


CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOCRACIA

36XL	0183700
------	---------

Fecha recibida: 10 NOV. 1977

ARCHIVO de DOCUMENTOS

Original NO SALE de la oficina


CEPAL
Celade

v/m
4916



Proyecto de Investigación
EMIGRACION DE PERSONAL CALIFICADO EN AMERICA LATINA



PROYECTO DE INVESTIGACION:
EMIGRACION DE PERSONAL CALIFICADO EN AMERICA LATINA



I. ANTECEDENTES

En las dos últimas décadas, el fenómeno de la migración de personal capacitado desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados ha concitado el interés y la preocupación crecientes de la comunidad internacional. ^{1/}

1/ Esta inquietud se ha canalizado muchas veces dentro del seno de las Naciones Unidas y ha sido expresada por medio de resoluciones de la Asamblea General. A modo de ilustración, pueden mencionarse las resoluciones 2259 (XXII), del 3 de noviembre de 1967, en la que se pide al Secretario General que prepare el informe previsto en la resolución 2090 e incluya en él "... la cuestión del éxodo del personal técnico nacional, en todos los niveles, de los países en desarrollo ..."; la 2320 (XXII), del 15 de diciembre de 1967, en la que se invita a los órganos y organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas "... a adoptar las medidas necesarias para identificar y evaluar los obstáculos que se oponen al empleo y utilización óptimos de su personal técnico y profesional..." y recomienda que las Naciones Unidas "... intensifiquen su apoyo a los esfuerzos de los gobiernos de los países en desarrollo ... a fin de crear instituciones nacionales o regionales ... con objeto de que las calificaciones y la experiencia adquiridas sean puestas al servicio de los respectivos países y regiones ..."; la 2417 (XXIII), del 17 de diciembre de 1968, en la que se observa "... con preocupación que personal altamente capacitado de los países en desarrollo sigue emigrando a un ritmo creciente a determinados países desarrollados, lo cual en algunos casos puede obstaculizar el proceso de desarrollo económico y social de los países en desarrollo..."; la 3017 (XXVIII) del 18 de diciembre de 1972, en la que se dice que se ha operado "... una mangua constante del acervo de conocimientos tecnológicos en los países en desarrollo por la vía del éxodo del personal nacional capacitado ...". También en el seno del Consejo Económico y Social se insistió en la necesidad de estudiar el "... problema del éxodo intelectual ..." según consta en la resolución 1573 (L) del 19 de mayo de 1971.

Diversos estudios efectuados por organismos nacionales e internacionales han puesto en evidencia la magnitud de este éxodo para el conjunto del mundo subdesarrollado, la intensificación del fenómeno a partir del momento en que los principales países industrializados modificaron sus políticas migratorias facilitando la entrada de personal capacitado y la gravedad de sus efectos económicos en los países de origen de los migrantes.

Así, por ejemplo, uno de los estudios más recientes sobre este tema ^{2/} -investigando el éxodo de personal de alto nivel de calificación (fundamentalmente, científicos, ingenieros y médicos) durante el período 1961-1972, desde el conjunto de las regiones subdesarrolladas de Asia, Africa y América Latina hacia los Estados Unidos, el Canadá y el Reino Unido- proporcionó los siguientes resultados: a) durante el período estudiado, los países en desarrollo enviaron hacia esas tres naciones un total de 230 000 personas altamente capacitadas (estimándose en 300 000 el total emigrado hacia el conjunto de los países desarrollados); b) en el total de la inmigración de personal capacitado en los Estados Unidos, el Canadá y el Reino Unido, la proporción de los inmigrantes procedentes de los países en desarrollo aumentó de un 28 por ciento a comienzos de la década de 1960 a un 37 por ciento en 1972 (en los Estados Unidos la misma proporción pasó del 37 por ciento al 36 por ciento); c) dentro de esta misma corriente migratoria la proporción de inmigrantes calificados procedentes de países subdesarrollados es superior a la media en las profesiones de máxima calificación o, dicho de otro modo, en el éxodo de

2/ UNCTAD: La Transferencia Inversa de Tecnología: Dimensiones, Efectos Económicos y Cuestiones de Política, Doc. TD/B/C.G/7, Ginebra, 13 de octubre de 1975.

personal capacitado, los países en desarrollo pierden comparativamente una mayor proporción de personas de máximo nivel; d) la estimación de las consecuencias económicas de este fenómeno en términos de ganancias y pérdidas para los países involucrados indicó que en el período 1961-1972 hubo una sustancial transferencia de ingresos desde el mundo en desarrollo hacia las tres naciones industrializadas incluidas en el estudio, evaluada en 44 000 millones de dólares. Se ha estimado que si este valor fuera computado en un sistema internacional de balanza de pagos que tuviera en cuenta esta transferencia de recursos, la deuda pública exterior pendiente de los países en desarrollo representaría menos de la mitad de su nivel actual; e) el valor imputado de capital de ese contingente de inmigrantes para los países desarrollados ascendió a unos 50 000 millones de dólares durante el período examinado, cifra que contrasta con los 46 000 millones de dólares que representó el total de la ayuda oficial para el desarrollo prestada por los Estados Unidos, el Canadá y el Reino Unido, durante el mismo lapso.

