

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, octubre de 1963

EL DESARROLLO ECONOMICO Y LAS INVERSIONES EN EDUCACION*

- * Conferencia de Washington, 16-20 de octubre de 1961. Tercera Parte.
LA EXIGENCIAS DE LA AYUDA AL "TERCER MUNDO" por los Profesores
A. Lewis, F. Harbison y J. Tinbergen con la colaboración de
H. C. Bos, y J. Vaizey. Utilizado como material de estudio en el
Programa de Capacitación del Instituto, Especialidad de
Planificación de Recursos Humanos.

I

EL PLAN DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ECONOMIAS EN PROCESO DE MODERNIZACION*

INTRODUCCION

Las naciones del mundo actualmente en proceso de desarrollo atraviesan por un período de rebelión. Han rechazado el concepto de que la pobreza, la suciedad, las enfermedades, están predestinadas, y ya no se encuentran dispuestas a confiar su futuro económico y político a las fuerzas libres del mercado, a la voluntad de Dios o al juicio omnipotente de los gobernantes coloniales. Por el contrario, desean una modernización a toda prisa. Esas naciones sienten que se les advierta que el desarrollo económico de las naciones occidentales adelantadas fue un proceso paulatino. Hasta el desarrollo forzado de la Unión Soviética les parece demasiado lento. Como dijo Nehru en una ocasión, la India tiene que aprender a correr antes que a andar. Nasser exhorta a su pueblo a que avance en una cruzada de industrialización. Las naciones actualmente en proceso de desarrollo o de modernización no sólo están interesadas en el desarrollo económico. Hacen planes para un desarrollo acelerado y en ellos cifran sus esperanzas. Al considerar el establecimiento de un sistema social, político y económico moderno, piensan en saltos y no en pasos.

El desarrollo acelerado es, por supuesto, un objetivo más bien que una promesa o una perspectiva fija para el futuro. Quizá las naciones que actualmente se modernizan no avancen a saltos en realidad; puede que algunas permanezcan estancadas y que otras retrocedan. Sin embargo, la mayoría de las naciones de Asia, Africa y de América Latina están empeñadas en ese objetivo de modernización acelerada y cada día hacen más planes deliberados para lograrlo. Persiguen una táctica para alcanzar el desarrollo acelerado, y al mismo tiempo, y porque es necesario para ese desarrollo, un medio de obtener ayuda de los países más prósperos y más avanzados económicamente.

* Por Frederick Harbison, Universidad de Princeton.

En este artículo me propongo enumerar, aunque de manera somera, algunos de los imperativos y de los obstáculos que deben tenerse en cuenta al proyectar un plan para alcanzar el desarrollo económico. Luego me propongo considerar en más detalle los principios de un plan para el desarrollo de los recursos humanos, no sin antes haber analizado los problemas relacionados con la mano de obra, que se presentan en los países en proceso de modernización. Por último, discutiré los medios de desarrollar los recursos humanos.

Los conceptos presentados en esta obra se desprenden de mi trabajo durante los últimos años, en el "Instituto de Estudios Interuniversitarios para los Problemas Laborales en el Desarrollo Económico", y quedo muy agradecido a mis colegas, Clark Kerr, Charles A. Myers y John T. Dunlop por muchas de las ideas expresadas aquí. No obstante, no se les debe hacer responsables de cualquier error en la interpretación.

IMPERATIVOS Y OBSTACULOS DEL DESARROLLO ACELERADO

Imperativos

El país se compromete a la tarea de un desarrollo acelerado encontrará ciertos requisitos imprescindibles. De una manera o de otra ha de aumentar bruscamente su porcentaje de ahorro. Ha de concentrarse en el desarrollo industrial, al mismo tiempo que moderniza y aumenta la producción de la agricultura. Ha de invertir juiciosamente tanto en el sector material como en el humano. Al proceder de esta manera, ha de desarrollar un sentido de prelación y de actuación oportuna, a fin de que las economías y la mano de obra se encaucen hacia los canales más productivos. Todo esto requiere planes completos y coordinación de esfuerzos en la implantación de los proyectos trazados.

Si las naciones actualmente en proceso de desarrollo han de tener un crecimiento acelerado - más rápido, más arrollador y más espectacular que el "desarrollo histórico" de las naciones avanzadas de hoy día - habrán de tomar medidas premeditadas, sin precedentes, y en algunos casos drásticas. Por ejemplo, deben aumentar los impuestos rápida y eficazmente;

/deben restringir

deben restringir el aumento demasiado rápido del consumo, especialmente por parte de las clases más acomodadas; deben luchar con éxito por obtener ayuda exterior, y deben estar preparadas en muchas ocasiones para pensar en términos de desarrollo económico a largo plazo más bien que de medidas a corto plazo por conveniencia política. La mayoría de los países están capacitados para alcanzar un desarrollo rápido, aunque es de dudar que algunos de ellos tengan suficiente voluntad para emprender las arduas tareas que son necesarias para lograr ese fin. Al respecto, Arthur Lewis, ha hecho la declaración siguiente que es más bien pesimista:

"La política resulta estimulante para los países jóvenes y los políticos de estos países se han revestido de todo el esplendor que anteriormente se reservaba para los sacerdotes y los reyes, sin excluir las paradas militares, las salvas de cañones, los yates y las casas de campo. Debemos acatar el hecho de que la mayoría de los países nuevos están demasiado preocupados con otras cuestiones para dar al desarrollo económico la prioridad que se merece."^{1/}

No comparto completamente el pesimismo de Lewis sobre las perspectivas de los países jóvenes. Algunos de ellos, aunque por supuesto no todos, encontrarán el camino para lograr el desarrollo acelerado. En general, los países que tendrán éxito serán los que puedan acumular recursos materiales y humanos a pasos agigantados y que utilicen ambos en las actividades de producción de gran prelación.

