

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION  
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION  
DE AMERICA LATINA \*

# BOLETIN DE PLANIFICACION

\*Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.

E/CEPAL/ILPES/G.3

Septiembre 1980

Composición, impresión y encuadernación  
realizadas por los servicios gráficos  
CEPAL/ILPES  
80-9-1901

SUMARIO

PRESENTACION		3
ARTICULOS		
Trevor Farrell	La planificación del sector energético	5
Jack Harewood	Políticas en materia de población en el Caribe	21
W.J. Phillips	Un marco para el desarrollo de una estrategia regional en materia de alimentación y nutrición	41
Raymond Bromley	El proceso de planificación: Lecciones del pasado y un modelo para el futuro	63
Dudley Seers	¿Qué estamos tratando de medir?	73
NOTAS Y COMENTARIOS		
Conclusiones del Seminario sobre "Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional", realizado en Bogotá entre el 17 y el 21 de septiembre de 1979		101
Informe de la Segunda Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, Jamaica, junio 1980		116



## PRESENTACION

En cumplimiento de los propósitos y objetivos del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe, el ILPES presenta con satisfacción el Boletín de Planificación No. 10 y No. 11. Durante los últimos tres años esta labor de divulgación y apoyo ha venido consolidándose hasta convertirse en prioritaria dentro del programa de trabajo del Instituto. La meta es hacer del Boletín el vocero por excelencia del pensamiento y trabajos de los organismos de planificación. Nada puede ser más valioso en estos momentos que apoyar con ahinco los esfuerzos de cooperación e integración entre los planificadores de la región.

En esta oportunidad quisiéramos referirnos a dos hechos de vital importancia. En primer lugar, dentro de las funciones y reglamento del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) como órgano de la CEPAL, la reunión de planificadores del Caribe es un hecho de vital importancia para la subregión. A partir de la primera reunión celebrada en La Habana en enero de 1979, se sentaron las bases para profundizar e institucionalizar el proceso de planificación de los diversos países y la cooperación entre ellos y vislumbrar los problemas que todavía existen para que dicho proceso llegue a constituir un elemento cada vez más importante y positivo en la conducción de la política de desarrollo.

Tal como se mencionó en dicha reunión, con la creación de mecanismos de cooperación y coordinación entre planificadores se reconoce: primero, que la experiencia y las realizaciones de cada país pueden representar aportes valiosos para los demás países, a través de un enriquecimiento común de conocimientos; segundo, que la colaboración técnica no debe ser ya solamente entre los organismos internacionales hacia los países en desarrollo, sino de los países en desarrollo entre sí; tercero, que siendo la planificación un campo del conocimiento y de la acción humana que se relaciona con un mundo económico que sufre profundos cambios, ella requiere una continua revisión de metodologías, alcances y objetivos. Esa revisión, considera el ILPES, puede realizarse por excelencia en foros como la reunión de planificadores del Caribe o de otros grupos sub-regionales

de América Latina. Consciente de esta realidad, el Instituto ve con enorme satisfacción los resultados de la Segunda Reunión del Caribe celebrada en Kingston - Jamaica - del 29 de mayo al 2 de junio de 1980.

El presente número incluye una selección de los trabajos que fueron presentados en dicha reunión. Todos ellos se refieren a temas de alta prioridad en la solución de los problemas sociales y económicos de la región. En este sentido consideramos que su divulgación es en extremo oportuna y nos sentimos complacidos de apoyar y participar en su realización.

De igual manera, se incluyen dos importantes contribuciones de los distinguidos profesores Dudley Seers y Raymond Bromley. Estos aportes, por su naturaleza conceptual y metodológica, constituyen una valiosa referencia para los planificadores y teóricos del desarrollo económico en general.

El tema Notas y Comentarios presenta un resumen del Seminario sobre "Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional" realizado en Bogotá entre el 17 y el 21 de septiembre de 1979.

Además, se incluye una síntesis del informe final de la Segunda Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, con el texto completo de las resoluciones adoptadas.

## LA PLANIFICACION DEL SECTOR ENERGETICO

Trevor Farrell \*/

El alza espectacular de los precios del petróleo desde 1973 ha dado lugar a un incremento masivo del costo de la energía en muchos de los países energéticamente deficitarios e importadores de petróleo y simultáneamente ha significado la acumulación de beneficios ingentes e inesperados por parte de un pequeño puñado de exportadores de petróleo. En el Caribe, por ejemplo, Jamaica ha visto como el valor de sus importaciones de petróleo, que representan aproximadamente el 90 por ciento de su consumo de energía, aumentaba desde un 8 por ciento del valor total de las importaciones de bienes y servicios en 1972 a un 16 por ciento en 1978. Aunque el volumen total de petróleo importado en 1978 venía a ser el mismo que en 1972 (16,1 millones de barriles), su valor se disparó experimentando un incremento del 250 por ciento - de 55,5 millones de dólares EE.UU. en 1972 a 193,9 millones de dólares EE.UU. en 1978.

Tan descomunal incremento en el costo de la energía ha obligado a los responsables de formular las políticas en la inmensa mayoría de los países a conceder a la energía un lugar central en el ámbito de sus funciones. Dadas las circunstancias, la planificación del sector energético y la formulación de políticas juiciosas para atajar los problemas han cobrado importancia y adquirido carácter de urgencia. La presente monografía, en la que se intenta esbozar heurísticamente como se puede - y se debe - abordar la planificación energética, está basada en AFROSIBER, un método de planificación en nueve etapas apropiado para una planificación nacional comprehensiva <sup>1/</sup>. Como referencia se ha tomado la región del Caribe.

La primera etapa en la planificación del sector energético y la formulación de políticas relacionadas con la utilización de la energía implica una evaluación sistemática de la situación concreta del país en cuestión. Esta tarea presenta cuatro aspectos: en primer lugar, la planificación de la energía, como la de cualquier otra variable macro-económica, exige para "tener éxito" la satisfacción previa de ciertas

---

\*/ Profesor, Departamento de Economía, Universidad de las Indias Occidentales, St. Augustine, Trinidad.

<sup>1/</sup> Trevor Farrell: "How to Plan: AFROSIBER - The Nine Point Planning Method and its application to Development Planning", Universidad de las Indias Occidentales, St. Augustine, Departamento de Ciencias Económicas (mimeografiado).

condiciones básicas <sup>2/</sup>. Si estas condiciones previas no se cumplen al iniciarse el ejercicio de planificación, su satisfacción se convierte en un objetivo inmediato o concomitante del proceso. Las condiciones previas a que nos estamos refiriendo son seis, a saber:

Al igual que la planificación de la economía nacional, del sector agrícola o de la educación, la planificación del sector energético exige en primer lugar la existencia o la creación de una estructura orgánica eficaz encargada de formular, ejecutar, coordinar, vigilar y examinar críticamente los planes, proyectos, políticas y programas relativos a la energía. Esta afirmación parece obvia, incluso trivial; sin embargo, basta considerar la experiencia de muchos países para darse cuenta de que en la práctica se olvida esto con tanta frecuencia que resulta necesario un pronunciamiento explícito al respecto.

La segunda condición, relacionada con la primera, es que existan o se establezcan cuadros de personas con las capacidades y conocimientos especializados necesarios para abordar la planificación y ejecución de políticas y programas. El examen de la situación del Caribe revela que en varios países no se cumplen aún la primera condición - a saber - una estructura orgánica eficaz para la planificación y formulación de políticas en el sector energético. En parte esto es debido a la falta de satisfacción de la segunda condición - a saber - la búsqueda, contratación y formación de personas con las capacidades y conocimientos especializados que, en materia de energía y planificación, son necesarios.

En última instancia, es imposible planificar aquéllo sobre lo que se carece en absoluto de control. Para poder planificar con eficacia el sector energético o cualquier otro sector, un país debe ser capaz de ejercer un determinado grado mínimo de control sobre él.

La cuarta condición previa para el éxito de la planificación se refiere a un factor más sutil e intangible. Para planificar debidamente es preciso que el sistema entienda el proceso en toda su complejidad conozca exactamente qué es lo que se puede lograr, cuáles son las ventajas reales de la planificación, cuáles sus límites, cómo debe procederse, cuáles son sus repercusiones orgánicas y políticas y cuáles sus costos en términos de tiempo y de recursos, y sepa de la frustración a que puede dar lugar el mantenerse inactivo aunque la acción parece desesperadamente

---

<sup>2/</sup> Venezuela, Ministerio de Energía y Minas, Governing Document on Venezuelan Energy Policy, Caracas, mayo de 1979.



necesaria, debido a que está en marcha algo llamado "planificación". Esto nos lleva a la quinta condición: que exista la voluntad de planificar por parte de los altos responsables de la adopción de decisiones políticas del sistema. Si esta voluntad faltara, sería probable que los tecnócratas responsables de la planificación acabaran por sentirse frustrados y propensos a la hipertensión, a no ser que dispusieran de sus propias válvulas de seguridad psicológicas.

En sexto lugar, y muy importante, la calidad de la planificación depende enteramente de la calidad de la información. Una política energética acertada y bien fundada se ha de basar necesariamente en el perfecto entendimiento de la situación del país de que se trate en lo que se refiere a la energía. La información desempeña una función vital a este respecto.

Es evidente que actualmente en muchas partes del Caribe estas seis condiciones previas para una planificación acertada del sector energético brillan por su ausencia. Así pues una de las primeras tareas de la planificación del sector energético o de cualquier otro sector, en las condiciones del Caribe consiste en hallar la manera de resolver estos problemas.

El segundo aspecto de la evaluación de la situación en lo que se refiere a la energía puede casi tratarse como otra condición previa. Nos referimos al hecho de que la planificación adecuada y exhaustiva del sector energético resulta inviable si no va acompañada de la planificación de otras esferas de la economía nacional - o bien, como mínimo, si es que no se planifican los demás sectores de la economía nacional, que se considere por lo menos seriamente su trayectoria futura.

Esto es debido a que la energía, como la mano de obra, constituye un insumo para otras actividades. No es posible determinar, por ejemplo, el nivel óptimo de producción de energía con independencia de los niveles de actividad previstos en los demás sectores de la economía. Lo que vaya a ocurrir o lo que esté previsto que suceda en los diversos sectores de la economía, los nuevos proyectos dispuestos a ponerse en marcha, la mejora del nivel de vida, son todos ellos factores susceptibles de repercutir en el nivel de utilización de energía por la sociedad (dejando de lado por un momento los efectos de los cambios tecnológicos sobre la producción de energía). Por consiguiente, en condiciones ideales la planificación del sector energético debería llevarse a cabo en forma pormenorizada junto con la planificación de los demás sectores y esferas principales de actividad de la economía

nacional. Garantizar la existencia - o la creación - de mecanismos que aseguren esta vinculación es el segundo aspecto de nuestra evaluación de la situación.

La tercera fase del proceso es la evaluación formal de la situación en lo que se refiere específicamente a la energía. Esto entraña la preparación de una serie de estudios que brinden la mayor parte de la información general básica necesaria para la adopción de decisiones. Habrán de realizarse análisis que permitan responder a las siguientes preguntas:

a) ¿Cuánta energía se consume en el país en cuestión? ¿Cómo ha evolucionado históricamente su consumo de energía? ¿Qué puede deducirse de esta evolución?

b) ¿Cuáles son las fuentes de la energía consumida? (Desglosar atendiendo a la fuente de abastecimiento y distinguiendo entre fuentes nacionales e importaciones).

c) ¿Qué gasto supone para el país el consumo de energía? Responder a esta pregunta implica analizar el costo en divisas de la energía importada, el costo de la producción nacional de energía, si procede, y la relación entre los gastos por concepto de energía y el bienestar de los consumidores. También han de considerarse aquí otros aspectos del costo social, como las repercusiones ambientales de las pautas actuales y pasadas de utilización de la energía. Por supuesto los gastos que entrañen las pautas de utilización de la energía se analizarán cronológicamente y se identificarán las tendencias y otras variables pertinentes.

d) ¿Qué relación existe - suponiendo que exista alguna - entre el consumo de energía y el rendimiento económico global? ¿Hasta qué punto es invariable esta relación a corto, medio y largo plazo?

e) A continuación se divide la economía nacional en sectores y ramas, v.gr. el transporte, la bauxita, el turismo, los hogares, etc., y se analizan detalladamente sus respectivos consumos de energía. Para cada sector se formulan ciertas cuestiones fundamentales y se busca la respuesta: ¿Cuánta energía utiliza el sector? ¿Cuánto cuesta? ¿Qué proporción de los costos de producción del sector corresponde a la energía? ¿Qué se deduce de una comparación entre la utilización de energía en la rama o sector económico de que se trate y otras ramas o

sectores en los planos nacional e internacional? ¿Cuál es la "densidad de utilización de energía" de la rama o sector? ¿Qué posibilidades de sustitución existen en lo que se refiere a las fuentes de energía? ¿Con qué eficiencia se utiliza la energía? ¿Se podría utilizar la misma cantidad de energía con mayor provecho social neto en algún otro sector productivo?

f) Sigue un análisis de la energía consumida en función de la fuente de suministro. Se estudia cada una de las fuentes de abastecimiento, reales y potenciales, y se analizan los usos finales a que se destinan, determinando qué usos finales son viables y cuáles convenientes. Se efectúa también un estudio comparativo de los costos de las fuentes alternas de energía y se comparan éstas rigurosamente mediante técnicas de análisis de sistemas. Esto permite evaluar exhaustivamente cada fuente de energía considerando todos los factores pertinentes, desde la seguridad del abastecimiento, hasta el transporte, la distribución, el almacenamiento, las tecnologías que entraña, los costos, los precios, etc.

g) Se determinan los balances energéticos que ligan a las fuentes de abastecimiento con los usos intermedios y finales. Estos balances permiten seguir el curso de las corrientes energéticas en la economía con ayuda de un sistema complejo de matrices.

h) El análisis del consumo de energía por fuentes de abastecimiento y por usos finales permite proceder a una evaluación global de la utilización de la energía. ¿Cuánta energía se consume? ¿Dónde? ¿Hasta qué punto están justificados los niveles de consumo de los distintos sectores y ramas, y el consumo global? ¿Qué posibilidades de conservación existen en el contexto vigente? ¿Cuál es la elasticidad de la demanda de energía con respecto a los precios? ¿Qué costos entrañan las distintas fuentes alternas de abastecimiento de energía? (Véase el Cuadro 1).

i) Deberán realizarse análisis detallados especiales de determinadas fuentes de abastecimiento que, como el petróleo, pudieran revestir una importancia particular para el país en cuestión. Además, suele ser también conveniente efectuar un análisis especial de la generación y consumo de la electricidad.

j) Se procede a una evaluación de las políticas energéticas presentes y pasadas y de sus repercusiones.

k) Por último, es necesario analizar detenidamente la situación internacional en lo que se refiere a la energía y sus posibles repercusiones presentes y futuras sobre la situación nacional.

Quede claro que, por supuesto, esta lista de necesidades en materia de información representa un ideal. Nadie que haya trabajado realmente en la planificación y formulación de políticas energéticas de países subdesarrollados del tipo de los del Caribe abrigará ninguna ilusión de poder disponer, al menos al principio, de toda la información y las respuestas que desee.

Como antes de 1973 eran muy escasas las personas profundamente interesadas en las cuestiones relacionadas con la energía, fue poco lo que se hizo en relación con la recogida de datos a este respecto. En consecuencia, cuando se empieza a planificar el sector energético se encuentran enormes lagunas en los datos y la consiguiente ignorancia de grandes esferas.

Con el tiempo mejora la situación y aumenta paralelamente la capacidad de generar y evaluar la información necesaria para cubrir con éxito esta primera etapa del proceso de planificación.

Esto significa que uno de los primeros objetivos de la planificación del sector energético de las economías de los países del Caribe ha de ser, implícita o explícitamente, la mejora de la base de datos con que se trabaje y, más en general, de los sistemas de información en materia de energía - especialmente en lo que se refiere al mercado energético internacional.

Por otra parte, por muy imperfecta que sea la base inicial de datos ello no quiere decir que sea imposible encontrar o generar en un plazo razonable (unos pocos meses) la información suficiente para formular algunos planes iniciales y tomar ciertas iniciativas en materia de política.

#### Segunda etapa: Pronóstico

La segunda etapa del ejercicio de planificación consiste en la pronóstico. En realidad esta segunda etapa está íntimamente relacionada con la primera - la evaluación de la situación - hasta el

punto de que cabe considerar que en realidad constituyen dos fases diferentes de una misma etapa, más que dos series de actividades bien diferenciadas. Mientras que en la primera etapa se evalúan el presente o el pasado, según proceda, en la segunda se procede a una evaluación del contexto y la situación futuros. La planificación, en realidad, entraña vincular el pasado, el presente y el futuro.

En la segunda etapa, pues, se vuelven a tratar muchas de las cuestiones analizadas en la primera, aunque ahora se trata de pronosticar los niveles futuros de las distintas variables. Con esto se quiere decir que, aunque conceptualmente y para fines expositivos sea necesario y conveniente diferenciar dos fases - evaluación de la situación y pronosticación - en la práctica ambas actividades son llevadas a cabo conjunta y simultáneamente, normalmente por las mismas personas.

Así pues, no basta con establecer las pautas actuales de consumo, sino que es preciso estudiar la probable demanda futura de energía. Las proyecciones de la demanda futura de energía se efectúan tanto al nivel global macro-económico, como al nivel de los sectores y ramas de la economía. Los pronósticos a nivel macro-económico, que por lo general se efectúan con ayuda de técnicas econométricas relativamente sencillas, suelen basarse en la íntima relación que parece existir en muchas economías entre el consumo de energía y la producción. Los pronósticos sectoriales se basan en las proyecciones de los niveles futuros de actividad de los sectores en cuestión. Es, pues, evidente que la planificación del sector energético ha de estar relacionada con la de otros sectores de la economía.

También se hacen pronósticos del abastecimiento futuro de energía, por fuentes de abastecimiento. Estos pronósticos implican cuestiones tales como el potencial de la producción nacional de energía, la contribución de nuevas fuentes alternas de energía, la seguridad del abastecimiento, los problemas tecnológicos y los costos y precios previstos de las distintas fuentes de energía.

### Tercera etapa: Evaluación de recursos

El tercer paso del proceso de planificación consiste en un análisis detallado de la situación del país en materia de recursos energéticos. Es en esta etapa cuando se evalúan las fuentes de energía reales y

potenciales del país - petróleo, gas, energía hidroeléctrica, potencial geotérmico, etc. Las cuestiones que se plantean a este respecto se refieren a la estimación de las reservas de petróleo o gas, el análisis comparativo de los costos de producción de las distintas fuentes, la determinación del intervalo de tiempo que media entre el descubrimiento de nuevos recursos y su puesta en producción, los programas de exploración y su organización, la evaluación del potencial de aprovechamiento de nuevas fuentes energéticas - v.gr., la utilización de pequeñas presas para la generación de energía hidroeléctrica o de volcanes inactivos para la de energía geotérmica - etc.

En la situación de los países del Caribe muchas de estas tareas habrán de ser realizadas por ingenieros, geólogos, geofísicos, etc., puesto que en realidad se sabe muy poco de nuestra situación en materia de recursos energéticos. También debe quedar claro que, aunque las actividades descritas en relación con esta tercera etapa sean presentadas en forma de secuencia, en la práctica pueden llevarse a cabo, y probablemente deberán llevarse a cabo, en forma paralela a las tareas incluidas en las etapas primera y segunda.

#### Cuarta etapa: Fijación de objetivos

Los tres primeros pasos del presente método de planificación se refieren estrictamente a la generación, organización e interpretación de la información. Una vez realizada esta labor quedan sentadas las bases para la formulación de políticas y programas. El núcleo mismo de la formulación del plan y las políticas consiste en la fijación de un conjunto complejo de objetivos y metas sobre un determinado horizonte temporal.

De la información recogida y analizada en los tres primeros pasos tal vez pueda deducirse que existe en el país la posibilidad de aprovechar nuevas fuentes autóctonas de energía; no obstante, esto sólo repercutirá a mediano y largo plazo. Este hecho, junto con el conocimiento de que actualmente se está desperdiciando una cantidad considerable de energía en diversos sectores y ramas de la economía, puede inducir a fijarse el incremento de la conservación de energía como objetivo a corto y mediano plazo y la explotación de nuevas fuentes autóctonas de energía como objetivo a mediano y largo plazo. También puede ocurrir que la información adquirida revele que el aprovechamiento de ciertas posibilidades de sustitución, v.gr. una mayor utilización

del bagazo en vez del petróleo en la industria azucarera, dé lugar a economías considerables: el aprovechamiento de dicha posibilidad se convertirá entonces en una meta de la política energética.

El resultado, pues, es la definición de una serie de objetivos. Su enumeración podría ser, por ejemplo, la siguiente:

a) contener o reducir el gasto de divisas por concepto de importaciones energéticas;

b) ampliar la producción y utilización de las fuentes autóctonas de energía;

c) aumentar las exportaciones para financiar el incremento del costo de las importaciones energéticas;

d) atraer mayores corrientes de asistencia de los países de la OPEP para financiar las importaciones de petróleo.

Estos objetivos generales se desglosarán en objetivos detallados (por lo general cuantitativos). Son estos últimos objetivos los que constituirán las metas concretas de los planificadores del sistema.

El criterio teórico y operacional fundamental para enfocar la planificación del sector energético se habrá de escoger entre las distintas opciones posibles. En términos generales los posibles enfoques son tres. El primero corresponde esencialmente a la pregunta "¿Cómo puede reducirse al mínimo la relación costo/cantidad de energía utilizada en la economía?". Esta es la noción conceptual por la que parecen regirse los actuales enfoques de la planificación a corto y mediano plazo del sector energético en muchos países. Lo que implica es que la preocupación real de los planificadores puede resumirse cabalmente en la siguiente interrogación: "Dados unos niveles determinados de actividad, ¿cuál es la manera más eficaz de procurar la energía necesaria para sostenerlos con un costo social mínimo y cuál es la mejor manera de financiar este costo?"

El segundo criterio corresponde esencialmente a la siguiente pregunta: "Dada una cantidad determinada de energía (que resulte asequible en las circunstancias concretas en materia de costos y

recursos), ¿cuál es el máximo de actividad económica obtenible?" La solución de este problema entraña dedicar la energía disponible a sus aplicaciones más productivas y deseables, con lo que su utilización será lo más eficiente posible. Este enfoque, que se halla implícito en las políticas de algunos países sumidos en las profundidades de una crisis económica fundamental, se reduce en esencia a un problema de máximos condicionados en el que la función objetiva cuyo máximo se ha de buscar es el nivel de la actividad económica y la condición limitativa, la disponibilidad de una cantidad determinada de divisas para la "compra" de energía. El primer enfoque, en cambio, constituía un problema de mínimos condicionados en el que se buscaba reducir al mínimo los gastos de energía, sujeto a la condición de mantener un determinado nivel de actividad económica.