En lo que concierne a América Latina, la apreciación de la magnitud del éxodo intelectual —aunque muy dificultada por la carencia de información idónea— asume también características alarmantes, como lo ilustran los hechos que se exponen a continuación. Durante el período 1961-1972, los países latinoamericanos enviaron a las tres naciones industrializadas citadas anteriormente un número aproximado de 20 300 personas de muy alto nivel de calificación (de las cuales un 48 por ciento eran científicos e ingenieros), éxodo que representa un valor imputado de capital para la región equivalente a cerca de 6 500 millones de dólares.^{3/} No obstante, a pesar de su magnitud, estas cifras no

^{3/} UNCTAD, Op. cit., p. 42.

alcanzan a representar ajustadamente el volumen del éxodo y la pérdida económica padecida por la región, por cuanto no incluyen (al menos para los Estados Unidos) al personal técnico-profesional de nivel intermedio que representa una buena parte de los contingentes de emigrantes calificados desde América Latina, como lo indican las siguientes cifras relativas a la inmigración en los Estados Unidos. Entre 1961 y 1970 llegaron a este último país desde América Latina un total próximo a los 61 000 profesionales, técnicos y trabajadores afines (grupo éste que incluye, además de los científicos, ingenieros y médicos, a arquitectos, personal médico auxiliar, contadores, etc.).^{4/} Este éxodo afectó diferentemente a los diversos países de la región tanto desde un punto de vista cuantitativo cuanto cualitativo y, si bien se carece de conocimientos muy precisos sobre este particular, existen evidencias, por un lado, de que en términos absolutos predominan en el total de migrantes las personas provenientes de países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo o mayor disponibilidad de recursos humanos calificados (tales como México, Argentina y Colombia), pero, por otro lado, que el impacto relativo de la emigración -en relación al flujo de graduados universitarios- es muy superior en los países pequeños donde la disponibilidad de profesionales y técnicos es más reducida (tales como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua); para este último grupo de países se ha estimado que durante el período 1959-1967 emigraron hacia los Estados Unidos, según los casos, desde un 10 por ciento hasta un 40 por ciento de los egresados de la universidad durante un lapso desfasado de cuatro años respecto a dicho período.

^{4/} Cf. Chaparro, Fernando, Emigración de Profesionales de América Latina, Síntesis de la Situación, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 1971.

Frente a la gravedad de esta situación -y al riesgo de consolidación de estas corrientes migratorias- los gobiernos latinoamericanos han emitido numerosas resoluciones propugnando la conducción de políticas explícitas, a nivel nacional, regional e internacional, que contrarresten las causas y los efectos del fenómeno, a la vez que han requerido de los Organismos Internacionales una atención preferente a la investigación en este campo. ^{5/}

Sin embargo, en América Latina, la formulación e implementación concreta de políticas como la propugnada se enfrenta en la práctica a obstáculos de suma gravedad, entre los cuales es preciso destacar los relativos al diagnóstico en las áreas que se enuncian a continuación.

a) Información estadística

La información actualmente disponible en América Latina para el estudio de la migración de personal altamente calificado es fragmentaria e incompleta, lo que impone muy serias limitaciones de alcance y validez a los análisis sobre el fenómeno, a la vez que hace imposible estudios de mayor profundidad.

^{5/} Cf. Reunión sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo en América Latina (México, diciembre de 1974); Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, abril de 1975); Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina (Costa Rica, noviembre de 1976); Reunión sobre Transferencia de Tecnología por medio de las migraciones, organizada por el CIME (Costa Rica, noviembre de 1976); Décimoséptimo Período de Sesiones de la CEPAL (Guatemala, mayo de 1977) (Resolución 367 sobre Recursos Humanos). Cabe destacar que en la primera de estas reuniones se adoptó una resolución que, junto con condenar enérgicamente el creciente éxodo de personal calificado desde los países de la región hacia algunos países desarrollados con economías de mercado, solicitó a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL que, en colaboración con ILPES y CELADE, tomara las medidas necesarias a fin de preparar un informe en relación con las causas del éxodo, las formas en que éste afecta el desarrollo científico y tecnológico de los países de la región, los beneficios que obtienen los países desarrollados que reciben a los migrantes y, finalmente, las diversas medidas que podrían ser adoptadas para minimizar ese éxodo. Idéntica solicitud se reiteró en la última reunión de la CEPAL en Guatemala.

b) Insuficiencia de conocimientos para formular los objetivos y diseñar las políticas relacionadas con la retención de personal altamente calificado

Se carece de un conocimiento suficientemente fundado acerca del peso e importancia relativa de cada uno de los factores socio-económicos que se sindicaron como causas de estos flujos migratorios, lo que contribuye a que también se desconozca hasta qué punto dichos factores pueden ser realmente objeto de control gubernamental.

c) Insuficiencia de conocimientos para formular los objetivos y diseñar las políticas relacionadas con el retorno de personal emigrado

En la mayor parte de los casos también se carece de una idea precisa acerca de las características del personal que se necesita o desea repatriar, así como sobre las condiciones que asegurarían su permanencia en el país después del retorno. Esto ha conducido, en numerosas oportunidades, a la implementación de políticas generales tendientes a promover el retorno de dicho personal con escaso o nulo éxito.

d) Insuficiencia de conocimientos para formular políticas encaminadas a obtener compensaciones por el éxodo intelectual y acerca de su grado de eficacia

Tampoco se dispone de una evaluación aproximada de los efectos cuantitativos y cualitativos del éxodo. Por ejemplo, se carece de una cuantificación suficientemente detallada, según países y especialidades técnico-profesionales, del monto aproximado de la transferencia de ingresos o del valor imputado de capital desde América Latina hacia los países industrializados que ha representado la emigración verificada en las dos últimas décadas. Este tipo de estimaciones es el que sirve de apoyo a la creciente demanda internacional de compensación por el éxodo intelectual para los países de origen de los migrantes. ^{6/}

6/ Cf. UNCTAD, Op. cit., passim.