Tanto han escrito otros economistas sobre la formación del capital material, que huelga aquí cualquier explicación sobre el particular. Supongamos que, como término medio, un país que se moderniza rápidamente necesita invertir anualmente el 20 por ciento, o más, de su ingreso nacional para alcanzar cifras que se acerquen al desarrollo acelerado que se persigue, y supongamos también que, mediante impuestos, economías

^{1/} W.A. Lewis, "Problems of New States", trabajo presentado en el Instituto Weizman, Rehovoth, Israel. Agosto de 1960.

obligatorias, ayuda exterior y otras medidas, acumula economías en esa proporción. Mi punto de vista es que debe tener una proporción correspondiente de capital humana, en forma de reserva de toda clase de personas adiestradas y de instituciones que se consideran indispensables para el proceso de modernización.^{2/}

Según la opinión de economistas eminentes, menos de una tercera parte del aumento del ingreso nacional de los países tiene explicación en aumentos cuantitativos de los factores de producción, como el capital y la mano de obra.^{3/} El "remanente" puede explicarse por mejoras de orden cuantitativo de estos factores que incluyen cosas tales como un capital más productivo, recursos humanos más productivos, economías de escala y otros factores. A pesar de que todavía no se ha efectuado un análisis del remanente, los factores más importantes parecen ser el mejoramiento de los recursos humanos, por medio de la educación, el adiestramiento, mejor salud, etc., así como el desarrollo de los conocimientos y de la tecnología que, por supuesto, están íntimamente ligados a la educación. De ahí que pueda deducirse que la riqueza de una nación esté tan supeditada al desarrollo de los recursos humanos, es decir, al adelanto del ser humano y de las instituciones, como a la acumulación de capital material.

No obstante, nada se gana con discutir cuál es más importante, si el capital material o el capital humano. Para alcanzar un crecimiento acelerado ambos han de acumularse con enorme rapidez. La capacidad de un país para utilizar el capital material de manera eficaz depende de la disponibilidad del capital humano, y viceversa. Y es necesario que los políticos reconozcan que cualquier plan de desarrollo que no dé especial importancia a la formación de recursos humanos se aparta de la realidad

2/ Parte de la inversión del 20 por ciento mencionado puede ser, por supuesto, en instituciones que contribuyan al desarrollo de los recursos humanos tal como se analiza más adelante.

3/ Véase Theodore W. Schultz, "Capital Formation by Education", Journal of Political Economy, vol. LXVIII, no.6. Para cálculos del 10 al 25 por ciento véase H.M. Philips, "Education as a Basic Factor in Economic and Social Development". Acta Final de la Conferencia de Estados Africanos sobre el Desarrollo de la Educación en Africa, Addis-Abeba, Mayo de 1961.

y es casi seguro que fracase pues la experiencia ha demostrado en repetidas ocasiones que la mano de obra altamente capacitada no surge de una manera como por arte de magia a medida que se construyen presas, automática o carreteras, fábricas, hospitales, emisoras de radio y aeropuertos.

Obstáculos

Al proyectar el camino hacia la modernización, los dirigentes de los países que actualmente atraviesan por un proceso evolutivo desarrollan sus funciones en un ambiente de presiones que limita el campo de las posibilidades de políticas prácticas. A pesar de todos sus esfuerzos, los proyectistas y los políticos no pueden ni evadir esos obstáculos ni modificarlos de una manera significativa.

El primero es el crecimiento acelerado de la población. En la mayor parte de las sociedades actualmente en proceso de desarrollo, la natalidad tiende a mantenerse alta mientras que la mortalidad disminuye a causa de la implantación de medidas de salubridad pública y de servicios médicos. Aunque no exista oposición de orden religioso o cultural al control de la natalidad, resulta casi imposible en los países que actualmente se modernizan obtener una disminución de la natalidad que sea proporcionada a la reducción de la mortalidad. El exceso de población en Asia y otras zonas de Oriente es ya un problema de carácter serio. Los aumentos desmedidos de población en la América Latina son motivo de alarma y, aun en las zonas relativamente despobladas de Africa, es inminente el crecimiento vertiginoso de la población. En casi todos los casos el aumento de la población presenta complicaciones al desarrollo acelerado. Son mayores los problemas relativos a la alimentación y a la salud así como los gastos por concepto de educación. La nación nueva que se esfuerza por alcanzar un desarrollo acelerado se asemeja, en cierto sentido, a un hombre que pesa más de 250 libras y que se adiestra para una carrera de dos millas.