El tercer enfoque es el método canónico clásico de las ciencias económicas. En él se renuncia a fijar "arbitrariamente" el nivel de la actividad económica o el costo de la energía. Ambas variables interaccionan y lo que debe determinarse es un "punto óptimo". De acuerdo con este enfoque, pues, el precepto fundamental sería utilizar la energía de cada fuente para todos y cada uno de los diferentes usos hasta aquel punto en que el beneficio social marginal sea igual al costo social marginal.

Las diferencias entre los objetivos en materia de política correspondientes a estos tres enfoques son muy profundas. El segundo enfoque conduce naturalmente a políticas que hagan hincapié en las medidas de conservación, el racionamiento, la cesación de ciertas actividades en beneficio de otras consideradas socialmente más valiosas, etc. El tercer enfoque predispone a importar grandes cantidades de energía si va a utilizarse en sectores altamente lucrativos. Además, con este enfoque son los precios los que actúan como dispositivos ordenadores del consumo, en contraposición a la imposición de un racionamiento por el Estado o a un sistema de distribución, bajo control del Estado, de la energía entre los diferentes usuarios de acuerdo con un determinado criterio orientador.

El enfoque correcto es, lógicamente, el tercero. El problema, sin embargo, estriba en que es prácticamente imposible traducirlo en términos operativos. En realidad, el enfoque de la planificación del sector energético actualmente en boga en muchos países parece estar constituido, implícita o explícitamente, por una combinación de los dos primeros



enfoques. No obstante, cabe esperar que, a medida que se vaya entendiendo mejor la cuestión, el tercer enfoque, más sutil y complejo, atraiga mayor atención y se dedique un mayor esfuerzo intelectual a su traducción correcta en términos operativos.

#### Etapas quinta y sexta: Estrategias y sus consecuencias

Una vez fijadas las metas en materia de política energética, el siguiente paso consiste en concebir una serie de estrategias que permitan alcanzarlas. Las metas de conservación, por ejemplo, podrían exigir la utilización de técnicas de educación pública, la introducción de un sistema de impuestos, la concesión de subvenciones y una nueva política de precios. El incremento de las corrientes de ayuda, otro ejemplo, podría entrañar, como estrategia, el estímulo a los países del Tercer Mundo importadores de petróleo para que modificaran sus actuales políticas acomodaticias y de apoyo respecto a la OPEP y adoptaran una línea más firme y exigente hacia la organización.

Una vez concebida la estrategia es preciso descifrar sus consecuencias, las posibles repercusiones de su aplicación, etc. Las reacciones de los demás sectores afectados por la situación ante el despliegue de la estrategia formulada deben ser previstas y prevenidas por ésta, concediéndoles los márgenes oportunos. Es en esta fase en la que se deberán identificar, planificar, presupuestar, evaluar y comparar los proyectos específicos, y, por consiguiente, en la que habrán lógicamente de desempeñar sus funciones los analistas de proyectos.

#### Séptima etapa: Cálculo de los balances de recursos

La diversidad de planes y programas para el sector energético y las pautas de utilización de energía exigen determinados recursos para su ejecución. La decisión de aprovechar más ampliamente las posibilidades hidroeléctricas o de incrementar la producción nacional de petróleo, por ejemplo, entraña necesariamente una demanda de determinados recursos de la sociedad - v.gr., divisas para adquirir el capital necesario. Análogamente, para llevar a cabo con éxito los programas propuestos puede ser necesario contar con los servicios de diversas categorías de expertos especializados o sustraer ciertas tierras a sus usos corrientes para dedicarlas a actividades relacionadas con el aprovechamiento de fuentes alternas de energía. Los programas orientados hacia la conservación de

la energía, tanto si se trata de rehabilitar plantas y equipos existentes, como de aumentar la eficiencia de la generación de electricidad, imponen asimismo sobre la economía un determinado costo en términos de recursos que es preciso calcular.

La estimación de los costos de los distintos programas y planes se aborda mediante el cálculo de los balances de ciertos recursos, v.gr., los costos en divisas, las necesidades de mano de obra, los conocimientos técnicos de alto nivel necesarios, etc. Estos balances se calculan para asegurarse de que la demanda de recursos (mano de obra capacitada, divisas u otros) de los distintos proyectos y programas concuerda con las disponibilidades previstas de los mismos.

Normalmente la demanda y la disponibilidad de los distintos recursos no concordarán al primer intento, lo que hará necesario revisar y recortar las necesidades de los proyectos y programas identificadas en primera instancia, encontrar formas menos costosas de hacer las cosas y hallar la manera de aumentar el volumen de los recursos disponibles inicialmente previstos. Hecho esto, vuelven a calcularse los balances y la operación vuelve a repetirse tantas veces como sea necesario hasta conseguir una concordancia razonable entre la demanda y la disponibilidad previstas de los distintos recursos.

A continuación debe procederse a una labor sumamente difícil y tediosa, pero muy importante. Se trata de distribuir en el tiempo los diversos proyectos y programas, lo que implica analizar período por período los proyectos que se han de llevar a cabo, los flujos de recursos necesarios y las disponibilidades para cada período, las repercusiones de la distribución de los distintos proyectos sobre el conjunto del sistema, etc.

Una serie de proyectos que, en su conjunto, requiera una determinada cantidad de divisas o los servicios de un número determinado de ingenieros puede parecer francamente viable si la demanda total de recursos se determina sobre un horizonte de, por ejemplo, cinco años y se compara con la disponibilidad global de divisas y servicios de ingenieros durante ese mismo período quinquenal. No obstante, la existencia de discrepancias entre el "calendario" de necesidades y el de disponibilidades podría sembrar el caos y la confusión en la totalidad del programa. Tal sería el caso, por ejemplo, si el 80 por ciento de las divisas se

necesitaran en los dos primeros años, durante el período de mayor intensidad de las actividades de construcción, y en cambio resultara que el 80 por ciento de las divisas previstas no fueran a recibirse, y por lo tanto, no fueran a estar disponibles, hasta el cuarto año: si el problema no hubiera sido previsto y no se hubieran adoptado las medidas precisas para hacerle frente, la situación daría lugar a graves dislocaciones y despilfarros.

#### Octava etapa: Ejecución

Los planes no valen para nada si no se ejecutan. El propósito de la planificación no es sustituir a la acción, sino darle forma. Una vez que han sido elaborados los planes y se han articulado y anunciado las políticas, hay que enfrentarse con su ejecución, lo que plantea una serie diferente de problemas en materia de política, comunicación, organización, legislación, relaciones internacionales, etc.

Aunque no es éste el lugar apropiado para extenderse en consideraciones relativas a los problemas de ejecución, tal vez convenga referirse brevemente a lo que con frecuencia constituye el aspecto más crítico de la ejecución, a saber, la organización.

La ejecución con éxito de los planes del sector energético entraña, como la de cualesquiera otros planes, ciertos imperativos organizacionales básicos cuya importancia fundamental sólo tiene igual en la ignorancia de que suelen ser objeto. Para empezar, no tiene ningún sentido ordenar planes en una oficina central de planificación con una participación mínima o nula de las personas afectadas por el plan o encargadas de ejecutarlo. Un plan así tiene grandes probabilidades de nacer muerto.

Es preciso recabar la participación en el proceso de planificación de las organizaciones directamente interesadas y, en particular, de las personas afectadas por el plan o directamente encargadas de ejecutarlo, conocedoras de las cuestiones y problemas particulares, por tener que enfrentarse diariamente con ellos, y dotadas de conocimientos y capacidades cruciales e indispensables para una planificación apropiada. También es importante esta participación desde el punto de vista de la motivación. Ha quedado repetidamente demostrado que la gente reacciona negativamente frente a decisiones en cuya adopción no han sido llamados a intervenir, a pesar de afectarles directamente. Por el contrario, si se les consulta y se busca su participación, suelen sentirse más

motivados para desempeñar una determinada tarea, incluso si su opinión al respecto no ha sido aceptada.

También es necesario contar con un sistema en funcionamiento mediante el cual las decisiones adoptadas lleguen efectivamente a las organizaciones directamente interesadas en la ejecución del plan y queden fielmente reflejadas en la labor que estén realizando. Naturalmente, esto implica determinadas consideraciones acerca de la autoridad, la capacidad de ejercer el mando, etc. Poco sentido tendría el que una oficina central de planificación elaborara un plan energético que llevara implícitas ciertas consecuencias relativas a la generación de electricidad, si no fuera capaz de hacer cumplir a la compañía de electricidad las decisiones adoptadas.

Por último, cabe mencionar otro importante problema de organización, un problema que, si no se soluciona, es capaz de anular las ventajas más importantes de la planificación, a saber, el logro de una coordinación efectiva entre las actividades de las distintas organizaciones.

#### Novena etapa: Examen

Al final del período del plan es preciso llevar a cabo un examen del mismo. No parece necesario extenderse más sobre este tema, puesto que, hoy en día, constituye una práctica habitual de toda gestión saneada.

#### Algunos problemas de la planificación del sector energético propios del Caribe

Antes de terminar, esbozemos algunos de los problemas específicos que plantea la planificación del sector energético en la región del Caribe.

En primer lugar, fuera de Cuba la planificación es una función escasamente desarrollada en el Caribe. A pesar del ropaje de varios planes de desarrollo y de ministerios y departamentos pomposamente designados, la realidad es que la experiencia de la región en materia de planificación es muy reducida - y aún menor la comprensión de lo que realmente significa la planificación, de cómo debe procederse y

cuáles son sus verdaderas ventajas y limitaciones - y que apenas se aprecian las sutilezas que lleva consigo un entendimiento sofisticado de la planificación.

Esta debilidad general de la planificación se refleja en la planificación del sector energético y la necesidad de integrar la planificación del sector energético con la planificación proyectiva de otras ramas y sectores de la economía queda desvirtuada por la ausencia o el carácter anémico de tal actividad - la planificación sectorial.

Un segundo problema que se plantea gira en torno a las dificultades asociadas con la promoción de una cooperación eficaz en la región. Resulta que en una serie de esferas asociadas con la política energética - v.gr. la adquisición y utilización común de la información, la capacitación del personal, la compra y comercialización de productos del petróleo - la cooperación de los países del Caribe sería conveniente, si es que no absolutamente necesaria. Sin embargo, hasta la fecha la tarea de reunir a todos en una empresa común se ha revelado una labor hercúlea en la que apenas si se han alcanzado unos pocos éxitos duraderos.

Es muy importante que, al evaluar la situación, se estudien detenidamente los mercados internacionales de petróleo y energía y se emita un juicio sagaz y razonado de la probable evolución de los precios del petróleo en el futuro. El éxito o el fracaso económico de muchas de las tecnologías energéticas alternativas que actualmente se discuten depende en gran medida de la evolución futura del precio relativo del petróleo - de que prosiga su alza o de que se invierta e inicie un descenso.

Si se produce un descenso en términos reales del precio del petróleo, muchas de las tecnologías energéticas en las que los gobiernos han invertido apresuradamente grandes capitales irán a la bancarrota. Actualmente, el sentir general, que se expresa en toda una serie de pronósticos que, como es habitual, se refuerzan mutuamente, es, casi por unanimidad, que los precios del petróleo seguirán evolucionando al alza y que aumentará el costo de la energía. (La energía barata pertenece al pasado, etc.).

No obstante, el sentir general acerca de la evolución futura del precio del petróleo ya ha demostrado en el pasado ser capaz de cometer

graves errores - v.gr. las predicciones de una reducción a largo plazo del precio en términos reales del petróleo anteriores a 1973. Cabe la posibilidad de que vuelva a equivocarse. El pronóstico que, en última instancia, se formule a este respecto tendrá importantísimas consecuencias en lo que se refiere al tipo de política energética que adopte el país en cuestión.

La región del Caribe se caracteriza, inter alia, por su situación de dependencia tecnológica de los países metropolitanos y por el subdesarrollo de sus capacidades tecnológicas autóctonas. Esta situación general, unida a una falta considerable de expertos en el sector energético, ha venido propiciando la subordinación de la región a los análisis e interpretaciones que de sus problemas energéticos formula la metrópoli y una dependencia casi absoluta de las soluciones y tecnologías metropolitanas para hacer frente a aquéllos.

Existe el peligro no descartable de que, al igual que ha ocurrido con otras esferas, en el sector energético la región vuelva a no ser capaz de desarrollar una capacidad tecnológica propia que le permita identificar, analizar y solucionar sus problemas con pleno conocimiento de las peculiaridades y especiales características del medio particular que encontramos en el Caribe.

## POLITICAS EN MATERIA DE POBLACION EN EL CARIBE

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.

---

\*/ Director, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas,  
Universidad de las Indias Occidentales, St. Augustine, Trinidad.

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 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 liberados por los británicos de barcos que seguían dedicándose a la trata 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

### 1. 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. Hubo 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.

## 2. 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 expedito 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 calificados, 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 Guyanas, 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.

### 3. 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.

#### 4. 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 dependieron 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 acuden 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 eclesíásticas, 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 legislación 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.

## 5. 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 una 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 cuyo 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 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 contratar 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.

## 6. 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 se 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 eclesióásticas 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 3/

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 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.

---

3/ El resto del presente documento ha sido tomado de Jack Harewood (1978b).

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 concientización 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 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 investigación 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.



## BIBLIOGRAFIA

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



UN MARCO PARA EL DESARROLLO DE UNA  
ESTRATEGIA REGIONAL EN MATERIA DE ALIMENTACION  
Y NUTRICION

Dr. W.J. Phillips \*/

A. INTRODUCCION

1. Antecedentes del plan regional de alimentación

En 1975 los efes de Gobierno de los cuatro países más desarrollados del CARICOM establecieron un Grupo de Trabajo sobre alimentación encargado de examinar y someter al examen de los Gobiernos miembros propuestas relativas a:

"... un plan específico para aumentar la producción de alimentos, incluida la pesca, en toda la zona del CARICOM, con objeto de alcanzar el mayor grado posible de autosuficiencia en la región; ..."

Como fruto de las actividades del Grupo de Trabajo sobre alimentación, del Comité Regional de Planificadores Agrícolas y del Comité Permanente de Ministros de Agricultura, se presentaron a la Conferencia de Jefes de Gobierno de diciembre de 1975 varias propuestas relativas a la ejecución de un Plan Regional de Alimentación. En esencia, las propuestas consistían en lo siguiente:

a) Constitución de una empresa comercial, la Empresa de Alimentación del Caribe, como mecanismo principal para la ejecución del Plan Regional de Alimentación y vanguardia de un programa encaminado a lograr una mayor autosuficiencia de la región en materia de alimentos;

b) Identificación preliminar de proyectos capaces de contribuir a la resolución de los problemas de producción y empleo a la mayor

---

\*/ Secretaría de la Comunidad del Caribe, Georgetown, Guyana.

brevedad. Esos proyectos se inscriben en el ámbito de los subsectores de productos alimenticios y servicios de apoyo más importantes, como:

- i) los productos ganaderos;
- ii) los granos para el consumo humano directo o para la elaboración de piensos;
- iii) las frutas y hortalizas;
- iv) la producción de semillas y otros métodos de propagación de cultivos;
- v) la adquisición a granel de insumos agrícolas y su distribución;
- vi) las especias y aceites esenciales.

c) Utilización de los mecanismos institucionales comunitarios existentes para la ejecución del Plan Regional de Alimentación.

La Conferencia de Jefes de Gobiernos examinó estas propuestas y:

"Acordó, en principio, constituir una Empresa de Alimentación del Caribe, como mecanismo para la ejecución del Plan Regional de Alimentación, y ponerla en funcionamiento en breve plazo, en todo caso antes de septiembre de 1976;

Aprobó las propuestas relativas a los proyectos identificados;

Pidió a la Secretaría de la Comunidad del Caribe que adoptara las medidas necesarias para que los estudios de previabilidad relacionados con los principales temas del programa de trabajo se llevaran a cabo lo antes posible;

Pidió al Banco de Desarrollo del Caribe que estudiara las posibles fuentes de financiación de los estudios de previabilidad y la posibilidad de financiar mediante créditos los proyectos identificados, e informara al respecto;

Pidió al Comité Permanente de Ministros de Agricultura que mantuviera bajo constante examen los progresos que se realizaran durante 1976 e

impartiera cualquier instrucción adicional que estimara necesaria".

La base fundamental del Plan de Alimentación ha sido un proceso continuo de estudio, identificación y ejecución de proyectos en los distintos subsectores. Este enfoque aplica lo que se ha dado en llamar el concepto de "diseño preliminar".

Esta noción, concebida inicialmente en relación con el subsector ganadero, consiste en esencia en una contabilidad de las necesidades regionales y de la capacidad regional de satisfacerlas, definida en primera instancia en términos de planes nacionales fácilmente identificables. Este enfoque propone una estrategia regional, en la que quedan integrados los programas y políticas nacionales para el desarrollo del subsector en cuestión. Se ponen de manifiesto los déficit de la producción regional y los recursos necesarios para colmarlos y se indican, en términos generales, las posibilidades de producción y los insumos necesarios para alcanzar los objetivos fijados. Además, se identifican las actividades de apoyo que exige el programa de producción. Sobre la base de esta información se pueden adoptar decisiones a nivel regional y llegar a un acuerdo sobre un programa de actividades. Las decisiones regionales relativas al alcance y contenido del programa correspondiente al subsector de que se trate conducen a la siguiente fase, consistente en refinar el "diseño preliminar" identificando efectivamente los proyectos nacionales y realizando cuantos esfuerzos sean necesarios para llevarlos a la práctica.

Aunque responde satisfactoriamente a las circunstancias prácticas de la región, este enfoque no deja de tener sus limitaciones, entre ellas:

i) la ausencia de unas directrices globales como las que brindaría una estrategia para el sector agrícola basada en la optimización de las asignaciones de recursos con miras a satisfacer unos objetivos de desarrollo que rivalizan entre sí;

ii) la concentración de los estudios subsectoriales en la identificación de proyectos orientados hacia la producción, lo que excluye la consideración de otras dimensiones v.gr., la salud, la educación, etc., en relación con el desarrollo del sector en su totalidad; y

iii) la concentración en los subsectores sólo reconoce implícitamente las necesidades de la población en materia de nutrición.

Este último factor se puso claramente en evidencia cuando las conclusiones de los estudios efectuados por el Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI), revelaron que para una fracción importante de la población de la región la alimentación resultaba inadecuada desde el punto de vista nutritivo. Estas conclusiones fueron motivo suficiente de preocupación para dar lugar a una propuesta ministerial de elaboración de una Estrategia Regional de Alimentación y Nutrición, como parte de las actividades de planificación regional. El presente documento se refiere a los trabajos preliminares para la elaboración de esta Estrategia.

## 2. Propuesta de una estrategia en materia de alimentación y nutrición

En la Declaración sobre política sanitaria aprobada en su tercera reunión, la Conferencia de Ministros de Sanidad incluyó explícitamente a la alimentación y la nutrición entre las cuestiones de máxima prioridad. En la Resolución 16, aprobada en su segunda reunión, la Conferencia pidió al Secretario General que cambiara el nombre del Plan Regional de Alimentación por el de Plan Regional de Alimentación y Nutrición y que examinara las consecuencias que este cambio entrañara. Posteriormente, los Ministros de Agricultura ratificaron la última parte de esta resolución. Combinada con el Objetivo No. 3 de la Política Regional de Sanidad, la Resolución 12, aprobada en la tercera reunión, perfila el marco de una Estrategia de Alimentación y Nutrición.

En su Declaración sobre política sanitaria, la Conferencia de Ministros de Sanidad declara que sus objetivos en materia de alimentación y nutrición son los siguientes:

i) introducir inmediatamente mejoras cuantitativas y cualitativas en la alimentación de los sectores vulnerables de la población, a saber, los niños pequeños, las mujeres embarazadas, las madres de niños lactantes y los pobres;

ii) alcanzar, a más largo plazo, un nivel de alimentación que elimine toda situación de desnutrición capaz de menoscabar el bienestar y la productividad humanos;

iii) teniendo presentes estos objetivos, elaborar políticas multisectoriales de alimentación y nutrición para cada país y para la comunidad en su conjunto.

La Conferencia prescribe a continuación lo que denomina "un triple enfoque de la estrategia", a saber:

i) desarrollo rural, con especial énfasis en la productividad y la redistribución de los ingresos;

ii) medidas tendientes a mejorar la combinación, calidad y distribución de los alimentos producidos;

iii) actividades en la esfera de la salud y otras actividades conexas.

## B. ESTRATEGIA REGIONAL EN MATERIA DE ALIMENTACION Y NUTRICION: LOS PROBLEMAS

### 1. Problemas en materia de nutrición

Los datos de que se dispone acerca de la situación de la población de la región del CARICOM en materia de nutrición revelan importantes insuficiencias, no sólo de calorías, proteínas y hierro, sino también de calcio, tiamina (B<sub>1</sub>), riboflavina (B<sub>2</sub>), niacina y vitamina A. Los resultados de los estudios efectuados por el Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI), por ejemplo, indican que el 44 por ciento de la población de la región no alcanza los niveles recomendados de ingestión de proteínas y que el 56 por ciento padece deficiencias en su ingestión de calorías. Aunque la situación varía de un país a otro, los grupos afectados vienen a ser los mismos. Así, los grupos más vulnerables en materia de nutrición en la región del CARICOM son los niños menores de dos años, las mujeres embarazadas y las madres de niños lactantes.

La desnutrición en proteínas y calorías de los niños menores de cinco años - y particularmente de los menores de dos - sigue siendo el

más grave de los problemas de nutrición de la región. Esto se traduce en el hecho de que la tasa media de mortalidad infantil de la Comunidad del Caribe sea el doble de la de los países de América del Norte y, lo que resulta todavía más significativo, que la tasa media de mortalidad de niños entre uno y cuatro años sea cinco veces más alta. El 1.2 por ciento de estos niños - el número aproximado se estima entre 6.000 y 9.000 en la región del CARICOM - tienen un peso gravemente inferior al normal y están en peligro de muerte inminente; otro 12 por ciento acusan un desmedro menos señalado y se consideran moderadamente desnutridos.

La anemia (debida fundamentalmente a deficiencia de hierro) resulta común y afecta principalmente a los niños menores de cinco años y a las mujeres adultas. Casi la mitad de las mujeres embarazadas padecen anemia, lo que puede dar lugar a complicaciones para la madre y el hijo en el parto y en el período subsiguiente.

Existen pruebas de que los trabajadores de ambos sexos padecen deficiencias en la ingestión de energía y, en menor grado, en la de proteínas. Los efectos de una fuerza laboral insuficientemente alimentada sobre la productividad nacional son evidentes.

## 2. Disponibilidad de alimentos y deficiencias de nutrientes

Los datos disponibles acerca del abastecimiento de alimentos indican que, en conjunto, las disponibilidades nacionales medias de energía alimentaria por habitante varían entre las justas para cubrir las necesidades y un exceso de un 30 por ciento y que las de proteínas superan con creces las necesidades. La existencia de deficiencias de nutrientes a pesar de que sus niveles globales sean satisfactorios, revela que la distribución de los nutrientes disponibles es desigual.