Por otra parte, cabe destacar que tampoco existe un conocimiento suficientemente fundado para determinar si este tipo de compensaciones constituye una solución efectiva a los problemas que plantea el fenómeno.

e) Carencia de reflexión acerca de la posibilidad de políticas alternativas

Se ignora cuál sería la deseabilidad y viabilidad de políticas diferentes a las mencionadas anteriormente, en especial de aquellas tendientes a desvincular a los países de origen de los migrantes del mercado internacional de personal capacitado.^{7/}

Las consideraciones anteriores -en particular la gravedad de la situación que dejan entrever las escasas evidencias empíricas disponibles, las notorias insuficiencias del diagnóstico y la necesidad de buscar y proponer soluciones adecuadas a cada situación concreta, además de los mandatos explícitos emanados de la Reunión sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo en América Latina y del XVII° Período de Sesiones de la CEPAL- han inducido a la Secretaría de la CEPAL, en colaboración con el CELADE y el ILPES, a promover un proyecto de investigación sobre el éxodo intelectual en América Latina, cuyos lineamientos generales se describen en los próximos parágrafos.

^{7/} Cf. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Desarrollo Social, Exodo Intelectual: La Posibilidad de la Desvinculación, trabajo preparado por Martín Godfrey, consultor. Doc. E/CN.5/L.421, noviembre de 1976, pp. 17-24.

II. OPTICAS DE ANALISIS

A pesar de la importancia del problema y de los múltiples intentos de aprehensión de sus principales características, la revisión de la literatura existente sobre el particular muestra que el fenómeno del éxodo intelectual no ha sido aún definido y conceptualizado en forma global y sistemática.

Ello no es sorprendente si se considera que el fenómeno más general de las migraciones internacionales -del cual el éxodo intelectual podría constituir un aspecto particular- tampoco cuenta con una conceptualización específica, ni dentro de la teoría demográfica ni dentro de la teoría económica.^{8/}

En ausencia de una teorización sistemática del éxodo intelectual -particularmente de aquél que se verifica desde los países subdesarrollados hacia los países industrializados- el fenómeno ha sido estudiado hasta el presente a partir de diversos campos conceptuales y múltiples dimensiones analíticas de los cuales se ofrece a continuación una breve síntesis.

1. Estudios descriptivos

Por un lado, pueden mencionarse los estudios de índole descriptiva a partir de los cuales se llega a establecer el diagnóstico cuantitativo acerca de las principales características de los flujos migratorios (volumen, dirección) y de los migrantes (sexo, edad, estado civil, nivel de instrucción, profesión, etc.). Este tipo de aproximación analítica, además de su valor intrínseco, constituye obviamente una etapa indispensable en cualquier investigación comprensiva del fenómeno.

8/ Cf. Tapinos, George, L'économie des Migrations internationales, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Arman Colin, Paris, 1974, Chap. 1.

2. Estudios explicativos

Por otro lado, en el conjunto de las investigaciones explicativas sobre el éxodo intelectual, y sin que ello implique alternativas excluyentes, pueden diferenciarse diversas vertientes de acuerdo al mayor o menor énfasis que otorguen a los siguientes aspectos: a) estudio de las causas de la migración tanto en los países de origen cuanto en los países receptores de los migrantes; b) estudio de los efectos económicos y sociales del éxodo en ambos grupos de países, y c) inserción del fenómeno, sus causas y sus efectos, en el contexto general de las relaciones económicas internacionales.

A. Estudio de las causas

La investigación de las causas del éxodo intelectual desde el mundo subdesarrollado al mundo industrializado distingue entre factores de repulsión y factores de atracción. Entre las causas de repulsión actuantes en los países de origen -muchas de las cuales lo son principalmente por comparación con la situación en los países de destino- se señalan principalmente las relacionadas con las condiciones de empleo y de trabajo, tales como: la inadecuada planificación de la educación y del uso de los recursos humanos capacitados, que conduce a desequilibrios entre la oferta y la demanda locales de estos trabajadores y a su subutilización bajo la forma de desempleo o subempleo; la insuficiencia de los niveles de remuneración de este tipo de personal en relación a los niveles alcanzables en los países industrializados; la inexistencia de una infraestructura apropiada para asegurar el pleno desarrollo de la actividad profesional y la ineficiencia en la organización del trabajo científico y tecnológico.

Entre las causas de atracción actuantes en los países receptores en el área de los mercados laborales, además de las que juegan como reverso respecto a la situación del migrante en su propio país, figura principalmente el intenso aumento de la demanda de personal técnico, profesional y científico verificado después de la segunda guerra mundial y la insuficiencia de la oferta respectiva, lo que ha conducido a la adopción de políticas y legislaciones altamente selectivas en materia de inmigración y a la implementación, por parte de empresas e instituciones privadas y públicas de los países centros de mecanismos de reclutamiento directo de personal capacitado en los países subdesarrollados.

Fuera de este tipo de determinantes económicos del éxodo, también se tiene en cuenta la influencia que ejercen sobre la decisión de migrar las diferencias en las condiciones generales de vida (pautas de consumo, acceso a centros educacionales y culturales, estabilidad socio-profesional, etc.) entre países de origen y países receptores, diferencias derivadas de la diversidad de los niveles de desarrollo y de los respectivos contextos sociales y políticos.

B. Estudio de los efectos

La investigación de las consecuencias económicas y sociales del éxodo intelectual en los países de origen conduce a destacar los siguientes aspectos: pérdida de las inversiones educacionales efectuadas en el personal que emigra; pérdida de los bienes y servicios -o más en general, del ingreso- que hubiesen podido generar los migrantes en sus respectivos países; pérdida social en términos de personal altamente capacitado para organizar y liderar las tareas inherentes al proceso de desarrollo económico y social. Todos estos elementos constituirían las ganancias potenciales para los países receptores de inmigrantes de alto nivel de calificación.

