayoría de los responsables de la formulación de políticas carecen de formación académica en relación con el tema particular que se está considerando, mientras que los resultados de las investigaciones se suelen presentar con harta frecuencia en una forma y con una extensión más propias para informar a otros investigadores que a unos políticos muy ocupados. Otro problema relacionado con el anterior es que, en la medida en que se encuentre divorciado de la administración y formulación de políticas, como suele ser el caso, el investigador tenderá a ignorar o a prestar una atención insuficiente a determinados factores que, aunque ajenos a la investigación, resultan vitales para el administrador y el formulador de políticas, por lo que los resultados de la investigación parecerán faltos de realismo a los ojos de éstos.

REFERENCIAS

1. CARRINGTON, L.D. (1978) Education and Development in the English-speaking Caribbean: A Contemporary Survey.
UNESCO/ECLA/UNDP, DEALC/16
2. HAREWOOD, Jack (1968) "Recent Population Trends and Family Planning Activity in the Caribbean Area"
DEMOGRAPHY, Volumen 5, No. 2.
3. HAREWOOD, Jack (1975) "West Indian People" en George L. Beckford (ed.) Caribbean Economy, I.S.E.R., U.W.I., Mona, Jamaica
4. HAREWOOD, Jack (ed.) (1977a) "Poverty and Basic Needs" en Caribbean Issues, Vol. 3, Nos. 2 y 3, (Desempleo), Extra-Mural Studies, U.W.I.
5. HAREWOOD, Jack (1978b) Caribbean Population Policy Review, preparado para IRG, El Colegio de México.
6. HAREWOOD, Jack (1978a) "Unemployment and Related Problems in the Commonwealth Caribbean"; en Occasional Papers Series - Human Resources 2: ISER, U.W.I., St. Augustine.
7. HAREWOOD, Jack (1978b) "Population Projections for Trinidad and Tobago, 1970-2000"; en Occasional Papers Series - Human Resources 2: ISER, U.W.I., St. Augustine.
8. SEGAL, Aaron (1969) Politics and Population in the Caribbean, Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico.
9. SEGAL, Aaron (1975) Population Policies in the Caribbean, Lexington Books.