Se ha dicho que la proporción actual de proteínas en la dieta resulta adecuada para satisfacer las necesidades del organismo. Lo que da lugar a la deficiencia proteínica, cuya existencia es innegable, es una deficiencia global de calorías debida a que, cuando la ingestión de energía alimentaria es insuficiente, las proteínas ingeridas se utilizan en primer lugar para satisfacer las necesidades energéticas del organismo, de manera que las proteínas finalmente disponibles para las funciones vitales de crecimiento y mantenimiento son escasas o nulas.



El problema de desnutrición de la región, que por lo general se considera equivocadamente un problema proteico, es fundamentalmente un problema de ingestión insuficiente de alimentos.

Este problema resulta más común en situaciones de ingresos reducidos, desempleo, familias numerosas, viviendas deficientes e higiene ambiental insatisfactoria. El grupo más vulnerable a este respecto está constituido por las familias pobres, que habrán de ser objeto de especial atención en la planificación de la estrategia de alimentación y nutrición.

Otra faceta del problema general de la alimentación y la nutrición está constituida por la fuerte dependencia de las importaciones de alimentos para satisfacer las necesidades de nutrientes básicas. La mayor contribución al contenido de calorías y proteínas de la dieta de la población de la Comunidad del Caribe, considerada en su conjunto, corresponde a los cereales importados, los cuales también aportan la mayor contribución a la dieta de los estratos socioeconómicos inferiores, cuyo consumo de productos animales es relativamente reducido.

La situación de la región en materia de disponibilidad de alimentos y sus consiguientes efectos sobre el estado de la alimentación y la nutrición son en gran medida resultado del escaso rendimiento del sector agrícola, junto con otros factores sociales y económicos.

### 3. Cuestiones que afectan a la formulación de una estrategia de alimentación y nutrición

#### a) Factores sociales y económicos

Aunque se manifiesta como un problema de salud, el problema de la desnutrición es debido en gran medida a unas condiciones sociales y económicas determinadas por factores tales como el crecimiento rápido de la población, el desempleo, la escasa productividad de la agricultura, la existencia de graves desigualdades económicas en la sociedad, unas condiciones ambientales insatisfactorias y la falta de conocimientos - e incluso la existencia de mitos y supersticiones - acerca de los alimentos de producción local. Por consiguiente, toda solución al problema de la alimentación y la nutrición en la región debe incluir medidas tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población.

b) Factores que afectan a la demanda de alimentos

Entre ellos cabe citar los ingresos per cápita y su distribución, la concesión de subsidios de alimentación, la educación de los consumidores, el control de la publicidad poco escrupulosa, especialmente en lo relativo a los alimentos infantiles, la enseñanza en materia de nutrición, los programas de alimentación suplementaria y la política de población.

c) Factores que afectan a la disponibilidad de alimentos

Entre ellos pueden incluirse los siguientes: las pautas y niveles de la producción de alimentos y de sus precios, el transporte, comercialización, almacenamiento y elaboración de los productos alimenticios, su valor en términos nutritivos, las exportaciones e importaciones de alimentos y las normas uniformes de calidad y seguridad en materia de alimentación.

d) Factores que afectan a la ingestión y utilización de los alimentos por el organismo humano

Pueden citarse a este respecto factores tales como el período transcurrido entre embarazos sucesivos, la lactancia materna frente a la alimentación artificial del niño, las infecciones, el parasitismo y las prácticas de inmunización. En varios países del Caribe, entre un 20 por ciento y un 30 por ciento del número total de defunciones son debidas a enfermedades infecciosas y parasitarias. Esta grave situación es debida en gran medida a la disminución de las defensas del organismo como consecuencia de la desnutrición.

e) Objetivos del desarrollo

La mejora de la situación de la población en materia de nutrición no es sino uno de los objetivos del desarrollo de la región. Dada la actual situación económica de ésta, caracterizada por un escaso rendimiento del sector agrícola, graves problemas de balanza de pagos y altos niveles de desempleo, es preciso tomar en consideración éstos y otros objetivos del desarrollo.

f) Factores de desarrollo humano: educación y cultura

Los objetivos del Plan Regional de Alimentación y Nutrición sugieren la necesidad de introducir cambios en el modo de vida del Caribe, especialmente en lo que se refiere a las actitudes con respecto a las ocupaciones agrícolas y rurales, las pautas de consumo, la preferencia por los bienes y servicios de origen extrarregional y los consiguientes prejuicios contra los bienes y servicios producidos en la región. Los objetivos del Plan sugieren también la necesidad de promover ciertas capacidades, técnicas y enfoques nuevos para asegurar su éxito. La aplicación del Plan Regional repercute, pues, en la esfera de la educación; en efecto, a la educación le corresponde desempeñar un importante papel en el establecimiento de los cimientos y la superestructura de apoyo necesarios para el logro de los objetivos del Plan y, más en general, para el desarrollo regional.

El estudio de las necesidades de la región ha puesto de manifiesto que, en la forma en que actualmente funcionan, los sistemas educativos resultan inadecuados para satisfacer las aspiraciones de autosuficiencia y desarrollo económico de los pueblos del Caribe. Así se ha observado que determinadas partes de los sistemas educativos se encuentran en una grave situación de subdesarrollo y que, por lo general, los sistemas tienden a conceder una importancia excesiva a los estudios literarios y clásicos, en perjuicio de las destrezas manuales y los conocimientos técnicos, a los que se asigna un status inferior, y a funcionar desconectados de la realidad del mundo de trabajo. Lo que ahora procede es traducir inmediatamente en estrategias y programas orientados hacia la satisfacción de las necesidades de desarrollo de la región las propuestas de renovación de los sistemas educativos formuladas sobre la base de aquellas observaciones. Debe hacerse constar, no obstante, que, por sí solos, los enfoques educativos resultan insuficientes para dar lugar a los cambios de actitud necesarios, por lo que deben ir acompañados de mejoras de la infraestructura física y de servicios.

g) El desafío de las comunicaciones

El principal desafío con el que se enfrentan las actividades en la esfera de las comunicaciones en el contexto de una estrategia de alimentación y nutrición para la comunidad del Caribe estriba en la formulación de nuevos planes de acción orientados hacia la población

y encaminados a fomentar su participación ("people oriented/people involved"), paralelamente a las consideraciones técnicas para promover cambios de actitud con respecto al cultivo y consumo de alimentos en la región.

El papel que habrán de desempeñar, pues, las comunicaciones en el marco de la estrategia habrá de estar orientado hacia la eliminación de la distancia existente entre el planificador y el plan, por una parte, y el ejecutor y beneficiario, por otra, y hacia la apertura de nuevos conductos para encauzar hacia la elaboración y aplicación del plan la interacción de una gama de opiniones lo más amplia posible.

Esto exige desarrollar un sistema de comunicaciones que permita la transferencia recíproca de información entre los planificadores y las distintas entidades interesadas. Otro factor de gran importancia que habrá de examinarse será el desarrollo de un sistema de comunicaciones entre los distintos organismos regionales afectados y entre éstos y los gobiernos nacionales.

#### h) Participación de la comunidad

Una parte esencial de la estrategia, que habrá de llevarse a cabo en consulta con especialistas en la esfera de la educación, en salud y en nutrición, consistirá en ayudar a la población de la Comunidad del Caribe, tanto los niños como los adultos, sirviéndose de todos los expedientes y medios de comunicación disponibles, a identificar por sí mismos sus principales problemas de alimentación y nutrición, a asumir una responsabilidad personal en su solución, a utilizar plenamente los servicios disponibles, especialmente en lo que se refiere a la agricultura, la educación y la salud, y a resolver así sus problemas mediante la acción y el esfuerzo de la población misma.

#### 4. El enfoque multidisciplinario

Las cuestiones planteadas en lo que antecede ponen claramente de manifiesto que el mero incremento de las disponibilidades de alimentos y la prestación de los servicios de salud tradicionales no bastará para resolver automáticamente los problemas de alimentación y nutrición. Estos problemas son debidos a factores más fundamentales que exigen

la eliminación de una amplia gama de limitaciones sociales, culturales, económicas y políticas. Una planificación eficaz de la alimentación y la nutrición exigirá, pues, la participación de diversas disciplinas.

### C. CONCEPTUALIZACION DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION

Los actuales esfuerzos para hacer progresar la aplicación del Plan Regional de Alimentación se caracterizan por conceder una mayor importancia a la identificación y ejecución de proyectos agrícolas orientados hacia la producción. Estas actividades se llevan a cabo fuera de cualquier contexto de desarrollo regional.

Ello ha dado lugar a una serie de problemas:

a) Existen dudas acerca de la corrección del orden de prioridad concedido a determinados proyectos de producción, en el sentido de que son varios los objetivos de desarrollo "rival" que se han de satisfacer. El análisis de estos objetivos y la asignación de prioridades sólo son posibles dentro de un marco teórico global que permita tomar en consideración sus pretensiones individuales, identifique posibles vías alternas para su satisfacción y permita adoptar opciones razonadas. Esto exige un enfoque operativo a nivel sectorial, en oposición a los análisis subsectoriales en que se basan los proyectos;

b) Dada la orientación actual de los análisis, no ha sido posible incorporar en los presentes esfuerzos determinados insumos que resultan vitales para asegurar una participación muy amplia en la mejora de los niveles sociales o nutritivos. Esto es así porque se pone énfasis principalmente en los proyectos de producción;

c) En la ejecución del Plan, además, no se han examinado aún proyectos que permitan educar a la población en lo que se refiere a los problemas con que se enfrentan y sus posibles soluciones, los recursos disponibles y la manera de utilizarlos para mejorar su condición económica y nutricional. Hasta el momento se han realizado pocos esfuerzos para recabar la participación de los "actores" en la elaboración y ejecución del Plan;

d) Sin un contexto operativo global que sirva de guía, cada vez ha sido más difícil coordinar las actividades de los distintos organismos interesados en el Plan Regional de Alimentación. Esto ha dado lugar a una cierta falta de dirección y a numerosos casos de duplicación de esfuerzos en el desarrollo del Plan.

En la elaboración ulterior del Plan Regional de Alimentación habrán, pues, de tomarse en consideración elementos adicionales que le permitan cubrir un frente más amplio. Para conseguirlo será preciso preparar un marco operativo dentro del cual puedan acomodarse estos varios elementos y coordinarse las actividades resultantes. Los actuales esfuerzos tienden al desarrollo de este marco operativo.

Esto no significa, por supuesto, que se estén frenando los esfuerzos encaminados a aumentar las disponibilidades de alimentos y a utilizar éstos en forma más eficiente. En consecuencia, la identificación de una sucesión ininterrumpida de proyectos prosigue bajo el marco de la Estrategia de Alimentación y Nutrición. Por lo tanto, la estrategia habrá de incorporar los proyectos ya identificados o en curso y además tendrá que identificar proyectos adicionales. Por otra parte, la estrategia deberá incluir un marco institucional regional apropiado, que incorpore un "conducto para la ejecución de proyectos regionales".

Por último, la estrategia habrá de incluir un mecanismo de vigilancia continua, evaluación y modificación. Por consiguiente, la estrategia deberá formularse en el contexto de un plan rotatorio sometido a un proceso continuo de examen y modificación, cuyo resultado será la continua identificación y encauzamiento de proyectos por el "conducto para la ejecución de proyectos".

#### D. TRABAJO PRELIMINAR

Con objeto de iniciar los trabajos de elaboración de la Estrategia en enero de 1979 se estableció un Comité Intra-Secretaría CARICOM con las siguientes atribuciones:

a) Reunir y examinar todos los materiales y proyectos en curso existentes sobre actividades de alimentación y nutrición;

b) Formular un programa de trabajo detallado para la preparación de un proyecto de plan comprehensivo de alimentación y nutrición para la región, incluido un calendario;

c) Determinar las necesidades en materia de asistencia técnica del programa de trabajo formulado;

d) Sugerir uno o varios mecanismos para el desempeño de las funciones de coordinación y presentación de informes del programa de trabajo;

e) Considerar un plan de actividades para la terminación del proyecto de plan de alimentación y nutrición;

f) Sobre la base de las atribuciones anteriores, preparar, para su examen por el Secretario General, un documento en el que se formulen propuestas para la ejecución de un plan de operaciones para la formulación de la Estrategia de Alimentación y Nutrición.

El informe del Comité incluyó la identificación de estudios pertinentes para la preparación de la estrategia, de organismos de ejecución (posibles o conocidos) y de una estructura institucional (Anexos 1 y 2). Posteriormente, el informe fue examinado en el curso de reuniones con los jefes de organismos regionales y de organismos internacionales, en las que se ratificó el enfoque, se delimitaron responsabilidades y se determinaron las esferas en las que sería posible incorporar las actividades en curso o prestarles asistencia. Además, se ha establecido un Comité Intersectorial encargado de elaborar un programa de trabajo, vigilar los progresos de su ejecución e informar al respecto y finalizar la estrategia. Este Comité ya ha empezado a trabajar.

En términos generales, el enfoque multisectorial y multidisciplinario tiene por objeto superar algunas de las limitaciones del proceso actual. La evacuación regular de consultas en los planos nacional y regional tiene por objeto coordinar las actividades que se lleven a cabo en el marco de la estrategia, con las de los gobiernos nacionales y las de los organismos internacionales. Se estima que este enfoque facilitará una mejor coordinación de las actividades de los organismos y una simplificación de los efectos, lo que permitirá un encauzamiento más racional de los recursos hacia la agricultura.

## Anexo 1

### LISTA DE ESTUDIO Y DOCUMENTOS

#### A. GENERALES

1. Estudio general de los problemas de alimentación y nutrición en el Caribe
2. Prioridades de la estrategia de alimentación y nutrición
3. Objetivos de la estrategia de alimentación y nutrición
4. Perfiles de la alimentación y nutrición para cada país de la región
5. Encuestas y políticas de alimentación y nutrición de cada país (actualmente disponibles)
6. Datos sobre el estado de la alimentación y la nutrición de los pueblos de la Comunidad del Caribe
7. Factores socioeconómicos que afectan a la situación de la nutrición en el Caribe

#### B. SALUD Y NUTRICION

1. Política sanitaria regional
2. Estrategia de salud materno-infantil
3. Valor nutritivo de los alimentos del Caribe
4. Planificación de la familia
5. Alimentación suplementaria
6. Anemia debida a los problemas de nutrición
7. Seguridad de los alimentos
8. Estrategia en materia de higiene ambiental
9. Normas uniformes relativas a los alimentos



- C. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD
  - 1. Educación del consumidor
  - 2. Educación en materia de nutrición
- D. EDUCACION Y CAPACITACION DE PERSONAL EN LA ESFERA DE LA ALIMENTACION Y LA NUTRICION
- E. VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SITUACION DE LA REGION DEL CARICOM EN MATERIA DE NUTRICION
- F. AGRICULTURA
  - 1. Estudio global del sector agrícola: objetivos, desempeño y estrategia
  - 2. Estudio del subsector ganadero
  - 3. Estudio del subsector frutas y hortalizas
  - 4. Subsector aceites y mantecas
  - 5. Estudio del subsector cereales y legumbres
  - 6. Estudio del subsector pescado y preparados de pescado
  - 7. Estudio del subsector especias y aceites esenciales
  - 8. Compra a granel de insumos agrícolas
  - 9. La producción de semillas y otros métodos de propagación de cultivos
  - 10. Servicios de apoyo (transportes, investigaciones, formación, etc.) necesarios para respaldar los programas en estos subsectores
  - 11. a) Comercialización, precios y subsidios de artículos alimenticios  
b) Política de importación y exportación de alimentos
  - 12. Problemas que plantea el almacenamiento y preservación de los productos alimenticios, especialmente en lo que se refiere a la nutrición y los efectos sanitarios

## G. EDUCACION

1. a) Evaluación de los objetivos de la estrategia de alimentación y nutrición y de las necesidades que entrañan en materia de educación
  - b) Encuestas de los sistemas educativos existentes, con especial referencia al contenido, técnicas y estrategias aplicadas en la enseñanza de las ciencias agronómicas, la economía doméstica, la salud y la nutrición
  - c) Sobre la base de los dos estudios anteriores, formular una estrategia educativa en apoyo de la estrategia de alimentación y nutrición
2. Educación de la población

## H. COMUNICACIONES

1. a) Estudio de los programas y actividades de los gobiernos nacionales y las instituciones regionales actualmente en curso y directamente conectadas con el Plan Regional de Alimentación, con objeto de determinar exactamente la fase de ejecución en que actualmente se encuentra el plan en su conjunto y aclarar el papel exacto que desempeñan los distintos gobiernos e instituciones en el plan, así como los objetivos de sus programas
- b) Estudio de los programas y actividades análogos formulados por grupos no gubernamentales, particularmente de aquéllos que se llevan a cabo al nivel de los ciudadanos particulares de la sociedad del Caribe
- c) Estudio de los componentes de comunicaciones de los distintos programas y actividades de planificación de la alimentación y la nutrición de los gobiernos nacionales y las instituciones regionales, con objeto de determinar el método con que se ha de abordar el establecimiento de contactos entre sí y con la población de la Comunidad del Caribe en su totalidad

- d) Examen de los sistemas de comunicaciones existentes en las instituciones regionales pertinentes directamente conectadas con el Plan de Alimentación, con miras a determinar la forma en que pueden perfeccionarse para satisfacer con mayor eficacia las necesidades del Plan de Alimentación en el contexto más amplio del movimiento de integración regional
- e) Examen de los conductos de comunicación entre las instituciones regionales de desarrollo y los gobiernos nacionales, con miras a mejorarlos
- f) Estudio del papel desempeñado hasta la fecha por los medios de comunicación social convencionales (prensa, radio, televisión y publicidad), con miras a determinar cómo pueden utilizarse para promover el Plan Regional de Alimentación y qué efectos han surtido hasta el momento, y a examinar las formas en las que el enfoque y los costos de utilización de los medios de comunicación social para la promoción de la nutrición y la producción de alimentos podrían ser modificados o mejorados
- g) Limitaciones a la adopción de nuevas tecnologías agrícolas y mejores hábitos nutritivos
- h) Sobre la base de los anteriores estudios, formular un programa de comunicaciones y sugerir un mecanismo encargado de brindar servicios a las instituciones directamente relacionadas con la elaboración y ejecución del Plan Regional de Alimentación que constituye el centro neurálgico del sistema de información sobre las actividades de estas instituciones en el contexto de sus estrategias de alimentación y nutrición y se ocupe de la vigilancia constante de todas estas actividades y de iniciar proyectos de comunicaciones tendientes a mantener al ciudadano particular al día con respecto al proceso de planificación general y al planificador en contacto con la reacción de los ciudadanos ante sus programas.

## I. DESARROLLO RURAL

- 1. Desarrollo rural (situación actual, objetivos de la política de desarrollo rural, medios para el logro de dichos objetivos)

J. INVESTIGACION

1. Investigación (identificación de los tipos de investigación necesarios para respaldar la Estrategia Regional de Alimentación y Nutrición)

K. CONDUCTO PARA LA EJECUCION DE PROYECTOS

1. Elaboración de un marco regional institucional, incluido un "conducto para la ejecución de proyectos".

## Anexo 2

### ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA UN ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO DE LA FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE ALIMENTACION Y NUTRICION

Como punto de partida para la elaboración de una estructura institucional completa, convendría presentar a los distintos organismos que podrían participar en el proceso de formulación de la estrategia a distintos niveles.

a) Nivel regional

- i) Consejo de Ministros
- ii) Comité Permanente de Ministros

b) Nivel nacional

- i) Gobiernos nacionales
- ii) Organismos nacionales

c) Nivel técnico

- i) Comités de expertos regionales
- ii) Organismos:

Regionales: CCS, MCCO, BDC, CFNI, CFC, CARDI,  
WISCO, CANA, Universidades.

Internacionales: CEPAL, PNUD, BDD, OPS, CIDA,  
Secretaría de la Commonwealth, CEE,  
USAID, UNICEF, FAO, etc.

Equipos locales: CARDATS, MSRPP, etc.

Al nivel técnico, el enfoque multidisciplinario intentará encauzar las actividades de los respectivos organismos hacia la formulación de una estrategia regional de alimentación y nutrición.

La estructura institucional que se describe a continuación ha sido concebida como mecanismo de coordinación, vigilancia, examen y

preparación de informes, correspondiente al enfoque multidisciplinario. La composición se define sólo en términos generales, pues se supone que podrá determinarse con mayor propiedad en una fase ulterior.

El enfoque adoptado presume que los roles y funciones de las instituciones indicadas supra no experimentarán ningún cambio e intenta utilizar sus recursos con la mayor eficiencia posible en la formulación de la estrategia de alimentación y nutrición.

Al nivel regional la función primordial de estas instituciones consistirá en adoptar decisiones de política sobre las recomendaciones derivadas de la estrategia de alimentación y nutrición. En el plano nacional, intentarán, con la ayuda de otras instituciones regionales, aplicar las recomendaciones aprobadas.

La estructura funcionará de la siguiente manera:

a) El Comité Central será un Comité de Jefes de Organismos. El Secretario General convocará a los jefes de los organismos pertinentes para examinar el presente documento. Las propuestas que formulen se someterán al Consejo de Ministros para su aprobación.

b) El Comité de Jefes de Organismos nombrará un director de proyecto para cada sector - salud, agricultura, educación, comunicaciones y desarrollo rural -, asignará los recursos necesarios para realizar los estudios y nombrará un director de equipo para el proyecto global. Simultáneamente se establecerá un Comité Intersectorial encargado de coordinar el programa de trabajo. Este Comité estará compuesto por los directores de proyecto, bajo la presidencia del director de equipo.

c) El Comité Intersectorial presentará, en el plazo prescrito, al Comité de Jefes de Organismos, para su examen, un proyecto de estrategia regional de alimentación y nutrición.

d) Una vez terminado el proyecto de estrategia regional de alimentación y nutrición, se convocará una reunión multidisciplinaria de técnicos y planificadores regionales y extraregionales para examinarlo.

e) Sobre la base de las recomendaciones que se formulen en esta reunión, volverá a citarse el Comité Intersectorial para ultimar la estrategia de alimentación y nutrición y someterla al Comité de Jefes de Organismos.

f) El Comité de Jefes de Organismos presentará la estrategia al Consejo de Ministros para su aprobación. No obstante, antes de hacerlo habrá de remitir la estrategia a los Ministerios pertinentes - salud, educación, agricultura, etc. - y a los Consejos Nacionales Interministeriales de Alimentación y Nutrición donde éstos existan.

g) Sobre la base de las decisiones del Consejo, las recomendaciones pertinentes se remitirán al Comité Permanente de Ministros apropiado para que éstos las incluyan en sus respectivos programas de trabajo.

h) El Comité de Jefes de Organismos se seguirá reuniendo cuantas veces sea necesario para vigilar el plan, asegurar su ejecución de conformidad con la estrategia y sugerir las modificaciones que estime necesarias.