C. El estudio del fenómeno en el contexto de las relaciones económicas internacionales

Cuando el estudio del éxodo intelectual desde el mundo subdesarrollado al mundo industrializado se sitúa en el contexto de las relaciones económicas internacionales, el fenómeno suele conceptualizarse de manera a veces contradictoria, o bien se destacan algunas de sus dimensiones con preferencia a otras.

a) Los modelos "internacionalista" y "nacionalista"

En primer término, en relación a esta problemática, merece citarse la polémica que ha existido entre dos posiciones antagónicas denominadas respectivamente modelo "internacionalista" y modelo "nacionalista".^{9/}

La óptica "internacionalista" considera que es incorrecto analizar las consecuencias económicas y sociales del éxodo intelectual entre países de diferente nivel de desarrollo relativo restringiéndose a la evaluación de las pérdidas que dichos flujos migratorios implican para los países de origen. Por el contrario, según este enfoque, es preciso evaluar también el bienestar resultante para los propios migrantes y, en la medida en que para esta corriente de liberalismo económico los beneficios individuales se traducen a la postre en beneficios colectivos, el bienestar resultante para el resto del mundo en general. Desde esta posición, se enfatiza la necesidad de adoptar una actitud más cosmopolita hacia el fenómeno -aboliendo, por ejemplo, todas las barreras artificiales a la libre circulación de personas y de

^{9/} Cf. Johnson, Harry G., An Internationalist Model; y Patinkin, D., A Nationalist Model, en Adams, Walter (ed), The Brain-Drain, N.Y., The Macmillan Co., 1968, pp. 69 y ss.

tecnología científica- lo que redundaría en mayores beneficios para el conjunto de la humanidad, puesto que respetaría la libertad de decisión individual en la que se origina el acto de migrar y puesto que contribuiría a una alocación más racional de los recursos humanos y, por ende, al incremento de la producción mundial en su conjunto.

El modelo "nacionalista", por su parte, contiene esencialmente un conjunto de elementos críticos a lo que denomina el "drenaje" de competencias científico-profesionales propias de los países subdesarrollados por parte de las naciones industrializadas, fenómeno al que considera como una pérdida de capital humano fuertemente limitante de las posibilidades de desarrollo económico y social de las regiones subdesarrolladas. Sin embargo, desde un punto de vista analítico-conceptual, este modelo ofrece escasos aportes: en este campo, su principal supuesto consiste en postular la necesidad de creación de la propia ciencia y la propia tecnología en los países subdesarrollados, o bien en señalar la conveniencia para estos últimos de iniciar un proceso de "sustitución de importaciones" en el plano de los conocimientos científicos y técnicos.

Como se aprecia, ambas concepciones están imbuidas de un fuerte carácter ideológico, factor que, por lo demás, facilitó su ulterior cuestionamiento.^{10/} En efecto, en lo que concierne al modelo "internacionalista" se ha señalado, por un lado, que es difícil sostener en la actualidad que el incremento de los beneficios individuales redunda necesariamente, aún en el largo plazo, en el

^{10/} Cf. por ejemplo, Naciones Unidas: "Exodo Intelectual. La posibilidad ...", Op. cit., pp. 4-9, documento en el que se pasa revista a las posiciones "internacionalistas" y "nacionalistas" que se sitúan dentro del marco de análisis correspondiente a la economía neoclásica del bienestar.

acrecentamiento del beneficio colectivo. Por otro, tampoco es posible ya admitir que "una división internacional del trabajo científico" acarrearía positivas ventajas a nivel mundial, sobre todo si se tienen presente los perjuicios que la "división internacional del trabajo productor de bienes materiales" -principio fundamental de la organización de la economía capitalista a nivel internacional- ha acarreado para las regiones subdesarrolladas. En ambos casos, se olvida la concentración de beneficios en grupos humanos y/o áreas geográficas determinadas a las que ha dado lugar, históricamente, la aplicación de tales principios del liberalismo económico. El modelo "nacionalista", por su parte, simplifica en exceso la influencia de ciertos factores actuantes en los países de origen de los migrantes -en particular, la existencia en ellos de causas de emigración que no derivan necesariamente de la influencia de las naciones industrializadas- al tiempo que sobreestima las potencialidades de un proceso de desarrollo económico y social aislado del progreso científico y tecnológico al nivel mundial. En todo caso, ambas conceptualizaciones están lejos de constituir un marco suficiente para la investigación empírica de las causas y consecuencias económicas y sociales del éxodo intelectual en situaciones concretas.

b) La demanda de compensaciones en el contexto de las negociaciones internacionales