/El segundo

El segundo problema, que se presenta junto con el aumento de población, es el de la migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. Al extenderse la educación, desarrollarse el transporte y tener éxito la modernización como incentivo, el pueblo busca la forma de liberarse de la "cadena perpetua" a que está condenado por las labores agrícolas tradicionales, y acude a las ciudades en tan elevado número que no puede proporcionársele empleo, vivienda, agua corriente y otros servicios públicos con la rapidez necesaria.

El tercero lo constituye el hecho de que a medida que se arraiga la idea de la modernización, aumenta el deseo de obtener mejoras inmediatas en los niveles de vida. Las clases más elevadas, particularmente, aumentarán el consumo de artículos tales como motocicletas, automóviles, neveras, radios, aparatos de alta frecuencia y televisores. Las clases más pobres desearán mayor cantidad de alimentos y de ropa.

Los dirigentes y los organismos internacionales como la UNESCO dicen a los hombres que la instrucción es un derecho humano. Por consiguiente, las demandas en ese sentido que hacen todas las clases sociales se hacen sentir muy especialmente. En el Brasil, familias que hacen cola durante dos o tres días durante el período de apertura de las clases para matricular a sus hijos regresan a sus casas sin conseguir su objetivo por falta de plazas. En algunos países, los niños que no pueden ingresar en la escuela tratan de aprender asomándose por las ventanas y esforzándose por oír lo que el maestro dice dentro del aula. En los países africanos, la construcción de una escuela en una aldea da lugar inmediatamente a que las aldeas limítrofes exijan también sus escuelas.

La educación primaria universal es un objetivo que todos los dirigentes políticos tienen que propugnar en la actualidad. La difusión de la instrucción primaria crea fuertes exigencias en cuanto al aumento de la instrucción secundaria, y la expansión de la educación secundaria hace casi obligatorios los desembolsos por concepto de instrucción más avanzada.

/El cuarto

El cuarto problema es que prácticamente todas las naciones en proceso de modernización dependen de ayuda exterior de una u otra clase. Para alcanzar un desarrollo acelerado tienen que tener ayuda económica de los países más avanzados; tienen que importar, por lo menos temporalmente, mano de obra muy competente con el fin de poder hacer uso de las reservas de conocimientos y de tecnología moderna. En muchos casos tienen que depender de los países extranjeros para mantener y estabilizar los precios de las materias primas que venden en los mercados mundiales. A pesar de lo desagradable que todo esto puede ser para los dirigentes de los países en vías de modernización, dichos países se encuentran en ciertos aspectos significativos a merced de las naciones más desarrolladas. No pueden avanzar por sí solos.

El quinto es que, aunque dependen de los servicios prestados por extranjeros, los países en proceso de modernización constantemente se ven obligados a deshacerse de ellos lo más pronto posible. En los países que recientemente han abandonado su estado colonial, los extranjeros al servicio del gobierno, han de sustituirse siempre que sea posible por nacionales del país. Las empresas industriales de propiedad extranjera deben abrir las puertas que conducen a los puestos directivos más altos a los nacionales de la localidad tan pronto como éstos estén habilitados. Es muy frecuente el resentimiento contra los extranjeros que fultivan el arte de hacerse indispensables. La clase privilegiada recientemente adiestrada de los países en vías de modernizarse está plenamente convencida de que tiene derecho a los puestos de los extranjeros. Ese es el motivo por el cual se le atribuye tanta importancia a la "nigerización", o "africanización" o a la "indianización" de la mano de obra cualificada. El extranjero se necesita de una manera desesperada. Es posible que éste llegue al país a prestar ayuda técnica, con una empresa nueva o como consultor. No obstante, con excepción de los países (v.g. Brasil, Argentina, Chile, México, etc.) donde puede permanecer para naturalizarse, se espera que acelere su partida. No hay dirigente político con discernimiento que pueda descansar con tranquilidad mientras que los cargos principales de su gobierno o de la industria estén desempeñados por extranjeros.

El sexto es que las naciones en vías de modernización tienen, sobre todas las cosas, que conservar su independencia política y esforzarse por alcanzar también independencia económica. El deseo de permanecer neutral en el conflicto entre el Este y el Oeste es cada día mayor. Indudablemente, muchas naciones consideran que la rivalidad entre el Este y el Oeste les da la oportunidad de aumentar sus demandas de ayuda extranjera. No obstante, la independencia política no es suficiente. Es igualmente fuerte el deseo de encontrar la manera de librarse de la dependencia económica de países extranjeros y del dominio que éstos ejercen sobre ellas.

El séptimo es que los dirigentes de las naciones en desarrollo siempre encuentran alguna resistencia a los cambios. El sistema familiar, los valores éticos tradicionales y los conceptos legales impiden a veces la innovación. En particular, puede esperarse que las personas con intereses creados, tales como los grandes terratenientes rurales o los poderes religiosos organizados y sus aliados políticos presenten alguna resistencia a las reformas fundamentales que exige el proceso de modernización. No es fácil descartar esas tradiciones o esos grupos poderosos. Por muchos años todavía los países en proceso de desarrollo continuarán teniendo economías binarias basadas en un núcleo que apoya la modernización y una sociedad tradicional numerosa que responde de una manera muy lenta a la urgencia de reformas.