EL PROCESO DE PLANIFICACION:  
LECCIONES DEL PASADO Y UN MODELO PARA EL FUTURO 4/

Raymond Bromley \*/

INTRODUCCION

Analizar las experiencias de planificación de la mayoría de los países deja una abrumadora sensación de desaliento e inutilidad. La planificación y los planificadores simplemente no han estado a la altura de las expectativas, y tanto las críticas como las recomendaciones para que mejoren, abundan 5/. Tras una fachada de precisión técnica, los planificadores del desarrollo parecen carecer de un conocimiento efectivo de su propia sociedad, de la capacidad de predecir las tendencias futuras, y de los medios para lograr que los planes se lleven a cabo. Pareciera que todas las frases que comienzan con las palabras "Los planificadores ..." que uno escucha o lee terminan en crítica o en burla. Los años cincuenta y sesenta fueron inusuales en el sentido de que la mayoría de los países y organizaciones internacionales atribuyeron una alta prioridad y considerables recursos a la planificación econocrática del desarrollo, en la creencia de que a través de esta actividad compleja resolverían sus problemas y crearían un mundo mejor. En la actualidad, el optimismo ha cedido lugar a una actitud cínica y los planificadores han sido atacados desde todos los flancos y se han convertido en el chivo expiatorio de políticos, consultores, académicos y de amplios sectores de la opinión pública.

El presente artículo se ha escrito con la convicción de que, en la mayoría de los países y situaciones, la planificación contemporánea

---

\*/ Profesor, University College of Swansea, Inglaterra.

4/ Publicado originalmente en inglés en IDS Bulletin, vol. 9, No. 3, febrero 1978.

5/ Por ejemplo, Alberto Waterson, Development Planning. Lessons of Experience. Baltimore, John Hopkins University Press, 1965. Keith B. Griffin y John L. Enos, Planning Development, Reading, Mass; Addison-Wesley, 1970. Mike Faber y Dudley Seers, The Crisis in Planning, Londres, Chatto & Windus, 2 volúmenes, 1972. Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, Planning and Budgeting in Poor Countries. Nueva York, John Wiley & Sons, 1974.

es inadecuada e incluso suele ser perjudicial, pero también de que las sugerencias de "abolir la planificación" están básicamente equivocadas. Se pretende ofrecer una concepción viable de la planificación y de la función que desempeña, y sugerir un modelo que pueda servir de base para la planificación del desarrollo en el futuro. Poco de lo que se dirá es nuevo. Lo único original de este trabajo es que se da a cada tema y actividad un énfasis distinto al de otros autores y se ofrece una receta que contiene, prácticamente, los mismos ingredientes pero mezclados en proporciones diferentes y en un orden distinto.

## 1. ¿Qué es la planificación?

En términos generales, la planificación se ocupa de definir y alcanzar objetivos para el futuro, de tal modo que los cambios que acaezcan no sean determinados sólo por circunstancias fortuitas o externas, sino a través de las decisiones y acciones deliberadas de algunos o de todos los habitantes de esa sociedad. No obstante, hay que reconocer que una planificación perfecta y completa parte de la base de que se cuenta con los poderes divinos de la omnisciencia, la omnipresencia y la omnipotencia y, obviamente, ello es falso. Por lo tanto, es evidente que sólo puede planificarse una gama reducida de actividades y por un plazo limitado y que tal vez la planificación no pase de ser "un ideal de reorganización racional, en que haya menos derroche por descuido y confusión, o por la búsqueda de ideales incompatibles" 6/. Ninguna sociedad puede partir de la base de que posee conocimiento perfecto del presente, autonomía y control totales de sus propios asuntos, capacidad de predecir las tendencias y sucesos futuros o consenso universal sobre los cambios que se desean para el futuro 7/. El mundo es variable, interdependiente y a menudo conflictivo, y es absurdo creer que una sociedad pueda concebir y crear en forma exacta su futuro. En el mejor de los casos, en el plano societal, la

---

6/ Colin Leys y Peter Marris, "Planning and Development" en Dudley Seers y L. Joy, editores, Development in a Divided World, Harmondsworth, Inglaterra, Penguin, 1971, p. 270.

7/ Zygmunt Bauman, "The Limitations of Perfect Planning", en B.M. Gross, editor, Action Under Planning. Nueva York, McGraw Hill, 1967.

planificación es un intento de definir y de avanzar en una dirección deseada. Debe hacer frente a las discrepancias y a la indiferencia internas, y a la oposición externa. La planificación del desarrollo es una labor mucho más difícil que la que confrontan normalmente el arquitecto-constructor de una vivienda o el diseñador-administrador de una línea de producción industrial, de modo que lo más probable es que un modelo concebido para diseñar y ejecutar o planificar y realizar habrá de fracasar.

La planificación del desarrollo es una aventura hacia lo desconocido que crea situaciones y problemas que nunca antes se habían dado dentro de un marco determinado. Un proceso de esta naturaleza exige capacidad de acción permanente, vigilancia, reacción e innovación y no sólo concebir y llevar a cabo un plan maestro. Muchos planificadores urbanos, descontentos del criterio tradicional del plan maestro, han reconocido estos requisitos y ello ha llevado a elaborar un concepto amplio de "planificación en acción" 8/. El criterio de la planificación en acción es un gran avance con relación a la elaboración rígida de planes maestros, pero no se han especificado adecuadamente las funciones y actividades en la planificación en acción, por lo que existe el grave peligro de que ella degenera en un "incrementalismo desarticulado" 9/, un modelo de admirable flexibilidad pero con poca capacidad para resolver una depresión grave o una crisis súbita. Por otra parte, un grupo de autores norteamericanos ha reconocido la rapidez de los cambios y la necesidad de considerar la planificación como un "proceso de aprendizaje por tanteo" y no como "la concepción y creación de la utopía".

Esta "escuela de planificación como aprendizaje societal", ha producido obras de apreciable mérito para analizar y pronosticar los

---

8/ Otto Koenigsberger, "Planning for a Rapid Change", Report of Proceedings; Town and Country Planning Summer School: Queen's University of Belfast, 1967. Londres, Town Planning Institute, 1966. Otto Koenigsberger, "Action Planning", Journal of the Architectural Association, mayo 1964. Patrick Wakely, Hartmut Schmetzer and Babar K. Muntaz, editores, Urban Housing Strategies: Education and Realization, Londres, Pitman, 1970.

9/ David Braybrooke y Charles E. Lindblom, A Strategy of Decision, Nueva York, Free Press, 1963, pp. 81 a 143.

cambios tecnológicos y sociales, pero no ha proporcionado un modelo adecuado para el proceso de planificación 10/.

## 2. ¿Qué hay de nuevo sobre la planificación?

En lo que respecta a su definición, la planificación contemporánea no difiere de la que realizaban nuestros antecesores. La planificación siempre se ha ocupado de definir y lograr objetivos para el futuro y las diferencias significativas entre la planificación del pasado y la actual radican en el profesionalismo y la división del trabajo, y no en la labor básica. En los últimos años, la planificación se ha profesionalizado y se supone que los planificadores deben adquirir una formación especializada, lograr la competencia y poseer destrezas ignoradas por el hombre común e incluso por muchos administradores públicos y políticos. Naturalmente, la profesionalización es una espada de doble filo. Por una parte, los conocimientos técnicos son cada vez más necesarios en un mundo complejo pero, por la otra, como dice Illich 11/ respecto de los maestros y doctores, el profesionalismo puede fomentar actitudes pretenciosas, crear grupos de intereses tecno-burocráticos y aumentar el aislamiento en que se encuentran los profesionales con relación a aquéllos a quienes supuestamente deben servir.

En lo que respecta a la división del trabajo, la mayoría de los países han impuesto una separación marcada entre los encargados de redactar los documentos relacionados con un plan (elaborar planes) y los que deben llevarlos a cabo y esta división a menudo consagra la separación de la responsabilidad no sólo entre los profesionales,

---

10/ Véase Donald N. Michael, The Unprepared Society: Planning for a Precarious Future, Nueva York, Harper & Row, 1968. Donald N. Michael, On Learning to Plan and Planning to Learn, San Francisco, Jossey-Bass, 1973. Edgar S. Dunn, Economic and Social Development: A Process of Social Learning, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971. John Friedman, Retracking America: A Theory of Transactive Planning, Nueva York, Anchor-Doubleday, 1973. Daniel Bell, The Coming of Post Industrial Society, Londres, Heinemann, 1974.

11/ Iván Illich, Deschooling Society, Edimburgo, Calder & Boyars, 1971. Iván Illich, Medical Nemesis: The Expropriation of Health, Londres, Calder & Boyars, 1975.

sino también entre las dependencias gubernamentales. La separación puede fácilmente traducirse en el aislamiento y muchos autores han señalado que el obstáculo fundamental para una planificación efectiva es la ejecución inadecuada de los planes 12/.

La profesionalización de la planificación y la división del trabajo entre quienes elaboran los planes y quienes los llevan a cabo ha institucionalizado una "visión estricta" de la planificación, que consiste en la simple elaboración de planes: la redacción de los documentos que constituyen el plan y el trazado de mapas y diagramas para fines de planificación. Usualmente corresponde a los planificadores profesionales y se realiza en oficinas de planificación especializadas e incluso en "Ministerios de Planificación". La planificación estricta, tiende a ser tecnocrática, rara vez incluye una forma efectiva de participación de la opinión pública y a menudo sólo entraña la participación marginal de los dirigentes de la sociedad. Por lo general, es un proceso discontinuo centrado en documentos y no en modificaciones del mundo real y, por lo tanto, a menudo se le da el apodo de "planificación de papel". Fácilmente degenera en una "pseudo-planificación" 13/ en un "acertijo simbólico" 14/. En el peor de los casos, la planificación restricta es simplemente una pérdida de tiempo, dinero y personal que tiende a postergar e incluso impedir los cambios y no a producirlos.

### 3. Una alternativa a la planificación estrecha

Para eludir los males de la planificación estrecha hay que volver al ideal original de que la planificación define y logra objetivos para el futuro, elaborando un concepto de "planificación en sentido amplio" que facilite este proceso. Esta clase de planificación puede concebirse como el proceso integral de cambio societal deliberado.

---

12/ Por ejemplo, Albert Waterston, op.cit., pp. 293-370. Bertram M. Gross, "Activating National Plans", en B.M. Gross, editor, op. cit. C.P. Cacho, "De cómo lograr la ejecución de los planes", Finanzas y Desarrollo, vol. 12, N° 4.

13/ Dudley Seers, "The Prevalence of Pseudo-Planning", en M. Faber y D. Seers, editores, op. cit.

14/ Raymond Bromley, Development and Planning in Ecuador, Londres, Latin American Publications Fund, 1977.

Se logra a través del análisis de la información pertinente, incluidas consultas con todos los grupos de intereses importantes, la preparación de pronósticos, la selección de objetivos, el diseño y la aprobación de planes de acción, la ejecución de estos planes y la vigilancia, evaluación y modificación gradual de los planes, las estrategias de ejecución y los resultados obtenidos. La planificación en sentido amplio es, necesariamente, un proceso permanente, integrado, que afecta y compromete a una parte apreciable de la sociedad y que comprende en especial, a los que detentan el poder político y económico.

Como la mayoría de los que participan en ella carecen de formación profesional en el campo de la planificación estricta, la planificación en sentido amplio puede evitar los excesos de la tecnocracia y del utopismo y puede facilitar la movilidad de los funcionarios entre las instituciones que se ocupan de las distintas partes del proceso de planificación.

El modelo de planificación en sentido amplio que contiene el Gráfico 1 se propone evitar los inconvenientes de la mayor parte de la planificación del desarrollo contemporáneo y presentar un proceso más inteligible que la literatura disponible sobre la "planificación para la acción" o la "planificación como aprendizaje societal". El modelo presenta una secuencia de actividades que, después de comenzar en el Cuadro 1 se convierte en un proceso permanente, en que hay una corriente de información y, a veces también, de instrucciones, del recuadro 1 al recuadro 10 y en que la retroalimentación de la información y de las instrucciones convierten la secuencia esencialmente lineal del 1 al 10 en una serie de rizados interrelacionados. Las personas y dependencias pueden especializarse en secciones determinadas del proceso y, sin embargo, todas las partes de éste deberían considerarse integrando íntimamente un todo único. El modelo es deliberadamente sencillo puesto que, para tener éxito, debe resultar inteligible para todos los políticos y funcionarios de gobierno y para una proporción apreciable de la población.

El modelo presentado facilita la estrecha integración de los ciclos presupuestarios anuales al proceso de planificación y permite presentar revisiones trimestrales y anuales del avance logrado y listas de proyectos y de las fechas estimadas de terminación. No existe el requisito de contar con un documento principal único del plan, pero el proceso no impide elaborar planes anuales o de mediano plazo (3 a 10 años). En la mayoría de los países, los planes de mediano

plazo sólo deberían abarcar tres o cuatro años y deberían coordinarse sea con presupuestos y planes anuales para producir un sistema de planes renovables, o con el ciclo electoral, en caso que los cambios de gobierno sean usualmente periódicos. Sin embargo, incluso en marcos relativamente inestables, los planes de corto y mediano plazos deberían basarse en "objetivos generalizados" de largo plazo a fin de evitar la concentración en proyectos de alto coeficiente de capital y rentabilidad rápida a expensas del abandono de reformas y de cuestiones distributivas más fundamentales a largo plazo. El modelo no impide a la planificación una estructura institucional determinada, pero la necesidad de vincular estrechamente la construcción del plan con su ejecución indica que ambas operaciones deberían normalmente realizarse dentro de las mismas instituciones, trabajando en sectores determinados (por ejemplo, en los ministerios ejecutivos) y en los planos nacional, regional y local. Por lo general, los problemas de distribución intersectorial e interregional de los recursos deberían resolverse principalmente en el plano superior del Gobierno Nacional, en la Presidencia o en la Oficina del Primer Ministro y en el Gabinete o Consejo de Gobierno, con el asesoramiento de una pequeña Secretaría de Planificación.

Una de las características más importantes de este modelo es el énfasis que pone en la reunión y evaluación de información, incluidas las consultas a los grupos de interés importantes, la definición de tendencias, los pronósticos y la vigilancia de los proyectos y programas en marcha. Las deficiencias que presentan estas actividades en muchos sistemas de planificación contemporáneos son tan graves como la separación prácticamente total entre la construcción del plan y su ejecución. El título de la obra de Stolper, Planning without Facts, refleja las realidades de la planificación del desarrollo en gran parte del mundo 15/.

La información es inexistente o resulta prácticamente inservible y su inutilidad se debe a la reunión de datos que no vienen al caso, a las grandes demoras en el procesamiento y publicación de los mismos o a la simple inexactitud de la información. Por lo general, la

---

15/ W. Stolper, Planning without Facts. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966.

evaluación de proyectos se dificulta por la falta de líneas de referencia o de información sobre el grupo de control y, a menudo, las principales fuentes de datos, tales como los censos, las estadísticas de cuentas nacionales y los mapas topográficos parecen estar concebidos más para comparaciones internacionales y para los investigadores extranjeros que para la planificación. Hay especial necesidad de reorganizar la reunión y, procesamiento de los datos en la mayoría de los países, para que la información reunida pueda ajustarse mejor a las necesidades de una planificación del desarrollo eficiente y para que los datos puedan presentarse más rápidamente y desagregarse con mayor facilidad a fin de informar sobre la distribución por zonas locales y grupos sociales concretos.

#### 4. Limitaciones del modelo

Si bien el modelo propuesto puede ayudar a mejorar la toma de decisiones y la ejecución de los planes y puede asegurar la interacción entre los distintos grupos de interés, su adopción no puede resolver las cuestiones fundamentales del poder político y de la participación. La mayor parte de los problemas que el modelo no resuelve son aquéllos que condicionan los objetivos de la propia planificación. Ningún sistema de planificación puede resolver los problemas de un país gobernado por un dictador mentalmente desequilibrado, ni de un país que se encuentra al borde de la guerra civil. Un sistema de planificación efectivo ayuda a los que están en el poder a lograr sus objetivos, pero no decide quién detenta el poder ni cuáles son sus ideologías y sus objetivos políticos. El modelo no garantiza la participación popular masiva en la planificación y lo más probable es que tal participación sea imposible a menos que exista un alto grado de descentralización administrativa y fiscal y que predomine la propiedad social y no la empresa privada o estatal. El modelo tampoco resuelve el problema de si los planificadores debieran asumir funciones de defensa de ideas políticas 16/ o si, por el contrario, deberían tratar de envolverse en un manto de neutralidad política y servir, simplemente, los objetivos de los políticos. La planificación

---

16/ Roger E. Kasperson y Myrna Breitbart, Participation, Decentralization and Advocacy Planning, Resource Paper No. 25, Washington D.C., Association of American Geographers, 1974.



comprometida entraña gran entusiasmo y entrega de parte de los planificadores, pero también lleva envuelta gran inestabilidad para los funcionarios públicos cuando se produce un cambio de gobierno. El modelo tampoco dice qué equilibrio hay que impartir a las medidas indicativas y obligatorias, o a los incentivos materiales y morales, y no ayuda a resolver los problemas de la corrupción en el gobierno.

Por lo tanto, en cierto sentido este breve artículo elude los principales problemas de la política de desarrollo y sólo presenta un modelo altamente generalizado, que integra la reunión y transferencia de información, la elaboración de los planes y la ejecución de éstos. El modelo es aplicable a todos los principales tipos de planificación del desarrollo (económica, social y física) y a la planificación en los planos nacional, regional y local. Puede utilizarse, a la vez, para una planificación global en países o regiones más pequeñas o para planificar programas y proyectos seleccionados, sin un plan global que lo abarque todo. En la mayoría de los países, los planes globales son ingenuos desde los puntos de vista técnico y político 17/.

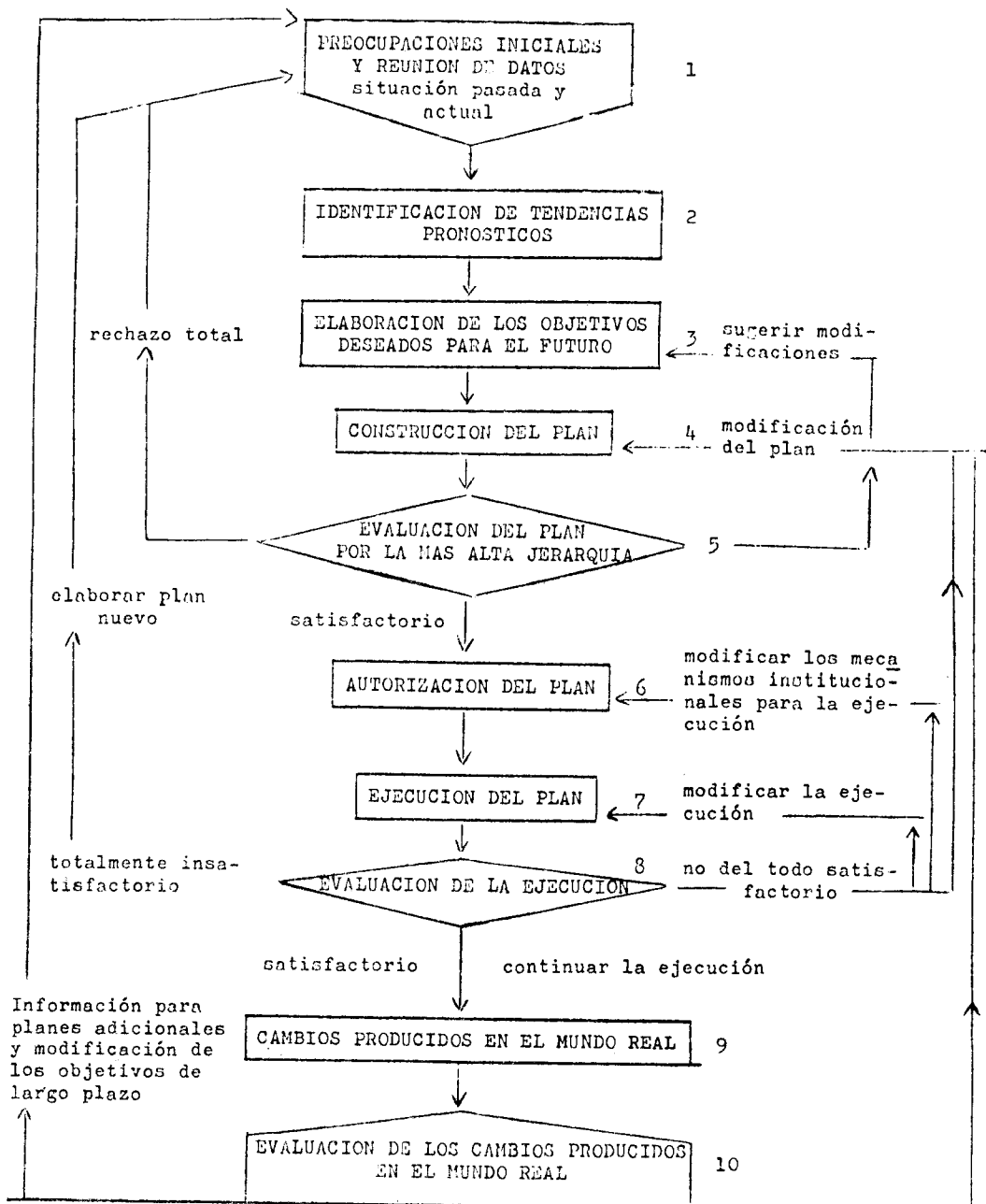
Las cuestiones de la asignación intersectorial e interregional de los recursos y los objetivos societales a largo plazo deben determinarse a través de un proceso esencialmente político con asesoramiento técnico, y no mediante un proceso esencialmente técnico que luego se somete a la aprobación política. No existe una estrategia de desarrollo óptima para un país determinado. Hay muchos óptimos posibles, cada uno de los cuales favorece determinado equilibrio de intereses y representa un conjunto de prioridades diferente. La planificación es, más que nada, un proceso de definición y ejecución de programas y proyectos, a la vez, se determina políticamente y tiene objetivos políticos. .

---

17/ Colin Leys, "A Conception of Planning?", en M. Faber y D. Seers, editores, op. cit., Vol. I, p. 74. Tony Killick, "The Possibilities of Development Planning", Oxford Economic Papers, N° 28.

Gráfico 1

PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACION  
PERMANENTE E INTEGRADO



Dudley Seers \*/

## 1. Resumen

El desarrollo significa crear las condiciones para la realización de la personalidad humana. Su evaluación debe, por tanto, tomar en cuenta tres criterios económicos ligados entre sí: si ha habido reducción en: i) la pobreza; ii) el desempleo; iii) la desigualdad. El producto nacional bruto puede crecer rápidamente sin ningún mejoramiento dentro de estos criterios; por lo tanto, el desarrollo debe ser medido en forma más directa. Los problemas conceptuales y prácticos de un número de indicadores se discuten aquí, así como las implicancias de la planificación, tanto nacional como internacional.

## 2. Presentación

¿Por qué se confunde el desarrollo con el crecimiento económico? Sin duda, difícilmente podría decirse que la situación descrita por un conjunto de proyecciones es preferible a la expuesta por otro conjunto, sólo porque la primera implica un ingreso per cápita más alto. Después de todo, ¿en qué sentido Sudáfrica es más desarrollada que Ghana, o Kuwait que Egipto, o los Estados Unidos que Suecia?