En segundo término, cabe mencionar otra vertiente analítica -relacionada con la transferencia internacional de recursos productivos y, en particular, con la transferencia internacional de tecnología- que, aunque situándose como las precedentes dentro del marco de análisis neoclásico, evita sus principales escollos, proporcionando a los países subdesarrollados elementos que sustenten

la demanda de compensaciones internacionales por el éxodo intelectual.^{11/}

De acuerdo a esta conceptualización, las relaciones económicas internacionales han sido siempre concebidas en términos de corrientes de mercancías y de capital exclusivamente. Sin embargo, en la medida que el éxodo de personal capacitado desde los países subdesarrollados hacia algunas naciones industrializadas constituye, en los hechos, una transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos y de capital humano desde la primera categoría de países hacia la segunda, resulta legítimo considerar el "éxodo intelectual" como una "transferencia inversa de tecnología" (al punto que ambas expresiones devienen sinónimos). Ahora bien, si se admite que el personal científico-profesional constituye un recurso productivo esencial que está siendo transferido hacia los países industrializados, resulta evidente que el actual marco de las cuentas internacionales sólo proporciona una imagen incompleta de las corrientes internacionales de recursos, puesto que excluye la transferencia de recursos productivos desde los países subdesarrollados hacia los desarrollados que conlleva el éxodo intelectual. Esta óptica de análisis conduce naturalmente a una cuantificación sistemática del fenómeno en términos de ganancias y pérdidas para los países desarrollados y subdesarrollados, respectivamente, a la luz de cuyos resultados se examinan las posibles políticas que -en el marco de un sistema modificado de balanzas de pagos internacionales- podrían conducir a atenuar o compensar las pérdidas de recursos productivos que sufren actualmente los países en desarrollo sin ninguna compensación. Particularmente interesante en esta línea de investigación son los resultados que contrastan la magnitud de la transferencia inversa de capital que supone el éxodo intelectual

^{11/} Cf. UNCTAD, Op. cit., passim.

desde las regiones subdesarrolladas, con sus respectivas deudas públicas externas.

No obstante, aunque los resultados de este enfoque tengan, sin duda, un utilísimo uso en los contextos de negociación para los que fueron creados, debe señalarse que a los fines del análisis del éxodo intelectual en situaciones específicas omiten dos elementos indispensables. En primer lugar, el cómputo de la transferencia directa de tecnología desde los países industrializados hacia los subdesarrollados, de manera de llegar a una cuantificación de las ganancias y pérdidas netas para los primeros y los segundos, respectivamente, lo que en última instancia reforzaría la legitimidad de la demanda de compensaciones. En segundo lugar, esta óptica deja completamente fuera de consideración el estudio de los determinantes y consecuencias de la existencia de un mercado internacional de la capacidad técnico-profesional, estudio a partir del cual podrían derivarse políticas alternativas o complementarias a la mera demanda de compensaciones.

c) Condicionantes estructurales del éxodo intelectual: el mercado internacional de la capacidad profesional

Por último, para otro planteamiento analítico, el problema básico del análisis neoclásico sobre este fenómeno es el usar las respuestas de las personas a diversas variables sin tomar debidamente en cuenta las estructuras dentro de las que se adoptan las decisiones -en particular la existencia de un mercado internacional de la capacidad profesional- y la interdependencia y efectos dinámicos pertinentes.

En uno de los primeros planteos de esta posición,^{12/} el fenómeno del éxodo intelectual ha sido conceptualizado como una manifestación particular de las características histórico-estructurales que ha asumido el desarrollo interdependiente del sistema económico capitalista a nivel internacional. De acuerdo a esta concepción, la creación de un "mercado internacional del trabajo científico" -que regularía los salarios así como las capacidades, conocimientos y habilidades requeridos para un óptimo desarrollo profesional- aparece como un dato estructural fundamental en el análisis del problema. La incidencia de dicho mercado alcanzaría gradualmente a regiones cada vez más alejadas del centro del sistema económico internacional en la medida en que las instituciones de entrenamiento de personal científico-profesional en los países subdesarrollados adecúan estrechamente la producción de graduados al tipo de requerimientos que implica la importación y asimilación de la tecnología elaborada en los países industrializados, y/o en la medida en que los países subdesarrollados envían directamente a entrenarse a sus profesionales en los países centrales. Dados estos elementos, cualquier coyuntura en la que un país subdesarrollado produzca personal con calificaciones técnico-profesionales asimilables a las del mencionado mercado sin poder utilizarlas o subutilizándolas, o simplemente en la que no estuviese en situación de ofrecer salarios o condiciones materiales de desempeño profesional de nivel parangonable al nivel internacional, debería necesariamente desembocar en la emigración hacia las naciones industrializadas del personal capacitado. La mayor o menor magnitud del éxodo intelectual sólo

12/ Cf. Reza, Inés, et. al., Algunos Aspectos Teóricos y Empíricos del Exodo de Profesionales Chilenos, Informe de investigación correspondiente al Proyecto ODEPLAN-UNESCO-ELAS sobre "Fuga de Cerebros en Chile" (mimeo.), ELAS/FLACSO. Santiago, 1970, Cap. 1.

dependería entonces de las posibilidades concretas de emigrar hacia los centros industrializados (es decir, de sus respectivas políticas inmigratorias) y el fenómeno mismo constituiría una manifestación particular del desarrollo dependiente de los países periféricos.^{13/}

Más recientemente, diversos estudios han coincidido en la proposición de que existe un mercado internacional de la capacidad técnico-profesional, al que está más o menos integrada la élite educada de los países subdesarrollados.^{14/} Este hecho constituiría el principal condicionante estructural del éxodo intelectual y a él se relacionarían otros aspectos del problema de indudable trascendencia económica y social tales como por ejemplo: la fijación "institucional" (y no por mecanismos de mercado) de los salarios del personal calificado en los países subdesarrollados y un efecto ascendente sobre los mismos, derivados ambos de la posibilidad de emigrar que tiene un personal profesional; un proceso de "saltos alternados" mediante el cual los salarios más altos arrastran a los más bajos; como una consecuencia de la fijación institucional de los salarios, el desempleo declarado de mano de obra educada y no educada; como otra consecuencia de lo mismo, una demanda "política" de educación como medio de entrar en la élite y la consiguiente traducción de esa demanda en grandes gastos estatales para educación; etc. Por otra parte, la participación de los profesionales de los países subdesarrollados en el mercado internacional de la capacidad profesional sería posible debido a que sus calificaciones son internacionalmente negociables, lo que

13/ En el trabajo de Inés Reca, et.al., puede encontrarse un desarrollo de esta conceptualización para el caso específico de América Latina, durante el período 1950-1970, loc.cit.