Por último, los símbolos de la modernización son muy valiosos para los países actualmente en desarrollo. Por ejemplo, para unas cuantas naciones africanas, una línea aérea internacional representa un imperativo. En Egipto, la nueva fábrica de acero es un símbolo patente de la solidaridad de la República Árabe Unida con la causa de la industrialización. Brasil ha construido una nueva capital fabulosa en el corazón del país. Nigeria y Ghana han sido muy liberales en el establecimiento de nuevas universidades, y se tienen planes de establecer otras en el futuro. En la mayoría de los países que se modernizan, no es extraño contemplar nuevos edificios gubernamentales, departamentos modernos, hoteles de lujo y anchas avenidas recién construidas. Surgen emisoras de radio en toda la América Latina y África. Por todas partes se contemplan nuevas y flamantes fábricas,

/inmensas presas

inmensas presas y proyectos de electrificación, y se hacen planes para la construcción de aeropuertos para aviones de retropropulsión. Estos, y muchos otros proyectos notables pueden conceptuarse como manifestaciones evidentes del contacto con los métodos modernos y como recordatorios concretos del compromiso de acelerar el desarrollo. Como tales, las clases a cargo de la modernización los consideran como elementos indispensables de cualquier programa de desarrollo.

Los obstáculos enumerados arriba apoyan la opinión de que el desarrollo económico es un proceso tanto político como económico. En cualquier caso, no puede esperarse que los políticos sigan los senderos de la teoría que marcan los economistas. Así, los proyectistas y los técnicos, que los respaldan a pesar de tener conocimiento pleno de los imperativos inherentes al desarrollo acelerado, se ven ante la necesidad de establecer sistemas que resulten factibles y que resistan ataques multilaterales por parte de obstáculos de orden práctico que siembran de escollos el sendero del desarrollo y limitan el campo de la iniciativa racional.

LOS PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA EN LAS ECONOMÍAS QUE SE MODERNIZAN

La mayoría de las economías que se modernizan se enfrentan simultáneamente con dos problemas persistentes, y no obstante distintos al parecer, relacionados con la mano de obra: la escasez de personas con especialidades muy necesarias en el sector que se moderniza y el exceso de la mano de obra tanto en ese sector como en los sectores tradicionales. Así, la táctica para el desarrollo de los recursos humanos tiene el doble objetivo de crear especialidades y de proporcionar empleo productivo para los obreros que no se utilizan o que no se utilizan suficientemente. La escasez y los excedentes de los recursos humanos, no obstante, no son problemas distintos y separados sino que están muy íntimamente relacionados. Ambos tienen sus raíces en las reformas inherentes al proceso de desarrollo.

/Ambos se

Ambos se relacionan en parte con la instrucción. Es característico el hecho de que ambos se agudizan a medida que se acelera la modernización. Y, paradójicamente, la escasez de personas con especialidades indispensables es una de las causas que contribuye al excedente de personas desempleadas. A pesar de que los problemas de la mano de obra no son iguales en dos países, se observan ciertas insuficiencias y excedentes que aparentemente son comunes a las sociedades que se modernizan.

La Escasez de Mano de Obra

La escasez de mano de obra de los países en desarrollo es fácil de reconocer, y se clasifica en varias categorías.

1. En todos los países que se modernizan es posible que haya escasez de personas que hayan hecho estudios avanzados de carácter profesional, como científicos, agrónomos, veterinarios, ingenieros y médicos. Además, esas personas comúnmente prefieren residir en las ciudades importantes más bien que en las zonas rurales donde, en muchos de los casos, sus servicios son de mayor urgencia. De ahí que la escasez de estos profesionales se agudice como consecuencia de su inmovilidad, e irónicamente, que sus especialidades se utilicen muy rara vez de manera eficaz. En el Africa occidental y en muchos otros países de Asia y la América Latina, por ejemplo, es posible encontrar ingenieros graduados a cargo del funcionamiento rutinario de una sub-estación de energía eléctrica o desempeñando el trabajo de un dibujante. Hay médicos que dedican largas horas del día a hacer exámenes clínicos de lo más rutinario. La razón es evidente como se desprende de lo siguiente:

2. La escasez de técnicos, enfermeras, auxiliares agrícolas, superintendentes técnicos, y de otro personal semi-profesional, generalmente es aún más grave que la escasez de profesionales competentes. Para esto hay distintas explicaciones. Primero, los países en vías de modernización no reconocen por lo regular que la demanda de personal de esta categoría es muchísimo más grande que la demanda de personal profesional. Segundo, las pocas personas capacitadas para ingresar

en un instituto técnico pueden ingresar igualmente en una universidad, y como es natural prefieren esta última debido al mayor prestigio que alcanzan y a la remuneración más satisfactoria que reciben las personas graduadas de la universidad. Y, por último, por regla general hay menos vacantes en las instituciones que ofrecen enseñanza media que en las universidades.

3. La escasez de personal directivo y administrativo del más alto nivel, tanto en las empresas públicas como privadas, es casi universal, como lo es también la escasez de personas con iniciativa para los negocios.