---

\*/ Profesor, Universidad de Sussex, Inglaterra.

18/ Aparecido originalmente en Journal of Development Studies, Londres, Vol. 8, N° 3, abril 1972, y en IDS Reprints, Communications, N° 106, Brighton, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex. El primer tercio del artículo proviene de "The Meaning of Development", International Development Review, Vol. 11, N° 4, 1969, republicado en IDS Reprint Communications Series, N° 44; Revista Brasileira de Economía, Vol. 24, N° 3; International Spectator, Vol. XXIV, N° 21, Ekistics, 1970; Sociological Abstracts, 1970; Insight, 1971; y en el libro editado por Ilchman y Uphoff, The Political Economy of Development. El autor agradece los comentarios de Hans Singer sobre un esbozo de esta parte, que también fue discutido en seminarios realizados en las Universidades de Boston y Toronto y constituyó la base de un Workshop en la XI Conferencia Mundial de la Sociedad para el Desarrollo Internacional realizada en Nueva Delhi, India, en noviembre de 1969. El resto fue escrito especialmente para este artículo.

Una explicación consiste en que el ingreso nacional es un indicador muy conveniente. Los políticos encuentran útil una medida comprensiva única, especialmente, si tiene por lo menos un año de atraso. A los economistas les proporciona una variable cuantificable, sujeta a variaciones que pueden ser analizadas en términos de cambios en la producción sectorial, participación de los factores, o categorías de gastos, lo que hace posible la confección de modelos.

Por supuesto, el asunto puede plantearse suponiendo que los incrementos en el ingreso nacional, si son lo suficientemente rápidos, tarde o temprano solucionarán los problemas sociales y políticos. Pero la experiencia de la década pasada hace que esta creencia parezca más bien ingenua. Han surgido crisis sociales y levantamientos políticos en países en cualesquiera etapa de desarrollo. Más aún, tales problemas afectan a países cuyo ingreso per cápita crece rápidamente, como a aquéllos que tienen una economía estancada. De hecho, pareciera que no sólo el crecimiento económico puede ser inoperante para solucionar las dificultades sociales y políticas sino, incluso, que ciertos tipos de crecimiento pueden, en realidad, ocasionarlas.

Cuando se reconoce la complejidad de los problemas de desarrollo, el uso continuo de un indicador agregativo único adquiere una apariencia diferente. Pareciera que se lo usa a fin de evitar enfrentarse a los problemas reales de desarrollo.

### 3. Definición de desarrollo

Para discutir los desafíos a enfrentar, hay que disipar la niebla que se cierne sobre la palabra "desarrollo" y decidir, con más precisión, qué se quiere expresar con ella. Sólo entonces se podrán trazar metas significativas o indicadores, contribuyendo así a mejorar la política nacional o internacional.

El punto de partida estriba en que <sup>.</sup>no pueden evitarse los "juicios de valor", tan mal vistos por los positivistas. El concepto de "desarrollo" es inevitablemente normativo, casi un sinónimo de mejoramiento. Pretender otra cosa es sólo ocultar los propios juicios de valor.

¿Pero de dónde provienen estos juicios? La respuesta convencional, que Timbergen acepta para su sistema de planificación económica, consiste en postular que los valores los fijan los gobiernos. No obstante, éstos tienen, necesariamente, una visión de corto alcance, descontando en algunos casos el futuro a tasas muy elevadas. Y lo que es más grave, algunos gobiernos constituyen el principal obstáculo para el desarrollo, cualesquiera sea la definición que se adopte, y si tal aseveración se acepta, ¿dónde obtener los criterios mediante los cuales juzgar los objetivos del gobierno? Aun suponiendo que los gobiernos representasen fielmente, en algún sentido, las actitudes populares, éstas son endógenas al proceso de desarrollo y, por tanto, no pueden proporcionar un medio adecuado para evaluarlo.

Otro enfoque consiste en copiar las vías de desarrollo seguidas por otros países, lo cual significa implícitamente tener como meta el estado actual de aquéllos. Esto es, por ejemplo, lo que realmente están haciendo los constructores de modelos cuando toman los coeficientes de un análisis internacional de corte transversal, o usan funciones derivadas de la experiencia de un país industrial. Sin embargo, pocos - si es que existe alguno - de los países ricos aparecen ahora ante el mundo exterior como modelos realmente deseables. Hay aspectos que parecen envidiables, como sus niveles de consumo, pero ellos están asociados, tal vez inseparablemente, a males como su extensión urbana, las presiones publicitarias, la contaminación y la tensión crónica que sufren sus habitantes. Por otro lado, no es obvio ni plausible en manera alguna que el resto del mundo pueda repetir aunque quisiera la historia de los países industriales.

De no ser posible encontrar los valores en la política o en la historia, ¿la única salida es que cada quien adopte su propio conjunto personal de valores? Afortunadamente, esto no es necesario. Basta con preguntarse por las condiciones necesarias para alcanzar una meta universalmente aceptable, como es la realización de las potencialidades de la persona humana.

Hay una necesidad absoluta y obvia para esto: que exista suficiente alimento. Por debajo de ciertos niveles de nutrición, un hombre no sólo carece de energía corporal y buena salud, sino incluso de interés por las cosas, aparte del alimento. No puede elevarse por encima de una existencia animal. Si alguien tiene alguna duda acerca de la

primacía del alimento, debería reflexionar sobre las implicancias de una reciente investigación, donde se muestra que si los niños de corta edad no son adecuadamente alimentados, el resultado bien puede ser un permanente deterioro no sólo del cuerpo, sino también de la mente 19/.

Desde que los productos alimenticios tienen precio, el criterio puede ser expresado en términos de niveles de ingreso. Esto posibilita tomar en cuenta también ciertos otros requerimientos mínimos por cuanto es evidente que la gente nunca gasta todo su dinero (o energía) en alimentos, no importa cuán pobre sea. El ingreso percibido debe ser no sólo suficiente para alimento, sino también para cubrir las necesidades básicas de vestuario, calzado y vivienda.

Sin embargo, con esto no se quiere hacer referencia a las necesidades de consumo en general, sino a la capacidad de adquirir lo necesario para la satisfacción de necesidades físicas.

Quienes sostienen un concepto "relativo" de pobreza, consideran pobres a aquéllos que no son capaces de "participar en las actividades ni tienen las condiciones de vida y esparcimiento habituales en su sociedad. Estas actividades y costumbres tienen que ser descritas empíricamente. Además de los hábitos alimenticios y de vestuario, incluirían, por ejemplo en el Reino Unido, cosas tales como fiestas de cumpleaños para los niños, vacaciones de verano y salidas de noche" 20/. Esta manera de ver la pobreza como privación social implica que el estándar mínimo se elevaría al mejorar las condiciones de vida y, en consecuencia, la pobreza nunca podría ser eliminada, excepto tal vez mediante una distribución muy equiparada del ingreso. Pero ver al hijo condenado a la inferioridad física y mental de por vida a causa de la desnutrición, o no poder obtener una transfusión de sangre para salvar la vida de su esposa es, sin duda, un tipo diferente de

---

19/ N.S. Scrimshaw y J.E. Gordon, editores, Malnutrition, Learning. and Behaviour. Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1968.

20/ Peter Townsend, The Concept of Poverty, Londres, Heinemanns, 1970, p. 42.

pobreza que la de no contar con los medios para comprar tortas para el cumpleaños del niño o llevar a la esposa al cine.

Lo que sostengo es que por debajo del nivel por el cual un hombre puede en algún sentido proveer a su familia con "suficiente" alimento, la utilidad marginal del ingreso es mucho más grande que por encima de ese nivel. Esto es, por supuesto, un punto de vista anticuado, y ocasiona muchos problemas de conceptos y medidas, tema sobre el cual se volverá más adelante. Pero dondequiera que haya pobreza severa, un enfoque inevitablemente normativo sobre el desarrollo, implica una función de utilidad general de este tipo.

Otra necesidad básica, vale decir, algo sin lo cual la personalidad no puede desarrollarse, es un empleo. Esto no significa necesariamente empleo remunerado. Puede tratarse de estudio, trabajo en una granja familiar o en la mantención de la casa. Pero no desempeñar ningún rol socialmente aceptado, siendo dependiente crónico, aunque se trate del alimento, de la capacidad productiva de otra persona, parece ser incompatible con el autorespeto de un adulto no senil, especialmente si se han pasado años en la escuela e incluso, tal vez, en la universidad, preparándose para desarrollar una vida económicamente activa.

Es cierto, por supuesto, que tanto la pobreza como el desempleo están asociados con el ingreso de varias formas. Pero incluso un rápido incremento en el ingreso per cápita por sí mismo dista de ser suficiente para reducir la pobreza y el desempleo, como lo demuestran muchas experiencias. De hecho, ciertos procesos de crecimiento pueden estar acompañados y, en su sentido, causar el incremento del desempleo 21/.

El vínculo directo entre el ingreso per cápita y el número de personas que viven en la pobreza es la distribución del ingreso. Es un axioma que la pobreza será eliminada más rápidamente si el crecimiento va acompañado de una disminución en la concentración de

---

21/ Así, en Trinidad el crecimiento del ingreso per cápita fue, promedialmente, superior al 5% anual durante el período 1953-68, mientras que el desempleo abierto mostraba un incremento fijo de más del 10% de la fuerza laboral.

los ingresos. Sin embargo, la igualdad debería ser considerada un objetivo por derecho propio: el tercer elemento del desarrollo. Las desigualdades que actualmente se encuentran, especialmente en el Tercer Mundo donde hay pobreza masiva, no son toleradas por ningún modelo religioso o ético. Las barreras sociales y las inhibiciones de una sociedad desigual distorsionan la personalidad tanto de quienes poseen altos ingresos, como de los que son pobres. Así, diferencias triviales de acento, lenguaje, vestimenta, costumbres, etc., adquieren una importancia absurda engendrando el desprecio por aquéllos que carecen de esas "virtudes" sociales, especialmente los habitantes del campo. Como la raza está generalmente correlacionada con el ingreso, la desigualdad económica descansa en el corazón de las tensiones raciales. Más aún, la desigualdad de ingresos está asociada a otras desigualdades, especialmente de educación y de poder político, que la refuerzan.

Por consiguiente, las preguntas que hay que formular sobre el desarrollo de un país son: ¿Qué ha pasado con la pobreza, con el desempleo y con la desigualdad? Si las tres se han tornado menos severas, entonces puede afirmarse, sin duda, que hubo desarrollo. Si estos problemas se han agravado y especialmente en el caso de que ello haya sucedido con los tres, sería erróneo decir que ha habido "desarrollo" aunque se haya elevado el ingreso per cápita. Esto vale, por supuesto, también para el futuro. Un "plan" que no contenga metas para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad, difícilmente puede ser considerado un "plan de desarrollo" 22/.

Es obvio que la verdadera realización de la potencialidad humana requiere mucho más de lo que puede especificarse en estos términos. No pueden delinearse aquí todos los otros requerimientos, pero este ensayo sería muy poco equilibrado de no mencionarlos. Entre ellos está la posesión de niveles educacionales adecuado (especialmente la

---

22/ Supongamos, por ejemplo, que un plan prospectivo especificara que el desarrollo per cápita de Brasil se duplicara en los siguientes treinta años, pero sin suponer ningún cambio en la distribución o en el nivel de desempleo. Entonces, a fines del siglo, un gran terrateniente del Matto Grosso podría poseer cuatro autos en vez de dos, y un campesino del Nordeste podría comerse dos kilogramos de carne al año en vez de uno. Su hijo bien podría estar aún sin trabajo. ¿Podríamos realmente llamar a esto "desarrollo"?



alfabetización), la participación en el gobierno y la pertenencia a una nación verdaderamente independiente, tanto económica como políticamente, en el sentido de que las opiniones de otros estados no predeterminan en gran medida las decisiones del propio gobierno.

A medida que disminuyan la desnutrición, el desempleo y la desigualdad, estas metas educacionales y políticas se tornan objetivos cada vez más importantes del desarrollo. Posteriormente también, la libertad en lo que concierne a los códigos sexuales represivos, al ruido y a la contaminación, llegarán a ser metas mayores 23/. Pero poner excesivo énfasis en ellos ahora, supeditará las prioridades económicas básicas al menos para los países realmente pobres con un gran número de niños desnutridos. Difícilmente se podría pretender que un país está "en vías de desarrollo" sólo porque su sistema educacional está en expansión o porque se ha estabilizado el orden político, o existen limitaciones al ruido de las máquinas, si paralelamente el hambre, el desempleo y la desigualdad son significativos, aumentan o incluso, si no estuvieran disminuyendo. En verdad, no habría dudas sobre la viabilidad del orden político en esas circunstancias si no se considerara tal pretensión prima facie como algo sospechoso. Por otro lado, es evidente que ciertos modelos políticos bien pueden ser incompatibles con el desarrollo.

Antes de concluir hay que aclarar que el ingreso nacional no carece totalmente de sentido sólo porque sea un indicador inapropiado del desarrollo. Tiene importancia como medida de desarrollo potencial. Supóngase que dos países comienzan una década con el mismo ingreso per cápita pero uno de ellos crece más rápidamente que el otro durante diez años. Ese incremento del ingreso se concentra enteramente en los sectores más ricos, debido a que dicho crecimiento se ha producido por la utilización de técnicas intensivas en capital, por lo que las tasas de desempleo permanecen estables. En cambio, en el otro país, si bien el crecimiento ha sido más lento, ha significado menor desempleo y, por lo mismo, ha beneficiado a los más pobres.

---

23/ Incluso para países de alto nivel de desarrollo el uso del ingreso nacional como indicador está siendo ampliamente criticado, por ignorar los costos ambientales. Ver por ejemplo E.J. Misham, The Costs of Economic Growth, Londres, Staples Press, 1967.

Si el país con crecimiento más rápido no se ha desarrollado, según el criterio expuesto aquí, ha logrado empero, un potencial más grande para desarrollarse con posterioridad. En primer lugar, el sistema fiscal podría proporcionar abundantes recursos para transferirlos a los pobres, cuanto más grande sea el ingreso disponible. Además, una tasa de crecimiento rápido implica una capacidad de ahorro más grande, lo cual podría facilitar un desarrollo verdadero en el futuro. Efectivamente, el país que crece más rápido puede tener ya un nivel de inversión per cápita más alto. Si esta inversión se ha hecho sea en proyectos de agricultura que eleven la producción de alimentos y proporcionen mayor cantidad de empleos rurales, sea en escuelas rurales, es posible prefigurar un futuro desarrollo genuino 24/.

En el largo plazo, el crecimiento económico es una condición necesaria para que un país pobre pueda reducir la pobreza. Pero no es condición suficiente. Lograr una alta tasa de crecimiento económico depende de la política. Un país donde el crecimiento económico es lento o desdeñable puede pasarse ocupado en reformar sus instituciones políticas, de modo que cuando el crecimiento llegue, significará desarrollo. Tal país podría, a la larga, desarrollarse más rápido, que otro que en el presente goce de un crecimiento económico rápido, pero cuyo poder político permanece aferrado por una minoría rica. Será interesante comparar, por ejemplo, lo que sucederá en Cuba y Brasil en lo que resta de este siglo. '

---

24/ En un interesante ensayo, se describió un índice de desarrollo potencial diferente, basado en insumos fundamentales, como capital y habilidades (aunque se lo describe de manera desorientadora como medida de la "marcha del desarrollo"). Los movimientos de tal índice prefigurarán lo que podría ser la marcha futura del crecimiento económico. El índice para la India, por ejemplo, es alentador porque muestra una tasa de incremento dos veces más rápida que el ingreso nacional real. Pero, por supuesto, no significa que el crecimiento potencial será desatado, a menos que ocurra un desarrollo. Véase V.V. Divatia y V.V. Bhatt, "On Measuring the Pace of Development", Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, N° 89, junio 1969.

#### 4. Prioridades en las Ciencias Sociales

Puede ser útil oponerse a la fuerte atracción intelectual del ingreso nacional como medida de desarrollo echando una breve ojeada al pasado.

Alrededor de 1950 los grandes problemas económicos estaban en general bajo control en los países industrializados. El desempleo había sido reducido a niveles históricamente muy bajos; la pobreza absoluta había sido eliminada en gran medida; la tributación y los avances educacionales habían reducido las desigualdades económicas y, aunque gran parte de lo que subsistía se asociaba a la raza, ello no constituía en esa época una fuente de conflictos políticos y no preocupaba, por tanto, a los científicos sociales, especialmente a los economistas.

Esos países se las habían arreglado para enfrentar los desafíos generados en el siglo XIX. Por un lado, como se verá más adelante, se habían beneficiado del liderazgo económico mundial y del poder político, pero, por otro lado, sus logros también se debieron a que científicos sociales de la talla de Booth, Rowntree, Boyd-Orr, los Webb, Keynes, Beveridge y Tawney, habían prestado atención, durante la primera mitad del siglo, a la pobreza, al desempleo y a la desigualdad 25/. La mayoría de los economistas, incluyendo a Pigou, consideraban el logro de una igualdad más amplia como un objetivo deseado.

Sin embargo, aliviados que fueron los grandes problemas, los economistas dedicaron su atención a conseguir innovaciones en sus técnicas profesionales. En tanto conservaron interés en los asuntos en boga, se preocuparon principalmente por el progreso de la nación concebida como un todo. El ingreso nacional parecía ideal para comparar la tasa de crecimiento de un país durante períodos diferentes, o para construir un cuadro comparativo internacional. Además mantenía su función de pronosticador del nivel de empleo, ya que si la economía está diversificada y la fuerza de trabajo es móvil, los grandes

---

25/ Espero no ser excesivamente nacionalista al escoger ejemplos británicos: más bien los nombres son significativos.

cambios a corto plazo en el ingreso nacional deben estar estrechamente asociados a los cambios de empleo 26/.

Hoy se aprecia que ni siquiera en los países industriales se han solucionado realmente los problemas económicos básicos. Los científicos sociales, especialmente en los Estados Unidos, han redescubierto su propia pobreza. Además, el desempleo ha crecido recientemente y también algo similar puede haber sucedido con la desigualdad.

Pero en el Tercer Mundo, los problemas fundamentalmente nunca han desaparecido de la vista. En Africa, Asia o América Latina, el desarrollo ha sido muy limitado hasta 1950, cualesquiera sea el criterio económico utilizado. Desde entonces ha habido, ciertamente, alguna reducción en la proporción, aunque no en las cifras absolutas, de quienes viven en la pobreza. Empero, recientemente, Francis Keppel ha estimado que siete de cada diez niños de todo el mundo "están afectados por la apatía típica producto de la deficiencia crónica de proteínas, apatía que se traduce en potencial de aprendizaje mermado" 27/. Es probable que en muchos países del Tercer Mundo, tales como la India, ese porcentaje sea incluso más alto. El desempleo parece haber crecido si se atiende a los datos parciales disponibles. Es probable, aunque la información sea escasa que, en la mayoría de los países, la desigualdad no se haya reducido y que en muchos, puede haber incluso aumentado. Un informe sobre cinco países latinoamericanos para los cuales se dispone de estudios comparativos a través de un periodo de tiempo dado, concluye que todos mostraban un aumento en la desigualdad, con la posible excepción de México 28/. Incluso es

---

26/ Este uso del ingreso nacional ha sido desarrollado por Colin Clark, National Income and Outlay, Londres, Macmillan, 1937. De hecho, el gran impulso hacia adelante en las estadísticas de ingreso nacional de los años 1930 y 1940 se debió, principalmente, al problema del desempleo, aunque también a la necesidad de cuantificar políticas alternativas en tiempo de guerra.

27/ En N. S. Scrimshaw y J. E. Gordon, op. cit.

28/ A. J. Jaffe, "Notes on Family Income Distribution in Developing Countries in Relation to Population and Economic Changes", Estadística, N° 104.

posible que, si hubiese datos disponibles, se encontrara que el crecimiento económico está directamente asociado con el crecimiento del desempleo y con un incremento de la desigualdad. Si ha sido verdaderamente así, puede afirmarse que ha habido una correlación negativa entre crecimiento y desarrollo. Y si no lo fue es de todas maneras claro que la conexión entre ambos no es tan exacta como se creía.

##### 5. Problemas de conceptos y de medidas

Se defiende el ingreso nacional como indicador objetivo aduciendo que se trata de una medida libre de valores. Sin embargo, ello no es cierto; está muy cargada de valores; todo tipo de producto y de servicio tiene asignada una ponderación particular que en muchos casos, es cero. Dicha ponderación está determinada principalmente por las fuerzas del mercado, las que reflejan la distribución de ingreso vigente en el país. Una pregunta usual en economía - cuán adecuadamente el ingreso mide la demanda cuando su distribución es desigual - adquiere un elemento adicional cuando la distribución está tan altamente concentrada como sucede en los países del Tercer Mundo. Otra pregunta - cuán objetiva es la demanda cuando está parcialmente determinada por las ventas - parece aún más trascendente cuando, en cierta medida, los gustos se han copiado del exterior. Pero, además, ciertas políticas oficiales, como las de sustitución de importaciones, elevan a merudo los precios de los bienes suntuarios mucho más que los de aquellos que satisfacen necesidades más básicas. Tales políticas se basan, muchas veces, en razones igualitarias pero, paradójicamente, el resultado es que tal incremento en la producción de suntuarios pesa más en la estimación de la tasa de crecimiento económico, que en los países industriales 29/. En tanto que los precios de los alimentos de consumo general y de vestuario pueden ser comparables entre países pobres y países ricos - tal vez más bajos en los primeros -, los precios de los autos, refrigeradores, etc., son

---

29/ Además, los impuestos indirectos que se aplican a los bienes suntuarios son relativamente altos por lo cual tales tendencias resultan agravadas cuando se utilizan los precios del mercado como ponderaciones.

varias veces más altos. La consecuencia absurda puede ser que en un país donde hay una pobreza considerable, un auto cueste más que diez toneladas de arroz.

Estimar o usar el ingreso nacional implica también un conjunto de juicios sobre qué actividades debería cubrir, ¿cuáles son los productos "finales", frente a los productos "intermedios" que no son considerados intrínsecamente valiosos, y que sólo se producen porque hacen posible generar otros productos más deseados? Esto lleva a interrogarse sobre ¿cuáles son las actividades que se trata de aumentar al máximo? - pregunta formulada una vez por Kuznets y revitalizada ahora por Sametz 30/. La cuestión de la distribución puede ser formulada también en los siguientes términos: ¿son los lujos de las clases profesionales un "costo necesario" para elevar el ingreso de los pobres, y maximizar la demanda real?