14/ Cf. Naciones Unidas, "Exodo Intelectual: La Posibilidad ...", Op. cit., pp. 10-12 y 17-24.

supone que esa formación es más adecuada para la demanda efectiva de servicios profesionales de los países centrales que para las necesidades de los países subdesarrollados y que, por ello mismo, en estos últimos se estaría verificando una superproducción de habilidades inadecuadas.

Para esta posición analítica -puesto que el éxodo intelectual es el resultado de la integración en un mercado internacional de los profesionales capacitados- la única forma para un país de lograr una repercusión sustancial en el éxodo y en las distorsiones internas más graves que éste refleja es abandonar ese mercado, lo que conduce inmediatamente al análisis de la posibilidad de desvinculación. A tal efecto se considera una amplia gama de posibles políticas concretas -de distinto grado de radicalización- que podrían intervenir en un programa gubernamental de desvinculación de dicho mercado, tales como por ejemplo: dejar de utilizar los sistemas de calificación de los países desarrollados en las instituciones locales de capacitación; presionar a las autoridades de los países receptores para que no reconozcan los sistemas de calificación locales; desafiliarse de las asociaciones profesionales transnacionales dominadas por los países desarrollados; etc.

Como es evidente, aunque este esquema conceptual tenga el mérito de ampliar considerablemente el marco analítico para el estudio del fenómeno y ofrecer numerosas vías para la formulación de hipótesis de investigación susceptible de ser comprobadas o infirmadas en el análisis empírico, el tipo de proposiciones en el que desemboca plantea de inmediato la cuestión de su viabilidad política, además del problema de su eventual repercusión negativa sobre otros aspectos del desarrollo económico y social.

Esta breve síntesis de los principales lineamientos conceptuales en el análisis del éxodo intelectual ha mostrado la multiplicidad y diversidad de enfoques y de propósitos que pueden guiar una investigación concreta sobre el fenómeno. En relación al presente proyecto, cabe destacar que no se pretende abarcar el estudio de todos los aspectos que fueron mencionados a lo largo de la exposición. En este terreno, esta investigación se propone evaluar y ponderar convenientemente todas las ópticas de análisis, eligiendo aquellas que mejor se adecuen a la descripción y explicación del éxodo intelectual en América Latina, en el entendimiento que se desea producir un diagnóstico que posibilite la búsqueda de soluciones y políticas adecuadas a las necesidades específicas de la región.

III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

1. Objetivo general

Contribuir a generar elementos de diagnóstico que puedan ser útiles a los gobiernos de América Latina para la formulación, implementación y evaluación de políticas relativas a la emigración de personal altamente calificado.

2. Objetivos específicos

- a) Realizar un estudio descriptivo del volumen y dirección de las corrientes migratorias de personal latinoamericano con calificaciones científicas, profesionales y técnicas, y de las características demográficas, educacionales y económicas de estos migrantes.
- b) Identificar algunas de las principales causas de dichas corrientes en los países de origen y evaluar en cada caso su peso específico, particularmente, en lo que concierne a la influencia de las políticas nacionales de educación, recursos humanos, científica y tecnológica y a la situación ocupacional de los egresados universitarios.
- c) Ponderar la influencia de algunas causas actuantes en los países receptores, en especial, la legislación inmigratoria y ciertas formas de reclutamiento directo en los países latinoamericanos utilizadas por entidades públicas o privadas de los países industrializados.
- d) Estimar algunos de los principales efectos del fenómeno en los países latinoamericanos, en particular, la pérdida de inversiones en educación y el ingreso diferido, relativos a los saldos netos de la transferencia

directa e inversa de tecnología entre países receptores y países de origen de migrantes, respectivamente.

- e) Evaluar las políticas de retención y recuperación de personal emigrado llevadas a cabo en algunos países de la región en la última década.
- f) Estimar el grado de viabilidad y eficacia probable de las políticas gubernamentales susceptibles de contrarrestar las causas del éxodo, favorecer el retorno de los emigrados, obtener compensaciones adecuadas por las pérdidas experimentadas o aminorar la vinculación al mercado internacional de la capacidad profesional.
- g) Incrementar la información estadística actualmente disponible en América Latina para la realización de diagnósticos periódicos sobre este fenómeno.

IV. PLAN DE TRABAJO

1. Cobertura

Para delimitar la cobertura del estudio se tuvieron en cuenta los conocimientos existentes sobre el fenómeno y las características de las fuentes de información disponibles. La cobertura global se define en tres diferentes planos: el social, el geográfico y el temporal.

a) Cobertura social

El estudio se centrará en la migración de personal latinoamericano calificado de nivel superior e intermedio. En términos de la Clasificación Ocupacional utilizada en el Censo de las Américas (COTA-1970), ello significa que se incluirán en el análisis los grupos ocupacionales de los "Profesionales, técnicos y personas en ocupaciones afines" y de los "Directores-gerentes y personas en ocupaciones afines", ambos con desagregación interna cuando lo permitan los datos disponibles.

b) Cobertura geográfica

Desde el punto de vista de los países de origen de los migrantes, el estudio abarcará al conjunto de las naciones de América Latina y el Caribe para los aspectos descriptivos y cuatro o cinco naciones seleccionadas para los aspectos explicativos. Desde el punto de vista de los países receptores, el análisis se limitará exclusivamente a los Estados Unidos. La decisión de restringir la investigación del éxodo intelectual desde América Latina al flujo que se dirige a este único país industrializado se funda en la extrema complejidad del proceso de acopio de información para el estudio de este fenómeno, por cuanto una parte muy considerable de los datos utilizables

proviene de los propios países receptores. Esta restricción, no obstante, no invalidará las conclusiones del análisis ya que puede estimarse (aunque muy gruesamente) que la emigración de profesionales y técnicos latinoamericanos hacia los Estados Unidos debe comprender entre el 70 por ciento y el 80 por ciento del éxodo total.

c) Cobertura temporal

El estudio abarcará fundamentalmente al período 1960-1975, extendiéndose en algunos casos hasta 1950 y analizando con mayor profundidad y amplitud la situación en el año 1970.