4. Hay siempre escasez de maestros, los que con frecuencia abandonan el magisterio cuando se presenta la oportunidad de obtener puestos más atractivos en el gobierno, en la política o en las empresas particulares. Esta escasez es generalmente mayor en la educación secundaria y particularmente aguda en las ramas de la ciencia y de las matemáticas. Esta insuficiencia de maestros competentes representa un "atasco" que retarda todo el proceso del desarrollo de los recursos humanos.

5. En la mayoría de los países que se modernizan también hay escasez de artesanos de todas clases así como de empleados de oficina y de tenedores de libros, secretarios, taquígrafos y de los que manejan máquinas de oficina.

6. Por último, además de éstos, hay escasez de personal de otras categorías, como expertos en radio y televisión, pilotos, contadores, economistas y estadísticos.

Emplearé las expresiones "mano de obra especializada" o "capital humano" alternativamente, como designaciones adecuadas de las personas que pueden clasificarse bajo diferentes categorías tales como las que se mencionan arriba. La expresión "formación del capital humano", tal como se emplea en este trabajo, es el proceso de adquirir y de aumentar el número de personas que tienen las especialidades, la instrucción y la experiencia que son fundamentales para el desarrollo económico y político de un país. Por lo tanto, la formación de capital humano está vinculada a las inversiones en el hombre y a su desarrollo como instrumento creador y productivo. Incluye la inversión, por parte

de la sociedad, en la instrucción, o por parte de los patronos, en el adiestramiento; así como la inversión por parte de los individuos, de tiempo y dinero, en su propia formación. Esas inversiones tienen proporciones tanto cualitativas como cuantitativas; por ejemplo, la formación del capital humano incluye no sólo los desembolsos por conceptos de instrucción y adiestramiento sino también la formación de una actitud positiva hacia la actividad productiva.

Tal como se subrayó anteriormente, uno de los principales problemas de los países que se modernizan es el de acelerar el proceso de formación de capital humano, que puede acumularse de distintas maneras: puede importarse del extranjero mediante una gran variedad de medidas como la ayuda técnica, las empresas extranjeras, el empleo de consultores o la inmigración. Puede desarrollarse en el empleo, mediante la capacitación práctica, los programas de adiestramiento sistematizado en el empleo, los seminarios para el desarrollo de la capacidad administrativa, las clases de jornada incompleta para adultos y muchos otros medios. También se desarrolla en el empleo con la mejor organización del trabajo, la creación de actitudes y de incentivos adecuados, y la mejor dirección del personal. Por último, se desarrolla mediante la instrucción metódica que se imparte en las escuelas, centros de adiestramiento técnico, universidades y otras instituciones de estudios superiores. En todos sus aspectos, el proceso de desarrollo cuenta con la ayuda de las mejoras hechas en el campo de la salud pública y de la nutrición.

Por lo tanto, el análisis de la formación de capital humano es paralelo y complementario al estudio de los procesos de ahorros e inversiones (en el sentido material). Al formular un plan de desarrollo, hay que tener en cuenta la reserva total del capital humano que se requiere, sus promedios de acumulación, y su dedicación a las actividades productivas de alta prioridad.

El ritmo de modernización de un país está vinculado tanto a las reservas de capital humano como a su acumulación. Se requiere personal especializado para nuevos y ampliados servicios gubernamentales, para introducir sistemas nuevos de utilización de tierra y nuevas prácticas agrícolas, para desarrollar nuevos medios de comunicación, para llevar

a cabo la industrialización y para establecer el sistema educativo. En otras palabras, la innovación, o el proceso de cambio de una sociedad estática o tradicional, requiere grandes "dosis" de capital humano crítico. Los países que están llevando a cabo las innovaciones más rápidas y espectaculares, invariablemente son los que experimentan mayor necesidad de acumular esta clase de capital humano a un ritmo acelerado. Al respecto deseamos hacer dos generalizaciones de carácter tentativo:

Primero, el índice de acumulación del capital humano crítico debe siempre sobrepasar el del aumento de la mano de obra en total. En la mayoría de los países, por ejemplo, el ritmo de aumento de personal científico y de ingeniería tiene que ser por lo menos triple que el de la mano de obra. El personal semi-profesional puede que tenga que aumentar a un ritmo 6 a 9 veces más rápido. El personal de oficina y los artesanos por lo general deben aumentar con doble rapidez y el personal directivo y administrativo de alto nivel normalmente tendrá que aumentar a un ritmo comparable.

Segundo, en la mayoría de los casos, el ritmo de aumento del capital humano será mayor que el ritmo del desarrollo económico. En los países en proceso de desarrollo que ya sufren de gran escasez de personas altamente especializadas, es posible que la proporción entre el aumento anual de la mano de obra de alto nivel y el aumento anual del ingreso nacional llegue a ser de tres a uno, o aún mayor en los casos en que ciudadanos de los países en proceso de desarrollo han de sustituir a los extranjeros.

La acumulación de mano de obra de alto nivel para contrarrestar los obstáculos que se presentan por falta de personal especializado es un proceso interminable.

Es corriente que en las sociedades industriales desarrolladas, como en los países subdesarrollados, haya escasez de las especialidades críticas. Claro está que mientras que el ritmo de la innovación sea rápido, es casi imposible satisfacer la necesidad de mano de obra especializada de cualquier país en desarrollo.