Otro argumento que se ha hecho en favor del ingreso nacional como indicador del desarrollo aduce que, al menos, puede cuantificársele. ¿Pero qué cálculos del ingreso nacional realmente valen la pena? Hasta ahora, en lo que concierne al Tercer Mundo, está virtualmente fuera del alcance de las estadísticas oficiales. Mucho de lo que interesaría para tales cálculos, como el rendimiento de la producción doméstica de alimentos, incluso los básicos, aparte de las cosechas subsidiarias que aparecen bajo el título general de "horticultura de mercado", sin hablar de la producción pesquera, forestal, etc. A menudo, se realizan estimaciones de tales rubros con métodos poco elaborados y se supone que la producción se eleva en proporción al aumento de la población rural, aumento que a su vez se supone es una tasa constante arbitrariamente fijada, ante la ausencia de registros

---

30/ A. W. Sametz, "Production of Goods and Services: The Measurement of Economic Growth", en E. Sheldon y W.B. Moore, editores, Indicators of Social Change: Concepts and Measurements, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1968. Por ejemplo: ¿un viaje tiene que generar realmente un producto final, como suponen quienes realizan estimaciones nacionales (especialmente un viaje en ferrocarril metropolitano subterráneo)? En los países industrializados se están examinando ahora problemas adicionales derivados del fracaso del ingreso nacional para considerar adecuadamente los costos derivados de la destrucción ambiental.

de nacimientos y defunciones y de datos de migración 31/. En segundo lugar, muy poco se sabe acerca de la construcción en el campo por parte de la comunidad agrícola misma. Esto, aparentemente, alcanzaría gran importancia de tomarse en cuenta no sólo la construcción de casas, sino también los trabajos de despeje de tierra, de perforación de pozos y zanjías, de construcción de cercas y vallados, etc. En tercer lugar, prácticamente no hay datos sobre el servicio doméstico y otros servicios personales, incluso remunerados.

Deberían formularse preguntas conceptuales a quienes se dedican a estimar el ingreso nacional, como por ejemplo: ¿cuáles de las actividades que una familia agricultora realiza para sí misma sin pago, tales como corte de pelo, por ejemplo, se incluyen en el ingreso nacional? ¿Y por qué? Asimismo sería interesante saber detalles prácticos sobre el volumen de la pesca en la Provincia A, la cantidad de cabañas que se construyeron en la Provincia B y el número de barberos que trabajaron en la Provincia C, y de qué manera se ha obtenido tal información.

Debería preguntarse también por el tiempo que han consumido las estimaciones realizadas al planificar, por ejemplo, una oficina o una universidad. No es seguro y, por lo tanto, tampoco profesionalmente correcto usar los datos del ingreso nacional hasta no estar satisfecho sobre las respuestas a tales preguntas.

He examinado las hojas de trabajo en casi veinte países. La verdad es que, cuando se toman en cuenta las dificultades derivadas de los cambios de inventario y de depreciación y de deflactar los de precios vigentes, las series de ingreso nacional publicadas poco tienen que ver con la realidad económica 32/. En muchos países

---

31/ Muy a menudo un investigador trata de llegar a conclusiones acerca de las tendencias en el consumo de alimentos per cápita, lo cual, por supuesto, sólo significa revelar las consecuencias de las suposiciones hechas por los estadísticos oficiales.

32/ Hay también una tendencia a que el ingreso nacional se eleve. Ello es consecuencia de que aumenta la participación de la producción incluida en las estadísticas oficiales, en parte porque una parte creciente de la producción se realiza a través de negocios organizados adecuadamente cubiertos por esas estadísticas y, también, debido al mejoramiento general de la recopilación de datos.

cualquier técnico estadístico razonablemente competente podría elaborar series, a partir de los magros datos básicos existentes, mostrando que el ingreso per cápita real está creciendo o cayendo. Los decimales son pura fantasía. Algunas series generan mayor desorientación que si se colocaran conjuntos de números sin orden ni concierto, porque aquéllas parecen tener significado. Sin duda, sería muy conveniente que los datos del ingreso nacional que se publican tuvieran un significado objetivo pero, desgraciadamente, el que se publiquen no los torna significativos.

Podría argüirse también que las series de ingreso nacional al menos están disponibles, mientras que no hay datos sobre pobreza, desempleo y desigualdad o ellos son muy fragmentarios. Sin embargo, esto es el resultado no tanto de diferencias básicas en las posibilidades de estimación como de las actitudes frente al desarrollo. El tipo de datos reunidos refleja las prioridades que se asignan. La clase de trabajo realizado por una Oficina de Estadística depende, en la práctica, de lo que su propio gobierno le solicita y también de la asesoría que recibe de distintas agencias de las Naciones Unidas, especialmente de su Oficina de Estadística. A medida que aumenta la comprensión de la importancia de los problemas sociales, las Oficinas de Estadística tenderán a poner menos énfasis en la estimación del ingreso nacional, y a preocuparse más por preparar indicadores sociales apropiados 33/.

Obviamente, también hay problemas conceptuales con los indicadores de desarrollo. Son bien conocidas las dificultades que existen para evaluar los estándares de pobreza o, incluso, los umbrales nutricionales mínimos 34/. En el caso de una familia, estos deberían reflejar las

---

33/ El "Sistema complementario de Estadísticas de Distribución del Ingreso, Gasto y Riqueza" de la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas es un útil punto de partida.

34/ Diversos perfiles de pobreza en la India, donde han habido muchos trabajos sobre este tema, son discutidos por A. J. Fonseca, "The needed-based wage in India: A Computerized Estimate", reimpresso de Wage Policy and Wage Distribution in India, University of Bombay, Bombay, 1970.



edades y también las actividades físicas de sus miembros 35/. Además, familias que podrían, dado su ingreso, exceder el gasto en nutrientes mínimos, de hecho no lo harán porque, en cierto sentido, gastan imprudentemente su dinero sea en artículos no esenciales, sea debido a falta de información, sea por sus gustos personales 36/. El reconocimiento de este asunto está implícito en el perfil de pobreza oficial de los Estados Unidos, que establece US\$ 750 per cápita, de los cuales sólo US\$ 250 corresponden a lo que se considera necesario para alimentos.

Pero no es necesario darse por vencido. Cuando se ha establecido un perfil oficial de pobreza, como en la India, las estimaciones resultantes de la proporción de personas y familias que perciben ingresos que están por debajo del umbral de pobreza especificado no dejan de tener significado 37/. Aun cuando sean aproximativas, no puede negarse que tienen mayor significado como medición del desarrollo, que los cambios registrados en el ingreso nacional per cápita.

Hay otras medidas de pobreza bien conocidas, como el índice de mortalidad infantil (aunque ellas refleja en particular la efectividad de los servicios de salud, así como también la dieta, las condiciones de vivienda, etc.), el consumo de proteínas, la incidencia de enfermedades causadas por la desnutrición, como el raquitismo y la

---

35/ Ver los ensayos de Abel-Smith, Bagley, Rein y Townsend en Peter Townsend, editor, op. cit.

36/ Este problema fue percibido primero por Rowntree en su clásica investigación en York, que lo condujo a distinguir entre pobreza "primaria" y "secundaria", siendo esta última la propia de aquellos que pudiendo procurarse el mínimo nutricional no lo alcanzaban en la práctica. Véase, S. Rowntree, B. Seebohm Poverty. A Study of Town Life, Londres, Macmillan, 1901.

37/ Sin embargo, se ha mostrado que aún usando el mismo criterio de pobreza (el propuesto a la Misión Planificadora de 1962 por un distinguido grupo de economistas) pueden alcanzarse conclusiones muy distintas sobre las tendencias de las proporciones que están más allá del perfil de pobreza, mediante el uso de diferentes fuentes de datos de consumo, diferentes asignaciones para cambios de precios y diferentes procedimientos de interpolación. Véase al respecto B. S. Minhas, "Rural Poverty, Land Redistribution and Development", Indian Economic Review, Vol. 5, abril 1970; y Pronab K. Bardhan, "On the Minimum Level of Living and the Rural Poor", Indian Economic Review, Vol. 5, abril 1970.

altura y el peso promedio alcanzado por los niños 38/. Sin embargo son sólo indicios, que también pueden ser desorientadores si se usan para comparar naciones de muy diferentes líneas genéticas en sus hábitos dietéticos, etc.

El desempleo es, por supuesto, difícil de definir en sociedades no industriales. Una persona del medio urbano sin empleo puede ser groseramente identificada mediante las preguntas usuales de las encuestas de ocupación-desocupación sobre la última ocasión en que buscó trabajo (aunque esto significa excluir de los desempleados a quienes no lo buscan porque piensan o saben que no existe posibilidad de encontrarlo y, por otro lado, implica incluir a aquéllos que, en realidad, sólo aceptarían ciertos tipos de trabajo). Además, existe el trabajo de corto plazo involuntario, y es sabido que hay gente que está más o menos ociosa, durante la mayor parte del día, en trabajos relativamente ficticios que van desde puestos superfluos en el gobierno hasta el lustrado de calzado. El volumen de estas situaciones es difícil de medir. Asimismo, el subempleo rural se encuentra encubierto debido a las variaciones estacionales de la actividad. Se necesita contar con información más detallada por sector, región, sexo, edad, calificación educacional, etc., para arrojar luz sobre la naturaleza del desempleo y del subempleo en cualquier país y sobre las actitudes de la gente hacia el trabajo 39/.

---

38/ Se pueden combinar varios indicadores para obtener un perfil que indique la prevalencia de la pobreza en una nación. En esta línea ha estado trabajando el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social de Ginebra. En realidad, han ido más allá, elaborando un "indicador de desarrollo" tentativo, que es un promedio ponderado de diferentes series. Las investigaciones del Instituto sobre asociaciones múltiples son interesantes y valiosas, pero no se debería caer en la trampa (como podría suceder aunque el Director del Instituto nos advierta contra ella) de tratar tal indicador como "normativo". Este, simplemente mide lo que un país ha avanzado a lo largo del camino trazado por los datos de países que se encuentran en diferentes estados de progreso. Ver UNRISD, Research Notes, N° 2, Ginebra, 1969.

39/ Ver O.I.T., Towards Full Employment, Ginebra, 1970, donde se pone énfasis en que la medición del desempleo depende en gran medida de la dimensión del problema que le concierne a cada uno, pudiendo verse el desempleo como causa de frustración personal, de ingreso bajo o de pérdida de producción.

La desigualdad puede ser medida según diversas variables: por tamaño, raza, región, o factores. Cada medida tiene sentido para diferentes propósitos y, por supuesto, todas están interconectadas, y también tienen limitaciones, debido a que existen fuentes de desigualdad ajenas al ingreso. El estándar de vida de una persona puede variar a consecuencia, por ejemplo, de tener acceso a automóviles gratis. Asimismo, es indudable que un embajador puede tener un nivel de vida superior al de alguien que percibe diez veces su salario. La desigualdad también depende del acceso a los servicios públicos, como los de salud, que son especialmente importantes en las comparaciones urbano-rurales. Más aún, el poder político puede influir en gran medida sobre la desigualdad dado que las personas poseen habilidades diferenciales para desarrollar sus capacidades.

La concentración de ingresos y riqueza por tamaño también puede ser medida de varias maneras. Si uno quiere una sola medida, más útil resulta el coeficiente Gini, derivado de la curva de Lorenz (que muestra las proporciones acumulativas del ingreso recibido por proporciones acumulativas de receptores). Pero si interesa principalmente la desigualdad como causa de pobreza, una medida más significativa puede expresar por ejemplo, el dñcil más bajo como fracción de la media (siguiendo el enfoque general de un reciente estudio) 40%, ya que no interesan demasiado los cambios dentro de la mitad superior de la escala de ingresos.

Por supuesto, todas estas medidas de distribución originan los mismos problemas conceptuales que la medición del ingreso nacional. Por ejemplo, dónde hay que trazar la frontera entre las actividades que son comercializadas y aquellas que no lo son. Además, tales medidas no toman en cuenta la estructura de precios, que puede afectar la concentración de ingreso real, un punto importante, por ejemplo, en países donde el peso de la protección recae principalmente en los ricos.

---

40/ Harold Lydell, The Structure of Earnings, Oxford, Clarendon Press, 1968. El coeficiente Pareto, por otro lado, que hace tiempo tuvo sus defensores, está expresamente limitado a medir la distribución entre ingresos más altos.

Con todo, sin embargo, los problemas conceptuales de estos indicadores no parecen ser mayores que los del ingreso nacional, que ya nos hemos acostumbrado a ignorar, y los problemas prácticos, son los mismos. Pero los indicadores de cualquiera de los elementos de desarrollo mencionados, también requieren información suplementaria. Así, para medir la proporción de la población ubicada por encima de un umbral de pobreza, se necesita saber cuánta gente comparte el ingreso de cada familia (y si hay miembros masculinos o femeninos, adultos o niños). Para medir significativamente el desempleo, se necesita saber para qué empleos estaría preparada la gente, con qué ingresos, y qué horas de trabajo. Para medir la distribución, en cualquiera de sus dimensiones, se necesita información acerca de quién recibe los diversos tipos de ingreso.

Pero pese a tales problemas técnicos, debe intentarse valorar lo que realmente importa. Hay una sola fuente posible para todas esas medidas: encuestas de hogares diseñadas especialmente, que pueden dar como resultado las clasificaciones cruzadas necesarias por región, raza, ingreso, etc. El desarrollo sistemático de la información requerida para estudiar las tendencias de la pobreza, del desempleo y de la distribución del ingreso en cualquier país requiere estudios-piloto que clarifiquen los principios conceptuales en su contexto local y guíen la construcción de indicadores. Esto se logra mejor si se establece una organización permanente de muestreo, tal como se ha hecho en la India que posee su Encuesta Nacional por Muestreo, para reunir la información necesaria en forma sistemática y regular.

Sólo puedo mencionar brevemente los indicadores para las dimensiones educacionales y políticas del desarrollo. En tanto la educación sea proporcionada por el sistema educacional formal (que está muy abierto a discusión), la fuente principal la constituye, por supuesto, la información de la cantidad de ingresados a y de egresados de distintos niveles de educación. Se ha elaborado una técnica para combinarlos en un diagrama mostrando sus tendencias a través del tiempo 41/.

---

41/ Richard Jolly, Planning Education for African Development. Nairobi, East African Publishing House, 1969.

La medición del grado en que se han alcanzado los fines políticos es, por supuesto, mucho más difícil. Los posibles indicadores incluyen el número de detenidos por razones políticas o cuasi políticas, la composición social y racial de los parlamentos, las juntas de negocios, los grados superiores de la administración pública, y, también, de aquellos que gozan de educación secundaria y universitaria.

Son indicadores más generales de bienestar, que reflejan influencias políticas y de otra naturaleza, las tasas de crímenes por violencia, de suicidios, de alcoholismo y de otros tipos de drogadicción. Aquí el problema principal deriva de diferencias de definición (¿qué es un alcohólico?) y de cobertura (por ejemplo, alcance de los registros policíacos, registros de mortalidad, etc.) que conduce a consecuencias muy diferentes. La interpretación suscita otros problemas. Así por ejemplo, la violenciarural debe tratarse como un reflejo de condiciones de vida intolerables o de envidia, debe considerársela como el costo necesario de un cambio social deseable?

Los indicadores sobre el grado de independencia nacional incluyen la proporción de los flujos de capital en los ingresos de intercambio, la proporción de la oferta de bienes de capital (o intermedios) importado, la proporción de valores, especialmente del subsuelo, que son propiedad de extranjeros, y la extensión en la cual una contraparte comercial domina los patrones de asistencia y comercio. Pero existen también indicadores cualitativos, como la existencia sea de bases militares extranjeras, sea de derechos de sobrevuelo, o hasta qué punto el país sigue el liderazgo de uno de los grandes poderes mundiales en las Naciones Unidas.

## 6. La compatibilidad de los indicadores

Esta sección plantea el problema fundamental, de ponderar y comparar diferentes indicadores. Es, por supuesto, imposible explorar todos sus aspectos aquí, pero pueden indicarse algunas de las principales posibilidades de inconsistencia y su gravedad aparente.

Frente a ello hay una poderosa interrelación causal entre los tres indicadores principales. El desarrollo en cualquiera de ellos

implica, o contribuye a lograr, o incluso puede ser una condición necesaria para el desarrollo de los otros. Reducir el desempleo significa eliminar una de las principales causas de la pobreza y de la desigualdad. Una reducción de la desigualdad por supuesto reducirá la pobreza ceteris paribus.

¿Pero se mantienen iguales las otras cosas? Reducir la concentración del ingreso implica una tasa más lenta de crecimiento económico y el crecimiento es, como se ha visto, una condición necesaria en el largo plazo para eliminar la pobreza. ¿Y un crecimiento más lento empeoraría las perspectivas de empleo? Un argumento muy conocido y en verdad clásico, afirma que la desigualdad genera ahorros e incentivos y promueve, de esta manera, el crecimiento económico y el empleo.

Encuentro que el argumento de que la necesidad de ahorro justifica la desigualdad no es convincente en el Tercer Mundo. En aquellos países con distribuciones altamente desiguales la tendencia al ahorro es muy baja. Los países industriales con el ingreso menos concentrado tienen, por el contrario, tendencias al ahorro mucho más altas. Los ahorros están también, por supuesto, afectados por el nivel absoluto de ingresos, pero la explicación de esta paradoja debe encontrarse, en parte, en los altos estándares de consumo de una sociedad desigual.

Además, en la mayoría de los países, el rico tiene una propensión extremadamente alta, no solamente a gastar, sino también a gastar en bienes y servicios con un alto contenido de componentes extranjeros y, para los países que sufren de un agudo embotellamiento de intercambio extranjero, éste es un obstáculo sustancial para el desarrollo 42/. Es verdad que la demanda de importaciones puede restringirse mediante controles administrativos, pero esto conduce a montar un aparato burocrático caro, especialmente en términos de capacidad de organización valiosa, la que en algunos países se hunde en la corrupción. De hecho,

---

42/ Para concluir que las distribuciones de ingreso deberían ser cambiadas, debe suponerse que las curvas de Engel no son lineales, pero esto parece que no necesita especificarse. El consumo de tales bienes suntuarios es cero sobre un rango de ingreso considerable.

el resultado del control de las importaciones está destinado a menudo a crear una industria local altamente provechosa y protegida, que depende grandemente de las importaciones de productos intermedios y bienes de capital y que remite hacia el exterior un gran flujo de dinero en utilidades, intereses, royalties, tarifas de licencia y cargos de servicios de varios tipos 43/. De cualquier modo, en una sociedad altamente desigual, los ahorros personales frecuentemente fluyen hacia el exterior o se consumen en viviendas de lujo y otros proyectos de inversión de baja o nula prioridad para el desarrollo o incluso para el crecimiento.

El argumento de que sólo la desigualdad puede proporcionar los incentivos necesarios para el progreso, es también de validez limitada, en países donde existen barreras de raza, clase o casta. Además, no pueden eliminarse estos factores. Las necesidades de talento empresarial privado varían en diferentes economías, pero en muy pocas se necesita poco de ellas. Los países que dependen del crecimiento de las exportaciones de manufacturas, necesitan más urgentemente la aparición de hombres de negocios con el ímpetu para penetrar en mercados extranjeros. Todos los países requieren en alguna medida, de la aparición de agricultores progresistas. ¿Emergerán éstos sin la existencia de recompensas financieras en una escala que convertirán en una utopía cualquier política igualitaria? ¿Las ganancias elevadas de las compañías, especialmente de las compañías extranjeras, constituyen un rasgo inevitable del crecimiento en muchos países? ¿O se exagera la importancia de los incentivos financieros, siendo viable que recompensas no financieras tomen parcialmente su lugar 44/? ¿Pueden los incentivos sociales ser desarrollados hasta el punto en que la gente asuma tales tareas con pequeña o ninguna recompensa individual (como procuran los gobiernos de China y Cuba)?

---

43/ Ver O.I.T., op. cit., para una discusión sobre la compatibilidad de una alta concentración de ingresos con empleo total. Desgraciadamente la mayoría de los textos teóricos se concentran en la relación entre la distribución de ingresos, ahorros y crecimiento, ignorando los efectos más importantes vía la composición del consumo.

44/ Aunque, por supuesto, estos implican desigualdades de otro tipo, por ejemplo, de prestigio social.

La compatibilidad entre una igualdad creciente y el aumento del producto y el empleo, se ha puesto en duda recientemente, por otras razones. ¿Puede un país conservar los profesionales que necesita pagándoles sólo una pequeña fracción de lo que podrían ganar en otro lugar? ¿Cuánto desempleo implicará su partida, a causa de que su trabajo es complementario con el del resto de la fuerza laboral? No obstante, ¿cuáles son los costos en términos de bienestar humano y aún de eficiencia si se les impide irse 45/?

Por otra parte, hay también muchas razones para cuestionar la compatibilidad de la desigualdad y el crecimiento del ingreso y del empleo. Una está implícita en la discusión anterior sobre la composición del consumo. ¿Puede crearse una industria manufacturera para responder a la estructura de demanda que se origina en una sociedad altamente desigual (dejando de lado la pregunta de si debería ser creada)? ¿Se elevará la producción rápidamente si la proporción de la fuerza de trabajo mal nutrida para el trabajo aumenta? ¿Puede el gobierno obtener la cooperación de la población para limitar los sueldos y tomar otras medidas necesarias para el desarrollo, si resulta evidente que existe una gran riqueza que se transmite de generación en generación, de modo que el que gana un sueldo ve que sus hijos y los hijos de sus hijos están condenados indefinidamente a posiciones subordinadas? ¿O si hay pocas perspectivas de reducir el desempleo? ¿Pueden los líderes políticos, en tales circunstancias, movilizar las energías de la población y romper las costumbres sociales que obstruyen el desarrollo, especialmente en las áreas rurales?

No pretendo conocer las respuestas a estas preguntas que apuntan a un conjunto de "contradicciones internas" en los procesos de desarrollo más graves que aquellas a las cuales Marx prestó atención. Las respuestas deben ser siempre específicas a cada caso. Pero tales preguntas han sido usualmente ignoradas en el pasado, apreciando erróneamente las dañinas consecuencias de la desigualdad.

Sin embargo, otro conjunto de preguntas surge de la inconsistencia potencial entre el empleo de corto plazo y el empleo de largo plazo que,

---

45/ Sobre esto véase Dudley Seers, "The Transmission of Inequality" en Robert K. A. Gardiner, editor, Africa and the World, Londres, Oxford University Press, 1971.



a menudo, se formula como un conflicto entre empleo y crecimiento. Recientemente, ha habido mucha discusión en torno a ésto 46/. Aquí también el conflicto ha sido exagerado. Después de todo sería sorprendente si la movilización de todo el trabajo antes mencionado en una economía típica causara cualquier cosa menos un gran aumento de la producción.

Mi artículo original 47/ continuaba discutiendo la consistencia entre objetivos económicos y los mencionados más arriba, en los planos político y social: orden político y libertad, independencia y educación. No continuaré este tema aquí porque nos alejaría de los indicadores de desarrollo. Baste recordar que las dimensiones políticas y económicas del desarrollo están conectadas y que ciertos sistemas políticos son incompatibles con el progreso hacia la igualdad a causa de la relación existente entre distribución del ingreso y poder político.