2. Actividades previstas

En el conjunto de las tareas a realizar pueden distinguirse tres aspectos que, como se indica más adelante, dan lugar a otras tantas etapas de trabajo.

a) Estudio descriptivo de conjunto

Esta parte del trabajo está relacionada con los objetivos a) y c) y comporta, por lo tanto, la obtención de una visión de conjunto del flujo migratorio desde el total de los países latinoamericanos hacia los Estados Unidos, con especificación de los temas que se enumeran a continuación:

- 1) descripción de la magnitud y fluctuaciones del éxodo en cada país, así como de las características demográficas, educacionales, económicas, etc., de los migrantes y sus eventuales modificaciones en el tiempo.

En este punto se utilizarán fuentes secundarias estadounidenses, tales como por ejemplo: las estadísticas anuales del Immigration and Naturalization Service of U.S. Department of Justice; los resultados

de estudios y encuestas efectuados por ciertas corporaciones profesionales norteamericanas y, muy especialmente, las tabulaciones derivadas del censo de los Estados Unidos de 1970 que contienen datos acerca de la población latinoamericana residente en ese país en esa misma fecha, tabulaciones que ya han sido incorporadas al Programa IMILA (Investigación de la Migración Internacional Latinoamericana) que forma parte del Banco de Datos del CELADE. Se prevé también la obtención de tabulaciones específicas para esta investigación, tanto de las estadísticas de inmigración cuanto de los datos censales.

- ii) Tipologización de los países latinoamericanos de acuerdo a la importancia cuantitativa y cualitativa del éxodo, mediante la puesta en relación del número de migrantes según características educacionales con la producción interna de graduados universitarios de igual especialización y la disponibilidad y grado de utilización de este mismo tipo de recursos humanos en un momento determinado.

Para este trabajo se utilizarán los resultados obtenidos en el punto anterior, las estadísticas educativas nacionales de los países del área sobre egresados universitarios según especialidad y los datos censales sobre características económicas y nivel de instrucción de la población económicamente activa clasificada en los grupos ocupacionales que cubre la investigación con el máximo nivel posible de desagregación. Estos últimos datos están contenidos en las muestras de los censos latinoamericanos de 1960 y 1970 que incluye el Programa OMUECE (Operación Muestra de Censos) del Banco de Datos del CELADE.

iii) Análisis de la incidencia en el éxodo intelectual latinoamericano de la legislación inmigratoria de los Estados Unidos y -a título ilustrativo- estudio de ciertos mecanismos de reclutamiento directo utilizados por algunas empresas e instituciones públicas y/o privadas de ese país, sobre todo en lo que concierne a la influencia de estos hechos sobre la selectividad ocupacional de los migrantes.

En este trabajo -que será efectuado en los Estados Unidos- se utilizarán los resultados obtenidos en el estudio descriptivo mencionado en el punto i), la legislación inmigratoria estadounidense y datos proporcionados por informantes claves acerca de los canales de reclutamiento empleados por algunas entidades de dicho país que ocupen personal técnico-profesional de origen latinoamericano en mayor volumen relativo.

Al finalizar este estudio descriptivo de conjunto se convocará a una Reunión de Expertos sobre esta materia, con el objeto de discutir los resultados obtenidos hasta ese momento y la elección de los países para los cuales se efectuarán estudios monográficos de mayor amplitud y profundidad.

b) Estudios de casos de tipo explicativo

En la Reunión de Expertos a la que acaba de aludirse deberá seleccionarse un cierto número de países del área (comprendido entre 3 y 5), en los que el diagnóstico precedente haya evidenciado una mayor gravedad de la incidencia del éxodo, tanto en términos cuantitativos cuanto cualitativos, y que, a la vez, representen situaciones típicas contrastantes. En cada uno de estos países, se realizarán estudios monográficos que incluyan el análisis de las principales causas y efectos de la emigración de personal capacitado contempladas en los

objetivos b) y d) y, en términos amplios, de todos los aspectos relacionados con el fenómeno. En estas monografías se procurará seguir una pauta común y se utilizarán todas las fuentes de información disponibles en cada país, así como todos los resultados producidos hasta la fecha por investigaciones precedentes. Estos trabajos monográficos servirán de insumo al estudio explicativo de conjunto que constituirá el producto final de la investigación.

c) Estudio explicativo de conjunto

Los resultados obtenidos en los trabajos precedentemente descritos serán integrados en un informe final que proporcionará una visión de conjunto del éxodo intelectual en América Latina, en lo que concierne a la magnitud del fenómeno, sus causas y consecuencias más significativas.

En este mismo estudio se incorporarán los resultados de una encuesta -a realizarse en el mismo contexto de esta investigación- mediante entrevista a informantes claves del conjunto de los gobiernos latinoamericanos, con el objeto de recabar información sobre las respectivas experiencias en materia de formulación, implementación y evaluación de políticas específicamente destinadas a retener y/o recuperar sus recursos humanos de mayor capacitación (objetivo 2).