/Excedentes de

Excedentes de Mano de Obra

En la mayoría de los países, la superabundancia de la mano de obra es un problema casi tan serio como el de la escasez de personas especializadas. Sus manifestaciones más comunes son las siguientes:

1. En casi todos los países, la oferta de la mano de obra no especializada y no adiestrada en las zonas urbanas excede al número de empleos disponibles. Las razones saltan a la vista. Primero, los grandes núcleos de la población urbana tienen tendencia a formarse antes del desarrollo industrial y no a consecuencia de él. Segundo, a medida que se acelera la industrialización, la productividad de la mano de obra de las fábricas tiende a subir marcadamente, lo que limita el aumento de la demanda de la mano de obra industrial en general. Ciertamente, es posible que la industrialización moderna deje sin trabajo a la mano de obra de las industrias familiares y artesanas antes de que puedan colocarse en las nuevas fábricas. Tercero, el servicio gubernamental puede proporcionar empleo a un número relativamente bajo de personas. Y, por último, a menos que el desarrollo sea sumamente rápido, la industria, el comercio y los demás servicios no pueden absorber la mano de obra que encuentra empleo en otras actividades. No obstante, a pesar de las oportunidades de empleo relativamente limitadas y de las condiciones de hacinamiento de las zonas urbanas, el proceso de modernización impulsa a las personas a emigrar de las zonas rurales a las ciudades. Además, al hacer progresos en el campo de la instrucción primaria universal, casi todo país que se moderniza tiene que hacer frente al problema del aumento del desempleo de las personas que han terminado los estudios primarios.
2. En los países con exceso de población como Egipto o la India, las zonas rurales están igualmente congestionadas, por lo que existe en ellos desempleo encubierto o empleo parcial. De hecho, en muchos países es evidente que el total de la producción agrícola

/podría aumentarse

podría aumentarse si vivieran en el campo menos personas y se aumentara la extensión de las unidades agrícolas. De ahí que en la mayoría de los casos el excedente de la mano de obra no es una ventaja y en algunos es decididamente una desventaja si se quiere aumentar la producción agrícola.

3. El "intelectual sin empleo" representa una clase de excedente totalmente diferente. Se dice que en muchos países hay, por ejemplo, demasiados abogados o demasiados graduados de las escuelas de artes y letras. Y también puede haber casos de desempleo o de empleo parcial de ingenieros, hombres de ciencia, economistas y aun de agrónomos. Sin embargo, el intelectual desocupado carece de empleo sólo porque no está dispuesto a aceptar trabajo que él considera inferior a su condición social o nivel educativo. En particular, los estudios universitarios despiertan esperanzas muy encumbradas respecto a las posibilidades de empleo. En algunos países, un título universitario puede considerarse casi como garantía de un puesto fácil y seguro en el gobierno, y en la mayoría se supone que es una tarjeta de admisión a la clase más selecta. No obstante, hasta en los países que rápidamente se modernizan, los puestos estrictamente administrativos del servicio gubernamental se cubren bastante rápidamente; por supuesto, la demanda de abogados no es tan grande como, por ejemplo, la demanda de personal técnico especializado. En algunas sociedades donde las grandes empresas son privadas y están bajo la administración de los miembros de dinastías familiares, puede que aún sean limitadas las oportunidades para los ingenieros graduados y para los técnicos profesionalmente adiestrados, por lo menos en las primeras etapas del desarrollo. Antes que aceptar trabajo inferior a su condición social o empleo en zonas rurales apartadas, el graduado universitario y, en algunos casos, aun el que sólo tiene estudios secundarios puede preferir unirse a las filas de los desocupados. Demasiado capital humano no utilizado representa una inversión antieconómica en el desarrollo de los recursos humanos y constituye una seria amenaza a la estabilidad social y política de un país.

/4. Existen

4. Existen otras clases de excedentes de mano de obra. Por ejemplo, la introducción de nuevos procedimientos y de maquinaria automática puede dejar cesante la mano de obra especializada. O, los que sólo han terminado la escuela secundaria, y se consideran capacitados para desempeñar puestos de oficina, pueden rehusar toda clase de trabajo manual. Además, en algunos países, los inmigrantes y los refugiados aumentan las filas de los desocupados.

Desgraciadamente, no hay motivo para creer que el desarrollo acelerado resolverá por sí solo los problemas de los excedentes de la mano de obra descritos anteriormente. En parte, son el resultado inevitable de aumentos demasiado rápidos de la población sobre lo que es posible que los proyectistas y los políticos tengan poco o ningún dominio. En parte, son males inherentes al propio proceso de modernización y están directamente vinculados con las aspiraciones crecientes. Algunos de estos males se agravan y otros se alivian con el desarrollo acelerado.

Sin embargo, algunos de los excedentes de la mano de obra pueden eliminarse y otros reducirse considerablemente mediante un programa bien trazado y equilibrado de desarrollo económico. Por lo tanto, la táctica para el desarrollo de los recursos humanos, tiene que incluir un ataque tanto a los excedentes como a las insuficiencias.