## 7. Implicancias para la planificación

El uso más importante de los indicadores es proporcionar objetivos para la planificación. La verificación de que el ingreso nacional constituye una medida inadecuada del desarrollo, implica reconocer que la meta de incrementar el ingreso nacional no es muy relevante. Se necesitan, en cambio, objetivos respecto a la pobreza, al empleo y a la distribución del ingreso, especificando algunas de las dimensiones de la estructura de la sociedad a la cual se aspira.

La diferencia en el enfoque es más profunda de lo que parece. Antiguamente, la técnica básica consistía en extrapolar corrientes pasadas y escoger modelos de inversión que producirían un incremento aceptable en el ingreso nacional en un período de cinco años, asumiendo tácitamente muchas constricciones como dadas. Así, los modelos de consumo eran proyectados en forma tal que suponían poco o ningún cambio

---

46/ Frances Stewart y Paul Streeten, "Conflicts between Output and Employment Objectives", en Ronald Robinson y Peter Johnston, editores, Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1971.

47/ D. Steers, op. cit.

en la distribución del ingreso o en los gustos o actitudes. Ahora hay que tratar de visualizar lo que podría ser el modelo futuro satisfactorio en términos no sólo de producción y estructura de empleo, sino también de distribución del ingreso, demanda de los consumidores y empleos, y luego echar una mirada retrospectiva para ver si hay alguna vía plausible para llegar allí.

El econometrista busca elaborar modelos de planificación con objetivos múltiples en respuesta a este desafío. Pero tal vez la tarea es mucho más simple: elevar el ingreso de cada familia por sobre una línea de pobreza, basada en requerimientos alimenticios mínimos. Lograr esto debe implicar la eliminación de la pobreza y el desempleo y especialmente si el período de tiempo es breve, una reducción de la desigualdad. Esto implica establecer metas de ingreso para varios tamaños de familia y elaborar las medidas necesarias para lograrlo. Ellas pueden incluir no sólo la creación de empleos, sino también esquemas de bienestar, tales como programas de alimentación especial para niños, pensiones, etc. El paso final consiste en estimar las medidas necesarias a tomar en áreas como tributación e ingresos.

Este enfoque ocasiona problemas estadísticos. En primer lugar, raramente se encuentran disponibles estudios suficientemente detallados sobre ingresos y gastos. Aún si lo estuvieran, habría problemas para relacionar los perfiles de pobreza con la composición familiar referida más arriba. Además, sería difícil incorporar indicadores complicados en modelos de desarrollo, y habría que establecer algo tan burdo como un ingreso familiar mínimo. Convertir las metas en políticas ocasiona, además, otros problemas debido a las muchas diferentes influencias sobre el ingreso de los pobres y porque, típicamente, no hay mecanismos para una distribución fiscal recta. Sin embargo, vale la pena continuar con el enfoque; sus dificultades no son excusa para persistir con modelos de planificación inapropiados e incluso peligrosamente desorientadores, diseñados para maximizar el crecimiento económico.

Concentrarse en la eliminación de la pobreza implica que aumentar el ingreso del resto de la población es irrelevante en tanto haya desnutrición, especialmente infantil. Sin embargo, debe reconocerse el riesgo de que algunas estrategias redistributivas pueden, en algunas circunstancias, dificultar el crecimiento económico y, por ende, la solución más fundamental a largo plazo del problema de la pobreza.

## 8. Desarrollo Internacional

Los criterios sugeridos más arriba pueden en principio ser aplicados a una unidad - aldea, provincia, nación, continente o el mundo -. Para terminar, se hará referencia brevemente a los indicadores de desarrollo mundial. Básicamente, los mismos conceptos de pobreza y empleo son aplicables, pero en el caso de la desigualdad interesan las comparaciones entre diferentes naciones, como una guía para las tareas de política que enfrentan los países ricos, si es que tienen que contribuir al desarrollo de los pobres.

Han habido progresos, especialmente desde la década de 1930, en lo que concierne a criterios de pobreza. La proporción de la población humana que vive por debajo de cualquier línea de subsistencia debe haberse reducido. Pero el desempleo abierto mundial total tiene que haberse incrementado ya que en el Tercer Mundo debe sobrepasar numéricamente la línea de declinación del desempleo de los países industriales. En años recientes, en todo caso, el desempleo se ha elevado en aquellos países también, de modo que no hay duda respecto de la tendencia mundial. Además, desde la mitad del siglo pasado se han abierto enormes brechas entre los países ricos y los pobres: la desigualdad presente es un fenómeno enteramente nuevo, como lo han demostrado diversos autores 48/.

La desigualdad económica entre las naciones, así como la desigualdad a su interior genera diferencias de status y poder, envenenando las actitudes de los hombres entre sí. Esto significa, como en el nivel nacional, el crecimiento de las tensiones interraciales. Además, la incompatibilidad de la desigualdad con la eliminación de la pobreza es más clara para el desarrollo en un plano internacional que en el nacional. La transmisión, a través de muchos canales, de los hábitos de consumo de los países ricos ha contribuido al desempleo en los países más pobres y, probablemente, significó también un

---

48/ Simon Kuznets, Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure, Cambridge, Mass., Belknap, 1971, pp. 27 y 55. Y también en Modern Economic Growth, Studies in Comparative Economics, N° 7, New Haven, Yale University Press. Véase además, Surendra Pater, "The Economic Distance Between Nations". Economic Journal, Vol. 74, marzo 1964.

crecimiento económico más lento. La transferencia de tecnologías diseñadas para los países ricos ha tenido efectos similares. Las tecnologías disponibles están llegando a ser inapropiadas para las necesidades mundiales. La diferencia creciente en los ingresos per cápita nacionales estimula también la "fuga de cerebros" y presiona al incremento de los salarios profesionales en los países pobres. De este modo, la desigualdad nacional y la internacional están ligadas entre sí 49/.

Cuando se considera la escena mundial no puede hablarse acerca de "desarrollo" con el criterio tradicional. Realmente, no puede decirse que ha habido desarrollo mundial, cuando los beneficios del progreso tecnológico han aumentado para las minorías que ya eran relativamente ricas. Ello es particularmente desorientador al pensar respecto al período comprendido desde la guerra y especialmente en la "década del desarrollo", cuando el aumento de la desigualdad económica y el desempleo pueden haberse acelerado. La probabilidad de una "segunda década de desarrollo" es atemorizante: una repetición de los años '60, con el desempleo y la desigualdad elevándose aún más, sería social, económica y políticamente desastrosa, cualquiera que sea la marcha del crecimiento económico.

La medición de la desigualdad internacional origina su propio conjunto de problemas conceptuales. Los "igualitarios" enfrentan una paradoja teórica. Si se argumenta que el ingreso nacional es una medida no apropiada para evaluar el desarrollo de una nación, se debilita el significado de una creciente "brecha" entre el ingreso per cápita de las naciones ricas y de las pobres. Sin embargo, realmente no hay alternativa, ya que una distribución del ingreso mundial por tamaño, mostrando la magnitud de la pobreza absoluta sería inmensamente difícil de construir.

Hay, además, dificultades conceptuales especiales acerca de las comparaciones internacionales de ingreso. Ellas tienen un significado

---

49/ Véase Dudley Seers, op. cit. y Richard Jolly y Dudley Seers, "The Brain Drain and the Development Process", en E. A. G. Robinson, editor, The Gap Between the Rich and the Poor Countries, Londres, Macmillan, 1970.

limitado debido a las diferencias de clima, por un lado, y de estilos de vida, por otro, lo que afecta, entre otras cosas, la proporción de la actividad cubierta por transacciones en efectivo y, por consiguiente, incluidas en el "ingreso".

Un problema común de medición es la inaplicabilidad de las tasas de cambio como medio de convertir los ingresos percibidos en diferentes unidades monetarias a un estándar único de comparación, como el dólar estadounidense. Se han hecho intentos para preparar tasas de cambio más apropiadas para medir los verdaderos poderes compradores de las diferentes monedas corrientes, pero éstos se estrellan con problemas bien conocidos de ponderación 50/.

Además, no debe caerse en la trampa de criticar las estadísticas hasta el punto de negarles todo significado. A pesar de todas sus limitaciones (incluyendo la adicional de definir un país "rico"), la aserción de que durante la primera "década de desarrollo" la razón entre el ingreso promedio de los países ricos y la de los pobres ha aumentado de cerca de 12.1 a aproximadamente 15.1, no carece enteramente de contenido, sea moral o analíticamente. Ilustra el gran impacto que ha significado para los países pobres el aumento de salarios inadecuados, los modelos de consumo y las tecnologías, que agravan sus propios problemas de desigualdad y desempleo.

Una cosa que sugiere esta crítica es la necesidad para el desarrollo mundial de los indicadores subsidiarios mencionados arriba, tales como las tasas de mortalidad infantil, consumo de calorías y

---

50/ Aunque este problema adquiere la forma de encontrar la correcta ponderación de gastos para un deflactor de precios, lo que realmente se hace es obtener ponderaciones de precios para comparaciones de cantidades, y esto es extremadamente difícil cuando las estructuras de precios varían tanto. Dificultades análogas, aunque menos severas, se originan cuando se hacen comparaciones entre regiones de una país (debido a las variaciones geográficas en los precios y en los modelos de consumo).

proteínas, y la incidencia de las enfermedades derivadas de la pobreza y de la desnutrición.

Por supuesto, hay dimensiones políticas tanto en el desarrollo internacional como en el nacional. Se dio un gran paso en la primera década posterior a la guerra con la creación del sistema de las Naciones Unidas y sus agencias. Pero, desde entonces, el progreso ha sido muy gradual, debido básicamente a la renuencia de los países ricos a limitar su soberanía y a aceptar la autoridad de organizaciones internacionales. La erupción continua de guerras es un indicador elocuente de una carencia de progreso político que va más allá de la explicación del desarrollo negativo del mundo como un todo.

## NOTAS Y COMENTARIOS

### CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE "ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO", REALIZADO EN BOGOTA ENTRE EL 17 Y EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1979

El Seminario sobre "Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional" fue organizado por el ILPES, conjuntamente con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, Quito) y con la Universidad de Los Andes de Bogotá (UNIANDES). Se contó además con la colaboración financiera de FLACSO y de COLCIENCIAS y la Cámara de Comercio de Bogotá.

1. Sobre el tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo y el estado del "arte" y necesidades de investigación en relación a estrategias alternativas  
(Temas I y IV)

Antes de dar un resumen estructurado de las discusiones del grupo es importante establecer el alcance y las limitaciones del presente informe.

Primero, hay que aclarar que se juntó a los grupos de trabajo de los temas I (Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional) y tema IV (El estado del arte y las perspectivas futuras), por razón de que los dos temas pueden ser vistos como jerárquicamente relacionados. Se consideró que las deliberaciones sobre el primer tema podrían aclarar el marco en el cual establecer las perspectivas y áreas de investigación futura.

Segundo, el hecho de haber juntado los dos temas, y considerando el tiempo limitado para discusión, tuvo como consecuencia que no se pudiera llegar a un debate de fondo y sistemático sobre algunos conceptos claves que deben enmarcar las discusiones específicas, tales como: estilo de desarrollo; Estado y su papel; la función de la planificación general y de la planificación regional en particular; y el papel del planificador. Se concordó, no obstante, que en otras condiciones estos conceptos deben ser ampliamente debatidos. Además, desde el principio, existieron en el grupo grandes diferencias de opinión como consecuencia de distintos enfoques científicos - característica del Seminario en general - que se reflejaron necesariamente en este documento. Por esta razón, no se buscó en el grupo un compromiso homogeneizante ni se pretendió llegar a conclusiones ni recomendaciones que reflejaran un acuerdo de los participantes.

Tercero, es importante destacar también que este documento no contiene una versión compendiada de cómo, cronológicamente, se llevaron a cabo los debates, sino más bien, intenta dar una visión estructurada de las discusiones que hubo alrededor de los principales temas.

a) El estilo de desarrollo como marco para el desarrollo y planificación regional

Una primera cuestión que surgió con respecto al concepto del estilo, se concentraba en la pregunta si se puede hablar o no de un estilo de desarrollo de América Latina en su conjunto, o si el concepto implica un contenido más preciso que explícitamente incorpora la heterogeneidad del continente. Esta cuestión se consideró que básicamente depende del grado de detalle con que se elaboraran los determinantes que definen un estilo (qué se produce; quién produce; cómo se produce; para quién se produce; y dónde se produce). Si se acepta que un estilo se refiere a una modalidad concreta que asume el sistema económico en un momento dado y en una realidad espacial definida, el concepto no tiene valor explicativo general. De hecho podrían encontrarse diferencias en los distintos países en cuanto a los mencionados determinantes. Sin embargo, es fundamental el funcionamiento del estilo para reproducirse en el tiempo, por lo cual, a este respecto, se planteó que se pueden encontrar importantes similitudes para América Latina. O sea, se produce para una demanda externa, se utiliza tecnología que desplaza mano de obra, se distribuye regresivamente los excedentes económicos, generando una concentración del ingreso y de la riqueza, se concentra la producción en formas monopólicas y oligopólicas, se concentra territorialmente esta producción, y se produce dañando el medio ambiente y desaprovechando los recursos naturales existentes. El estilo dominante definido así, está en una constante expansión, de los países capitalistas desarrollados hacia los países de la periferia y en estos últimos, se produce una creciente penetración que desplaza las formas tradicionales de producción, generando a su vez, desplazamiento de la población y desintegración de estas formas de producción. Este proceso de penetración se da en los contextos específicos de los países y ahí pueden producirse diferencias importantes, entre otras, causadas por diferentes posiciones que asume el Estado frente al estilo de desarrollo dominante.



b) El papel del Estado en relación al estilo dominante

Respecto al campo del estilo, el Estado juega un papel central. Este papel del Estado puede variar dependiendo de las fuerzas sociales y el desarrollo histórico de ellas. Por supuesto, varía según el contexto específico del estilo dominante.

A nivel teórico, se plantearon varias concepciones. Primero, una concepción que clasifica el papel del Estado, de la siguiente manera:

i) El Estado con papel de árbitro en el sentido de "laissez-faire". Este papel, de hecho, implica que el Estado actúa en función de un grupo social minoritario de la población, facilitando además, la reproducción espontánea del sistema económico dominante.

ii) El Estado con un rol de guiar y maximizar el crecimiento económico, actuando siempre en beneficio de un grupo social minoritario.

iii) El Estado que cumple su papel con criterio de justicia social para toda la población, ajustando el funcionamiento del sistema económico dominante.

Una segunda concepción define el papel del Estado en relación con la reproducción del estilo dominante:

- El Estado que asume el papel de reforzar el estilo dominante
- El Estado que trata de detener y ajustar la reproducción del estilo, y
- El Estado cuyo papel se concentra en buscar el desarrollo de un estilo alternativo.

En este último caso, por supuesto, se pueden identificar una serie de distintas alternativas. Estas alternativas son necesarias para la discusión respecto al rol de la planificación y a la viabilidad del desarrollo regional en su acepción más integral.

c) La planificación regional en relación al papel del Estado

Al entender la planificación como un instrumento de intervención del Estado en la conducción del proceso de desarrollo de un país, obviamente

su carácter e importancia dependerá del rol que el Estado desempeñe en relación al estilo de desarrollo predominante. De igual manera, la planificación regional, en el marco de los sistemas nacionales de planificación, se constituirá en un instrumento para resolver los problemas técnicos de expansión del sistema económico vigente, o en un instrumento dinámico para el cambio social, dependiendo de si se pretende fortalecer, ajustar o cambiar el estilo de desarrollo predominante.

En el marco de los debates del grupo, hubo una tendencia a enfatizar sobre el rol y tareas de la planificación espacial vinculado a viabilizar los objetivos integrales que implica el desarrollo regional en un contexto de planificación nacional orientada a modificar parcial o sustantivamente el estilo de desarrollo vigente.

En los debates se destacó el interés por profundizar en temas vinculados a viabilizar el proceso de desarrollo regional en especial a lo referente a:

- enfatizar los aspectos participativos de la planificación regional, por cuanto la participación popular en las tareas que se desarrollan constituye un elemento esencial para ir logrando los objetivos del desarrollo regional;
- promover y viabilizar técnicamente los mecanismos y organismos regionales, que posibiliten incorporar los intereses de las regiones en el debate político-técnico nacional;
- fomentar el fortalecimiento económico de las regiones periféricas ligado a los intereses de las fuerzas sociales mayoritarias;
- fortalecer, en última instancia, la capacidad negociadora de las fuerzas sociales regionales frente al poder central, con miras a facilitar la compatibilización de los intereses regionales con los nacionales. Se entendió que la información es un elemento importante para fortalecer dicha capacidad negociadora.

Se destacó también el riesgo que existe cuando se enfatiza una necesaria estrategia de desarrollo regional, de carácter descentralizador, en descuidar la problemática específica de las regiones metropolitanas por lo cual debe prestársele la debida atención.

Por todo lo dicho, se consideró la importancia de acercar el sistema de planificación regional a las distintas realidades regionales, así como desarrollar intensamente la necesaria capacidad teórica y metodológica que permita entender cada vez más los fenómenos relacionados con el acontecer social en el ámbito territorial.

Es evidente también que este fortalecimiento teórico y metodológico debe abarcar el nivel nacional de planificación regional, instancia en la cual se define la integración de los niveles de planificación y de la compatibilización de políticas regionales y/o nacionales que afectan el desarrollo regional en el contexto del modelo global. Esta instancia, es de vital importancia para poder enfrentar los indudables conflictos y contradicciones que se dan entre los intereses regionales y nacionales que operan en el sistema vigente, aunque exista una intención explícita de modificarlo.

En lo que se relaciona a la planificación regional en un esquema nacional que no busca cambiar el patrón de desarrollo dominante y dado el papel del Estado que tiende a reforzarlo, la planificación regional es eminentemente adaptativa. Este carácter adaptativo se refleja en el énfasis que se pone en los aspectos de integración física por medio de obras de infraestructura que posibiliten la penetración regional del sistema dominante y la expansión capitalista hacia las áreas rurales no incorporadas vía el sistema urbano regional. Destaca también en esta opción, el papel de ajuste que desempeña la planificación regional en lo relacionado con prever los problemas vinculados a las tendencias concentradoras del punto de vista espacial y a transformarse en instrumento para enfrentar problemas vinculados con tensiones sociales que generan los crecientes desequilibrios inherentes al sistema.

Fue debatido asimismo, que la neutralidad de la planificación en este contexto, lo es en relación a aceptar la adaptación al modelo de desarrollo vigente y no considerarla como instrumento para el cambio del estilo dominante.

#### d) El papel del planificador

Se discutió en el grupo el papel del planificador en el sistema de planificación y en el proceso de conducción del desarrollo regional y nacional.

Se reconoció la necesidad de que el planificador sea una persona claramente identificada con objetivos de desarrollo, que impliquen alcanzar una sociedad más justa y equitativa, que beneficie a las grandes mayorías nacionales. No obstante, hubo planteamientos discrepantes en relación a su papel específico en el desenvolvimiento de las tareas de la planificación, que variaron desde su carácter estrictamente técnico al de asumir el liderazgo en la movilización y conducción del proceso de cambio social. Pareciera que esta discusión se relaciona con el margen de maniobra que deriva del rol del Estado y de la planificación como instrumento del Estado, en función del estilo de desarrollo vigente. Vale destacar que esto se refiere al planificador ubicado en el sistema de planificación oficial y no al "analista" social. En lo referente a los márgenes político-técnicos del planificador orientado al cambio social, se destacó la posibilidad de utilizar su instrumental para actuar en un sentido de "abogacía técnica".

e) Las perspectivas de la investigación regional

En cuanto a las necesidades de investigación futura el grupo no pretendió establecer un listado de temas jerarquizados en orden de prioridad. De hecho, el campo de análisis de estilos de desarrollo, el papel del Estado y de la planificación en este contexto, está muy poco explorado. De esta manera, las observaciones en las secciones anteriores de este documento, constituyen grandes áreas de investigación. La ponencia del doctor Villamil puede constituir el marco conceptual para la organización de la investigación a este respecto.

Para resumir, las deliberaciones del grupo en cuanto a temas específicos de investigación, se puede partir del marco que se planteó en la ponencia del doctor Dunham. Primero, que el desarrollo regional debe ser considerado dentro del contexto de las estructuras y de los procesos que operan en el nivel nacional e internacional, visto históricamente y haciendo referencia específica a las formaciones sociales en las cuales esto ocurre. Dentro de este punto, se destacó la importancia de estudiar y profundizar el concepto de la división espacial del trabajo relacionándolo con la división general e internacional del mismo. Segundo, que la teoría regional requiere ser mucho más explícita, sobre la naturaleza del sistema económico, tomando

en cuenta las diferencias en regímenes políticos relacionados. En este contexto, se planteó la importancia del estudio de los mecanismos de apropiación y transferencia de excedentes económicos entre sectores, grupos sociales y regiones. Tercero, que se debe dar una mayor atención específica al rol del Estado. Específicamente se planteó la necesidad de investigar la descentralización administrativa en esta perspectiva. ¿Cuáles funciones del Estado dado su papel en el marco del estilo vigente pueden ser descentralizadas? ¿Cuál es la lógica de la descentralización administrativa en este contexto, enfatizando diferenciar en la investigación el análisis de los procesos de toma de decisiones formal y real. Cuarto, que los problemas regionales y las políticas regionales deben ser analizados en el contexto de las estrategias y estilos nacionales de desarrollo en la medida que estos últimos cierran opciones, las cuales a un nivel teórico pueden ser planteadas. Específicamente se planteó la necesidad de estudiar el papel de la planificación regional por medio de la dicotomía entre políticas explícitas e implícitas. Por otra parte, se destacó la necesidad de un análisis macrosocial de las relaciones de poder en el proceso de tomas de decisiones en la planificación regional. Finalmente, se propuso dar una mayor importancia a la cuestión del significado político del fomento de los "intereses regionales" en el contexto de los conflictos de interés entre grupos y clases sociales. Esto, en base de la ya anotada importancia que han tenido en el pasado reciente las elites y burguesías regionales. Quinto, que se debe prestar más atención específica a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la manera en que estas influyen en la formulación e implementación de políticas y proyectos. Específicamente se destacó la necesidad de estudiar más a fondo las posibilidades y perspectivas de organización de grupos locales de bajos ingresos y del papel de organizaciones no gubernamentales. En este contexto, se planteó particularmente dar una mayor atención a la investigación de los procesos sociales de desarrollo rural y de las relaciones entre los procesos del campo y la ciudad. Estas últimas particularmente en el contexto de las políticas nacionales.

Finalmente, hubo un acuerdo común que la investigación empírica es fundamental y que debe ser más orientada hacia la explicación de la realidad tal cual es. Sólo de esta manera se podría enriquecer y fundamentar mejor las teorías e hipótesis más generales. Por otra parte se observó que para la elaboración de prioridades de investigación se

debe mantener una cierta continuidad, tomando en cuenta los resultados de seminarios anteriores y que estas prioridades deben ser ponderadas por la capacidad institucional y humana para investigación existente en América Latina.

f) La capacidad institucional para la investigación regional

El enorme esfuerzo investigativo que se requiere para fortalecer la capacidad teórica y metodológica vinculada al desarrollo regional, particularmente en lo relacionado con las perspectivas de cambio del estilo de desarrollo dominante, requiere de una infraestructura institucional adecuada, que permita investigar e intercambiar investigaciones. Además, requiere de un respaldo financiero específico, particularmente ligado a los organismos internacionales vinculados al desarrollo.