Con todos estos elementos se espera llegar a esclarecer el grado de viabilidad y eficacia de los diferentes tipos de políticas gubernamentales que podrían implementarse en los países de origen para contrarrestar las causas del éxodo, favorecer el retorno de los emigrados y, eventualmente, obtener compensaciones adecuadas por los principales efectos negativos del fenómeno o favorecer la desvinculación del mercado internacional de la capacidad profesional

(objetivo f). En particular, se espera llegar a ofrecer instrumentos alternativos de acción susceptibles de ser utilizados por los gobiernos latinoamericanos para la implementación de políticas a nivel nacional, regional e internacional.

Un capítulo especial de este informe de conjunto estará consagrado al análisis de los problemas de información surgidos en el desarrollo de la investigación y, a partir de ello, a la enunciación de recomendaciones tendientes a incrementar la información estadística pertinente actualmente disponible en América Latina, de manera tal que se posibilite la realización de diagnósticos periódicos sobre la evolución del fenómeno (objetivo g).

El informe final de la investigación, además de ser conocido por los órganos competentes del sistema de la CEPAL, se discutirá en el seno de una Conferencia Regional sobre las Migraciones Laborales Internacionales en América Latina -que proyecta realizar esa misma institución- la que incluiría como subtema específico la emigración hacia fuera de la región de personal latinoamericano de alto nivel de capacitación.

V. DURACION DEL PROYECTO Y CALENDARIO DE ACTIVIDADES

La investigación se llevará a cabo durante un período de dos años de acuerdo a las etapas y calendario que se indican a continuación.

Primera etapa (12 meses)

En esta etapa se efectuará el estudio descriptivo de conjunto señalado anteriormente, lo que dará lugar a la elaboración de un primer informe parcial de investigación.

Al promediar el décimo mes desde el inicio del estudio se convocará a una Reunión de Expertos sobre esta materia a fin de discutir los resultados obtenidos hasta ese momento y la elección de los países en los que se llevarán a cabo estudios monográficos especiales. El resto de esta etapa se consagrará a preparar el trabajo a realizar en la fase subsiguiente.

Segunda etapa (6 meses)

En esta etapa se llevarán a cabo los estudios de casos de tipo explicativo en los países del área seleccionados a tal efecto. Cada uno de estos estudios dará lugar a una monografía cuyo conjunto constituirá el informe parcial de esta etapa.

En esta misma fase se efectuará la encuesta mediante entrevistas a instituciones competentes de los gobiernos de la región, acerca de sus experiencias en materia de formulación, implementación y evaluación de políticas específicas relativas a la retención y/o recuperación de personal técnico-profesional. El análisis de los resultados de esta encuesta dará lugar a otro informe parcial.

Tercera etapa (6 meses)

Los últimos seis meses de la investigación se consagrarán al análisis del material elaborado en las etapas precedentes y a la redacción del informe final bajo la forma de un estudio explicativo de conjunto con sugerencias específicas acerca de las políticas aplicables en este campo.

Este informe final se discutirá dentro de los órganos competentes del sistema de la CEPAL y en una Conferencia Regional sobre las Migraciones Laborales en América Latina a ser convocada por esta misma institución.

VII. PRESUPUESTO ESTIMADO

Componentes	Total		1978		1979	
	m/h	US\$	m/h	US\$	m/h	US\$
1. <u>Expertos</u>						
Economista <u>a/</u>	24	89 400	12	44 700	12	44 700
Demógrafo <u>a/</u>	24	89 400	12	44 700	12	44 700
Consultores <u>b/</u>		63 000		18 000		45 000
<u>Subtotal</u>		<u>241 800</u>		<u>107 400</u>		<u>134 400</u>
2. <u>Servicios de apoyo</u>						
Ayudantes de investigación <u>c/</u>	48	48 000	24	24 000	24	24 000
Secretariado <u>d/</u>	48	33 600	24	16 800	24	16 800
<u>Subtotal</u>		<u>81 600</u>		<u>40 800</u>		<u>40 800</u>
3. <u>Equipos y servicios</u>						
Materiales de oficina		8 000		4 000		4 000
Computación		10 000		8 000		2 000
Material bibliográfico		4 000		2 000		2 000
<u>Subtotal</u>		<u>22 000</u>		<u>14 000</u>		<u>8 000</u>
4. <u>Viajes</u>						
Viajes en misión oficial del personal del proyecto <u>e/</u>		20 000		9 000		11 000
Reunión de expertos en Santiago de Chile <u>f/</u>		8 800		8 800		
<u>Subtotal</u>		<u>28 800</u>		<u>17 800</u>		<u>11 000</u>
5. <u>Miscellaneous g/</u>						
				3 000		13 000
<u>Total</u>		<u>390 200</u>		<u>183 000</u>		<u>207 200</u>
6. <u>Overhead h/</u>						
		54 628				
<u>Gran Total</u>		<u>444 828</u>				

a/ Calculado al nivel P3-III.

b/ En 1978, incluye sólo honorarios para 12 m/h (reclutamiento en los Estados Unidos), en 1979 incluye sólo honorarios para 30 m/h (reclutamiento local en cinco países de América Latina).

c/ Calculado al nivel G7-V.

d/ Calculado al nivel G5-V.

e/ Incluye encuesta por entrevista a instituciones gubernamentales.

f/ Estimando la invitación de cinco expertos de América Latina.

g/ Incluye publicación del informe final de la investigación.

h/ 14 por ciento del Total.