Análisis de la Mano de Obra

Tal como se indica anteriormente, no hay dos países que tengan exactamente los mismos problemas relativos a la mano de obra. Algunos tienen demasiados excedentes y otros tienen obstáculos debido a falta de mano de obra muy especializada. Por lo tanto, es necesario que los políticos y los proyectistas hagan una evaluación sistemática de los problemas relacionados con los recursos humanos en sus respectivos países. Esas evaluaciones pueden llamarse "análisis de la mano de obra".

/Los objetivos

Los objetivos del análisis de la mano de obra son los siguientes:

1. determinar las insuficiencias críticas principales de la mano de obra especializada en cada uno de los sectores fundamentales de la economía, y analizar las causas de esas insuficiencias;
2. determinar los excedentes, tanto de la mano de obra adiestrada como de la mano de obra no especializada, y las causas de esos excedentes y;
3. establecer los objetivos futuros del desarrollo de los recursos humanos basados en perspectivas razonables de crecimiento.

Dichos objetivos pueden determinarse mejor mediante un estudio detallado, por departamentos, de la utilización de la mano de obra en cierto número de países que están algo más desarrollados desde el punto de vista político, social y económico.

No es preciso que el análisis de la mano de obra se base en una encuesta complicada o detallada. No entraña cálculos del número de personas que han de necesitarse para cada oficio en una fecha futura. Ni tampoco es una proyección de tendencias pasadas. La finalidad del análisis de la mano de obra es ofrecer un cuadro razonablemente objetivo de los principales problemas de los recursos humanos de un país, las relaciones que existen entre esos problemas y las causas de las mismas, conjuntamente con una suposición, basada en datos, acerca de las probables tendencias futuras. El análisis es de naturaleza cualitativa y cuantitativa, aunque se basa más bien en estimaciones que en datos estadísticos exactos. En países donde las estadísticas no existen o bien no son evidentemente dignas de confianza, el análisis de la mano de obra inicial puede resultar francamente impresionante. En realidad, las encuestas minuciosas sobre la mano de obra y las proyecciones precisas pueden resultar engañosas debido a que dan una falsa impresión de exactitud.^{4/}

^{4/} El Instituto de Estudios Interuniversitarios ha preparado algunos documentos de trabajo sobre evaluaciones de la mano de obra y el desarrollo de los recursos humanos en los que se discute este asunto en gran detalle. En la actualidad hace un estudio comparativo del grado de utilización de la mano de obra en países en diferentes etapas de desarrollo.

/En conclusión,

En conclusión, es fácil determinar las principales insuficiencias y excedentes de la mano de obra en la mayoría de los países. Muchas de estas insuficiencias excedentes son comunes a todas las sociedades en desarrollo. El análisis de la mano de obra, basado en comparaciones con otros países en diferentes etapas de desarrollo, es útil en la evaluación de determinados problemas y de probables tendencias futuras. Indudablemente, es necesario investigar la oferta y la demanda de la mano de obra en relación con el desarrollo económico. Pero los que están encargados de proyectar el desarrollo acelerado no pueden ni necesitan esperar a que se terminen estudios precisos antes de planear una estrategia ajustada a la realidad para el desarrollo de los recursos humanos.

LOS COMPONENTES DE UN PLAN PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Un plan de desarrollo de los recursos humanos es uno de los imperativos para cualquier programa de crecimiento acelerado. Para que sea factible, deben tomarse en cuenta los obstáculos innegables mencionados anteriormente. Los proyectistas poco pueden hacer para aliviar la carga que representa la población y detener su aumento. Los políticos no pueden volverse atrás en sus promesas de hacer pronto accesible a todos la instrucción primaria elemental. Pueden contar, aunque sólo temporalmente, con la mano de obra de los extranjeros como fuente de capital humano. Los recursos que pueden destinar a la instrucción se ven limitados debido a otras demandas de inversión en carreteras, fábricas, presas y sistemas de riego y, además, nada puede hacerse que no sea compatible con el mantenimiento de la independencia económica y política.

Cabe entonces preguntar cuáles son las políticas que podrían seguirse; con qué instrumentos se cuenta para poner en vigor esas políticas; cuáles son los obstáculos que se presentan para desarrollar una táctica sensata. Estos son los principales problemas que se plantean en este trabajo.

/Un plan

Un plan para el desarrollo de los recursos humanos tiene tres componentes fundamentales: el establecimiento de incentivos adecuados, el fomento del adiestramiento eficaz de la mano de obra empleada y el desarrollo racional de la instrucción académica. Estas tres partes están relacionadas entre sí. El progreso de una depende del progreso de las otras dos. Los dirigentes de un país no pueden limitarse a una de ellas al mismo tiempo; tienen que esbozar un plan de ataque coordinado en los tres frentes.