Se reconoció el rol significativo que debe jugar el ILPES en este contexto, así como otros centros interdisciplinarios de investigación, como el ECIEL de Brasil.

Sin embargo, se hizo evidente la debilidad que tienen los institutos o centros de investigación no oficiales, requiriéndose por ende un esfuerzo especial por mantenerlos y fortalecerlos. Ello, particularmente porque sus investigaciones en el campo del desarrollo y políticas regionales, relacionadas con la comprensión y cambio del estilo de desarrollo dominante, son de vital importancia para poder impulsarlo cuando a nivel del Estado y sistemas de planificación oficial, se viabiliza la utilización de la planificación regional como instrumento de cambio social.

Lo anterior requiere una explicitación clara y sistemática de los requerimientos específicos de investigación, para que ella se adecúe a las necesidades reales de los procesos de desarrollo viables. Igualmente, requiere de preparación de académicos-investigadores que se adecúen a las exigencias de la realidad latinoamericana y que llenen el vacío de capacidad investigativa de que adolecen muchos de los países del continente particularmente los más pequeños.

g) Comentario final

La heterogeneidad intelectual e ideológica que caracterizó a los miembros del grupo y del seminario en general así como las diferencias de enfoques para enfrentar la cuestión regional, hicieron sumamente complejo el debate. Sin embargo, es evidente que la complejidad anotada resalta en cierta manera el nivel que está alcanzando la teoría y práctica de la planificación para el desarrollo regional. También refleja la imposibilidad de esclarecer esta temática en un solo seminario. Por lo tanto debe reconocerse la necesidad de un esfuerzo más continuado y sistemático en este tipo de encuentros, avanzando cada vez más en la discusión de aspectos específicos y concretos.

2. Sobre las diferentes concepciones estratégicas,  
la experiencia con las estrategias predominantes  
y posibles opciones alternativas (Tema II)

Las diversas estrategias nacionales de desarrollo regional, explícita o implícitamente aplicadas en América Latina, han sido por lo general compatibles con el modelo de crecimiento capitalista dependiente generado por la modalidad reciente del proceso internacional de acumulación de capital. Desde el punto de vista de sus relaciones con las teorías generales de desarrollo han predominado los paradigmas neoclásicos y/o keynesianos.

Como consecuencia obvia, en términos de resultados, ha sido preponderante la preferencia por lo puramente económico en detrimento de lo social (lato senso), sin embargo esto último aparece siempre en la retórica oficial de los planes y/o directrices de las políticas para el desarrollo. De esto se desprende un estilo concentrador en términos de estratos, de sectores y del espacio.

En este sentido es posible identificar dentro de las estrategias nacionales de desarrollo regional prevalecientes, objetivos explícitos e implícitos. Dado que en la "praxis" de los procesos de intervención, los objetivos implícitos que configuran la estrategia regional implícita, esto es, el proceso real de política económica, terminan por convertirse en los objetivos viabilizables, la estrategia consecuente pasa también a tener viabilidad política efectiva, desde que son compatibles y funcionales con la lógica del "estilo de desarrollo" predominante.

En consecuencia, el proceso se configura en base a los objetivos reales, que no tienen por qué coincidir con los objetivos declarados; la realidad de la estrategia implícita en oposición a la estrategia explícita surge así como camisa de fuerza para el planificador regional, que sobreviviendo la estrategia explícita solamente en cuanto a sus efectos formales.

Por otra parte, estas estrategias regionales implícitas han relegado las aspiraciones y postulados de los planificadores regionales a un plano meramente decorativo en relación a los procesos concretos de la planificación nacional a nivel regional.

Teniendo en cuenta que los aspectos relacionados con el proceso de toma de decisión se constituyen en los parámetros fundamentales para viabilizar la superación de los obstáculos impuestos por la estrategia implícita al planificador regional, parece que, aún considerando los límites establecidos por el sistema vigente, se puede vislumbrar la posibilidad de insertar con éxito una estrategia regional socialmente orientada en las estrategias nacionales de desarrollo, siempre que las condiciones políticas prevalecientes lo permitan.

En la última instancia, parece que la viabilidad de incorporación de lo social en el proceso real de intervención, que hemos llamado de objetivos implícitos, depende fundamentalmente de una participación política más amplia de los grupos sociales que en general están actualmente al margen del proceso político nacional y/o regional. Por lo tanto, la apertura democrática emerge como una condición "sine qua non" para la ejecución efectiva de estrategias nacionales de desarrollo regional plenamente compatibles con las aspiraciones de los planificadores regionales.

También ha quedado en claro el consenso general de que el conjunto de teorías disponibles que respaldan la formulación de estrategias, es insuficiente para responder a los amplios objetivos que impone la tarea de la planificación regional. Por consiguiente, se hace necesario acrecentar los esfuerzos que desde distintas vertientes se hacen para el refinamiento de las teorías existentes o, lo que parece más importante, para la formulación de nuevos marcos teóricos de referencia para las necesidades específicas de las sociedades latinoamericanas.



Bajo las condiciones que prevalecen actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos, las posibilidades de desarrollar una línea estratégica eficaz, orientada por objetivos sociales regionales derivados de los objetivos más amplios de igualdad social, política y económica, están limitadas por la misma naturaleza del sistema social imperante. En general los planificadores regionales tienden a adscribirse a los objetivos sociales mencionados que, por otra parte, suelen ser parte de los objetivos declarados en los planes oficiales.

En tal situación, y dada la dimensión de la brecha que separa usualmente las metas propugnadas respecto a las situaciones reales alcanzadas, la identificación de los límites de lo posible se constituye en sí misma en una tarea profesional y éticamente obligada del planificador. Dado que la planificación regional no es una práctica homogénea ni uniforme, por la vasta gama de problemas específicos que abarca, y por la diversidad de coyunturas político-sociales e institucionales es que se desarrolla en América Latina, tales límites variarán en consonancia, y no existen fórmulas generales que los prescriban. Como en cualquier proceso de decisión con información limitada, esa búsqueda implica un continuo tanteo alrededor de la frontera de lo posible que, por otra parte, está sujeta a cambios por la evolución coyuntural del contexto político social. Una prueba de que se está cumpliendo con este propósito es tropezar, de tanto en tanto, con estos límites. Por otra parte, la acción misma de los planificadores puede, aunque sea marginalmente, ayudar a expandir esa frontera, acercándola a las necesidades de las grandes mayorías sociales.

Este proceso debe fundarse, no sólo en un conocimiento científico y técnico adecuado de los procesos en los cuales intervienen los planificadores, sino también en el conocimiento específico de su realidad nacional, el cual requiere una participación activa en los procesos de implementación y una vinculación estrecha con las situaciones sociales involucradas en las políticas diseñadas.

Es innegable que, salvo ejercicios especulativos alejados de la realidad nacional, la actividad de planificación es también (explícita o implícitamente) una actividad política, y que el reconocimiento de este hecho es indispensable para una mejor conciencia y eficacia en la práctica de la planificación regional.

### 3. Sobre sistemas de implementación y estrategias regionales (Tema III)

El temario entregado a este grupo de trabajo por parte de los organizadores del Seminario, fue reformulado después de una productiva discusión, con el objeto de que se ajustara más a los intereses y motivaciones de los participantes y fuera más adecuado para orientar una discusión que derivara en recomendaciones concretas. El temario reformulado quedó así:

a) A la luz de las prioridades de la planificación del desarrollo regional existentes en los distintos países representados en el grupo, ¿cuáles son los sectores políticos, técnicos y administrativos que inciden negativamente en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo regional?

b) Dado el rol y la capacidad del Estado para intervenir con sus recursos propios en la implementación de programas de desarrollo regional, ¿sería necesario considerar la ejecución de algunos de éstos a través de agencias de cooperación internacional u otros sectores o grupos no gubernamentales?

c) ¿Hasta qué punto las dificultades de implementación se deben a la propia teoría de la planificación?

El hecho afortunado que en el grupo estuvieron participando representantes de los organismos de planeación regional de: Colombia, Cuba, Chile, Honduras, Panamá y Venezuela permitió referir la discusión a las cuestiones básicas planteadas en el temario, relevantes en cada país. Esta forma de discusión permitió encauzar el debate hacia los problemas comunes relativos a la ejecución de políticas de desarrollo regional en los diversos países.

Los principales planteamientos expresados en las sesiones de trabajo de este grupo pueden sintetizarse así:

Hubo consenso en que no existe en la mayoría de los países un modelo político y un estilo de desarrollo definido y claro, en el cual se encuentren delimitadas las áreas de acción tanto de la planeación del desarrollo regional como de la planeación global y la sectorial.

En correspondencia con lo anterior se planteó la dificultad de compatibilización entre la planificación regional y la planeación global.

Se señaló que, aún en el caso de los países donde existe un modelo político y un estilo de desarrollo definido y claro que permite compatibilizar la planeación regional con la nacional, la integración entre ambas es a veces bastante débil.

Se anotaron carencias de recursos necesarios para la ejecución adecuada de proyectos de desarrollo regional. Entre éstos se destacaron:

- Carencia de recursos humanos capacitados tanto en la etapa de formulación de políticas como en la propia ejecución y control;

- Carencia, en la mayoría de los casos, de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los proyectos necesarios para el desarrollo regional.

- Deficiencia o carencia de recursos técnicos, tales como falta de información estadística confiable y uso inadecuado de canales de información tanto intra e interinstitucionales como de medios de comunicación de masas.

También como resultado de la falta de un modelo político claro, la forma de organización administrativa de los gobiernos no es adecuada, en muchos casos, a los requerimientos necesarios para que los programas y proyectos de desarrollo regional puedan ejecutarse exitosamente. Además este problema se refuerza con la escasa continuidad en la administración pública.

Como derivación de lo anterior se señaló que la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a nivel regional se dificulta por la ausencia de un ordenamiento territorial adecuado. Se indicaron también los problemas que provocan las distintas delimitaciones territoriales de las diversas agencias estatales en algunos países.

Finalmente, se señaló que la no participación de los distintos sectores involucrados en la acción de planificación impide una ejecución adecuada y exitosa de los programas y proyectos que se formulen.

En síntesis, lo que está en crisis es la definición de un modelo que al no delimitar las áreas de acción de las distintas ramas de la planificación, provoca ineficiencia en la organización administrativa del Estado, lo cual impide o dificulta, según el caso, la ejecución de programas y políticas de desarrollo a nivel regional.

Dentro de la necesidad de un modelo político claro antes planteado, se requiere claridad también sobre las áreas de acción de los sectores público, privado y mixto. O sea, es condición necesaria que existan reglas de juego definidas sobre la acción e interacción de estos sectores.

El sector privado debe estar integrado en los planes, programas y proyectos. No se puede desconocer su gravitación, sin embargo su actuación debe estar necesariamente enmarcada dentro de los objetivos estipulados por la planeación nacional y la regional.

Respecto a las agencias internacionales cabe señalar su importancia en cuanto a la eliminación parcial de algunos de los factores negativos señalados precedentemente, tales como: capacitación de personal y asistencia técnica, asignación de recursos financieros (en forma bi o multilateral) y garantía de continuidad para algunos programas y proyectos. Sin embargo, cabe señalar que la actuación de las agencias internacionales debe ser respetuosa de las prioridades y decisiones nacionales, y que por tanto no se condicione la ayuda a determinados proyectos y programas específicos, sino que se mantengan las prioridades nacionales. Este respeto sólo se logra con la existencia de un modelo claro y de un sistema de planeación fuerte.

Sobre otro tipo de entidades no gubernamentales se indicó que, en algunos casos, las corporaciones regionales de desarrollo pueden ser el instrumento adecuado para encauzar la acción de planificación.

La discusión sostenida en el grupo concluyó que las dificultades observadas en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo regional no se derivan fundamentalmente de la propia teoría de la planificación sino de los diversos factores antes señalados.

El grupo concluyó que:

- El Estado debe asumir una función de apoyo; de promoción y de control a nivel de los planes y proyectos regionales. Los mecanismos de control deben apuntar tanto a la eficacia como a la eficiencia.

- La planificación nacional y la regional deben ser racionalmente concebidas en el sentido de que sus objetivos sean clara y correctamente definidos y que estos garanticen que los beneficios del desarrollo satisfagan las necesidades de la población.

Para que esto se logre, en el proceso de ejecución, formulación y control de los planes nacionales y de los regionales, deben participar plenamente los variados sectores de la población beneficiarios de la acción planificadora directamente a través de sus órganos representativos.

- La necesidad de que exista un apoyo político a los proyectos y programas de desarrollo regional. Este apoyo se entiende no sólo como apoyo de los órganos ejecutivos sino también de los grupos recipientes de estas acciones tal como se indicó en el punto anterior.

- La necesidad del contacto del planificador con la comunidad y la necesidad de una clara explicitación en la formulación de planes utilizando un lenguaje fácil y adecuado para poder acceder a los distintos grupos involucrados en el desarrollo regional. Es necesario también utilizar los medios de comunicación de masas en favor de acciones públicas.

- La necesidad de capacitación y calificación de los recursos humanos responsables en los varios niveles de la ejecución de políticas de desarrollo regional y la creación de incentivos para asegurar su movilización a las zonas donde son requeridos.

- La necesidad de hacer un esfuerzo por crear sistemas de información regional que apoyen la elaboración y control de los planes. Se reconoce que en la planificación regional hay un potencial de generar información al ejecutivo desde la comunidad. En resumen, es la confrontación entre objetivos y prácticas cotidiana.

INFORME DE LA SEGUNDA REUNION DE EXPERTOS  
EN PLANIFICACION DEL CARIBE

a) La segunda reunión de expertos en planificación de los países miembros del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), organizada conjuntamente por la Oficina de la CEPAL para el Caribe y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) tuvo lugar en Kingston, Jamaica, entre el 29 de mayo y el 2 de junio de 1980. Representantes de los siguientes países miembros asistieron a la reunión: Antigua, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Montserrat, Jamaica, St. Kitts-Nevis, St. Vincent y Suriname. El representante de Belize asistió en calidad de miembro asociado y el de Antillas Holandesas como observador. Además, se hicieron presente representantes del Caribbean Community Secretariat (CARICOM), The Eastern Caribbean Common Market (ECCM) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). También estuvieron presentes representantes del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y The United Nations Development Advisory Services (UNDAS).

b) El señor Norman Girvan fue elegido Presidente de la reunión, el señor Henk Goedschalk Primer Vicepresidente y Karl John Segundo Vicepresidente. Como relator fue elegido el señor Ralph Carvallo de Barbados.

Durante los cuatro días de sesiones, los expertos debatieron profusamente el estudio sobre el "Estado actual de la planificación en el Caribe". De las diversas discusiones fue unánime el criterio sobre la necesidad que tienen los países del Caribe - insulares por naturaleza - de una adecuada teoría de la planificación. En este sentido, es urgente adaptar metodologías, buscar nuevos enfoques y buscar los más eficaces mecanismos de integración y complementación. Dados diversos factores de carácter geopolítico, la región del Caribe presenta para la planificación un inevitable desafío teórico y práctico. Durante el resto de sesiones se discutieron diversos documentos sobre los siguientes temas: Técnicas de planificación, planificación del sector agrícola, sector energía, planificación del sector transporte, planificación regional, planificación del medio ambiente, planificación de los sectores sociales y el papel de la información en planificación.

Finalmente, se conocieron varios informes sobre las Experiencias Nacionales en planificación, las cuales suscitaron un fructífero intercambio de ideas.

En relación al texto de las resoluciones adoptadas, estas constituyen un avance significativo en cuanto a concreción e identificación de prioridades. Se establecen ágiles y dinámicas modalidades de trabajo para coordinar y adelantar acciones prioritarias dentro del plan de trabajo del CDCC. Como referencia valiosa para todos los planificadores de la región, transcribimos en forma completa el texto de las resoluciones.

#### Resoluciones

(La Segunda Reunión de Expertos en Planificación del Caribe)

Teniendo presente los desafíos actuales que encaran los países de la subregión del Caribe con respecto a su desarrollo económico y la necesidad de establecer una cooperación más estrecha entre dichos países;

Tomando en cuenta el hecho de que la mayoría de los países de la subregión atraviesan actualmente, dentro del marco de la crisis económica mundial, por graves dificultades económicas: problemas de balance de pagos, empeoramiento del desequilibrio comercial, aumento de la deuda externa y elevadas tasas de interés y expansión peligrosa de las políticas proteccionistas que restringen las exportaciones de los países de la región a sus mercados tradicionales;

Tomando en cuenta, asimismo, entre otros problemas, el desempleo, el costo creciente de la energía importada, el déficit creciente de alimentos en la subregión, las graves dificultades en los sectores social y cultural y la necesidad urgente de manejar el medio ambiente de la subregión;

Admitiendo que la ejecución de programas de corto plazo de índole deflacionaria no ataca las causas fundamentales de dichos problemas y puede impedir el logro de los objetivos de desarrollo y cambio estructural que suscriben la totalidad de los países de la subregión;

Reconociendo la necesidad de contar con una planificación prolija e integrada como instrumento indispensable para la elaboración y ejecución de estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo;

Subrayando que las recomendaciones principales aprobadas por la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, celebrada en La Habana, siguen siendo válidas y deben fortalecerse y reiterarse;

Consciente de la necesidad de establecer un sistema adecuado que facilite la cooperación en materia de planificación entre los países del CDCC y promueva la creación de empresas productivas conjuntas;

Recomienda:

1. Que se establezcan grupos de trabajo en las siguientes esferas prioritarias de cooperación:

- i) Agricultura, incluidas ganadería, pesquería y silvicultura, tomando en cuenta la necesidad de un adecuado suministro de alimentos que garantice un nivel satisfactorio de nutrición y tomando nota, además, de la relación entre agricultura y energía.
- ii) Energía, incluidos los recursos energéticos tradicionales y no tradicionales y teniendo presente, la necesidad de contar con procedimientos, información y documentación adecuados para planificar en el sector energético.
- iii) Planificación física y regional, incluidos la relación entre la planificación del medio ambiente y otros aspectos de la planificación, y tomando en cuenta la importancia del medio marino para los Estados miembros del CDCC así como la importancia de planificar el desarrollo de la zona costera.
- iv) Sector transporte, sobre todo el transporte marítimo y las obras conexas en virtud de las recomendaciones formuladas en varios estudios que se han realizado.



- v) Planificación de la mano de obra, tomando muy en cuenta los problemas de la disponibilidad de datos tanto cualitativos como cuantitativos en las estadísticas de mercados laborales y tomando nota, asimismo, del efecto de la migración laboral intracaribeña sobre varios países.
- vi) Capacitación en metodología y técnicas de planificación del desarrollo, en todos sus aspectos, tomando nota especialmente de las recomendaciones sobre la materia formuladas por la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe.

2. Que los grupos de trabajo se compongan de:

- a) Funcionarios y expertos de las organizaciones gubernamentales pertinentes de los países miembros; y
- b) Expertos y consultores de las universidades, las organizaciones regionales y multilaterales u otras fuentes en caso necesario.

3. Que la secretaría del CDCC sea la secretaría de los grupos de trabajo y se encargue de conseguir los servicios y recursos adicionales necesarios para apoyar dicha labor. En particular, la Reunión acepta con beneplácito el ofrecimiento del ILPES de apoyar la labor de los grupos de trabajo a través de la secretaría del CDCC.

4. Que se constituya un Comité Ejecutivo de la Reunión de Expertos en Planificación integrada por: Barbados, Cuba, Jamaica, San Vicente y Suriname. El Comité Ejecutivo se encargará de organizar y dirigir la labor de los grupos de trabajo entre las reuniones de los expertos en planificación en colaboración con la secretaría del CDCC, y de asesorarla sobre cómo organizar dichas reuniones. Bastarán tres miembros del Comité Ejecutivo para constituir quórum el que celebrará su primera reunión dentro de 60 días para comenzar a organizar la labor de los grupos de trabajo.

Se presentará un informe completo sobre la labor de los grupos de trabajo y del Comité Ejecutivo a la próxima reunión de expertos en planificación.

5. Que se aprueben las recomendaciones formuladas en la Reunión sobre la Mujer en la Planificación del Desarrollo (12-14 de mayo de 1980 - Barbados); dichas recomendaciones figuran en el anexo de la presente resolución. En la aplicación de dichas recomendaciones debe estudiarse la posibilidad de convocar con posterioridad a una reunión que evalúe los logros de la anterior.
6. Que se destaque el papel del sector social como parte integral de la planificación según el criterio en el documento de antecedentes E/CEPAL/CDECC/31/Add.1, y que el documento mencionado se utilice como pauta general para los Estados miembros del CDECC.
7. Que se otorguen los fondos necesarios con cargo a los presupuestos ordinarios de los gobiernos para financiar el establecimiento de centros nacionales de información, y para que el sistema de información del Caribe en materia de planificación se desarrolle con rapidez se busque financiamiento de fuentes internacionales.
8. Que se acepte con beneplácito el ofrecimiento del Gobierno de Cuba de celebrar en la Habana, en la Escuela Nacional de Administración Económica, un Seminario sobre planificación física y regional para 20 a 25 especialistas de los Estados miembros del CDECC durante el primer semestre de 1981, y de proporcionar además alojamiento, alimentación, transporte interno y toda atención médica que fuera necesaria en ese país.
9. Que la secretaría del CDECC se esfuere por obtener los recursos necesarios de los gobiernos miembros, el ILPES y el sistema de las Naciones Unidas a fin de materializar estas recomendaciones y solicitar su más decidido apoyo en el desarrollo de las actividades de cooperación en los países del CDECC; y que los gobiernos miembros del CDECC soliciten apoyo financiero del PNUD y otros organismos financieros internacionales para llevar a la práctica dichas recomendaciones.
10. Que el temario de la Tercera Reunión de Expertos en Planificación incluya las siguientes prioridades:
  - a) Proseguir el examen de la planificación en los países del CDECC;
  - b) Considerar y analizar los resultados de los grupos de trabajo y el informe del Comité Ejecutivo; y

c) Formular recomendaciones sobre los siguientes temas que se examinarán en la próxima reunión:

- Planificación y políticas sociales;
- Planificación de corto plazo como instrumento para mejorar la planificación y satisfacer las necesidades actuales;
- Estrategias de desarrollo y planificación de largo plazo.

11. Que el ILPES organice un curso nacional de capacitación en materia de planificación para funcionarios y expertos de Granada, antes de que se convoque a la Tercera Reunión de Expertos en Planificación y que organice asimismo otro curso similar ya acordado con Jamaica.

12. Que la secretaría del CDECC y el Comité Ejecutivo de funcionarios de planificación adopte las debidas providencias para promover la colaboración institucional del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y sus diversos comités de acción, para lo que es fundamental el establecimiento de vínculos operativos e intercambio de información permanentes.