Establecimiento de Incentivos

El propósito de ofrecer incentivos al tratar de desarrollar los recursos humanos es estimular a hombres y mujeres para que se preparen y dediquen a las actividades productivas necesarias para el desarrollo acelerado. Para alcanzar ese fin, en la sociedad que se moderniza la remuneración de la persona debe estar en consonancia con la importancia de su trabajo, y no con la instrucción académica que haya recibido ni con el número de títulos que se le hayan conferido. Tampoco debe relacionarse con la posición social que ocupa su familia ni con sus contactos políticos. La importancia relativa de los trabajos debe fundarse, no en la tradición o herencia colonial, sino más bien en la evaluación de las necesidades de mano de obra en una economía en proceso de desarrollo. Si, por ejemplo, las zonas rurales tuvieran necesidad urgente de agrónomos u obreros para trabajar en las aldeas y para llevar adelante un programa de modernización de la agricultura tradicional, es posible que su remuneración tenga que ser más alta que la de los profesionales que trabajan en las oficinas de las ciudades. Si un técnico con instrucción limitada puede desempeñar el trabajo que normalmente hace un ingeniero, dicho técnico debe recibir la misma remuneración del ingeniero que haría ese trabajo. Si se necesitan con urgencia maestros de ciencias y de matemáticas en las escuelas secundarias, sus emolumentos deben ser más altos que los de otros maestros que no sean tan indispensables (sean o no graduados universitarios) y quizá más altos que los de las personas profesionalmente adiestradas dedicadas a otras actividades menos vitales. Si hay escasez de técnicos,

/de enfermeras

de enfermeras y de capataces (como sucede en la mayoría de los países en vías de modernización), es posible que su remuneración tenga que ser más alta que la de algunos graduados universitarios con cargos administrativos para los cuales puede haber muchas personas capacitadas. En algunos casos, el técnico médico o el auxiliar agrícola que está dispuesto a vivir en el campo merece que se le pague más que al médico o al agrónomo que insiste en vivir en la ciudad. Asimismo, el gerente de una empresa, que quizá sólo haya cursado estudios secundarios limitados, tiene derecho a una remuneración más alta que los graduados universitarios que trabajan bajo sus órdenes.

Aunque se destinen grandes sumas a la instrucción, es poco probable que éstas sirvan para producir la clase de mano de obra especializada que se necesite si no se ofrecen los incentivos adecuados. En muchos países en proceso de desarrollo, cualquier título universitario se considera casi como un derecho a un empleo de gobierno. Así pues, es posible que una persona que logra ser admitida en una universidad y cumpla con todos los requisitos para la obtención de un título, gane con ello acceso a las filas de los empleados gubernamentales mejor remunerados. Dicha persona se sentirá impulsada a buscar trabajo en las grandes zonas urbanas. La idea de que la instrucción universitaria es una "huida permanente del campo" está muy difundida, por ejemplo, en Africa. En Nigeria, la escasez crítica de toda clase de expertos agrícolas se debe, no a que los colegios agrícolas no tengan plazas para los estudiantes, sino más bien a la renuncia de éstos a matricularse en esa clase de colegios.^{5/} Es evidente que en la opinión de la gente joven, las oportunidades de empleo no son tan atractivas en el ramo de la agricultura como en otros ramos no tan vitales para el desarrollo del país. Por estas mismas razones, la educación técnica, particularmente la intermedia, ha tenido poca aceptación en Nigeria. Tal como lo señaló la Comisión Ashby,

5/ Véase Investment in Education, Informe de la Comisión sobre el Certificado Postescolar y la Instrucción Avanzada en Nigeria, Ministerio Federal de Instrucción, Lagos, 1960, p. 21.

" ... la tradición literaria y el título universitario se han convertido en símbolos indelebles de prestigio en Nigeria; por contraste, la tecnología, la agricultura y otras materias de orden práctico, particularmente en el nivel semi-profesional, no han tenido buena acogida."^{6/}

Sostengo, de la manera más enfática, que esas situaciones no se corrigen con publicidad, exhortaciones de primeros ministros y construcción de más centros docentes. Sólo se rectificarán cambiando el sistema de remuneración y de valores, y la iniciativa en cuanto a los cambios que deban hacerse debe partir del propio gobierno, quien debe hacer una revisión completa de todo el sistema de remuneración de los empleados públicos. El descuido de los políticos y de los proyectistas, al no hacer frente al problema conducirá, como ha sucedido ya en Egipto y en la India, a la formación de un ejército de intelectuales desocupados.

De la misma manera, los problemas relacionados con la migración de las zonas rurales a las urbanas y con los desocupados recién salidos de la escuela primaria no pueden mitigarse apreciablemente con sólo cambios en los planes de estudio de las escuelas primarias y secundarias. En esta época de grandes aspiraciones y de medios de comunicación entre los pueblos cada vez más difundidos, los hijos de los agricultores no van a condenarse ellos mismos a la agricultura tradicional si pueden evitarlo. La única solución fundamental es la de la modernización de la vida rural. Esto requiere medidas de gran alcance como las de reforma agraria, investigación agrícola y servicios de extensión, programas amplios de desarrollo de la comunidad rural, utilización eficaz de la mano de obra rural en la construcción de carreteras, sistemas de riego, viviendas y escuelas y otros programas encaminados a hacer la vida rural más productiva y atractiva. Si las personas ven que existe una razón positiva para permanecer en las zonas rurales y también una promesa de vida mejor en ellas, el problema de revisión de los planes de estudio en las escuelas sería una tarea bastante fácil.

^{6/} Ibid., p. 5.

Una discusión detallada de la necesidad de desarrollar la agricultura estaría fuera de los límites de este trabajo. Sólo basta señalar que es poco probable que ninguno de los países en vías de modernización solucione muchos de los problemas apremiantes relacionados con los recursos humanos a menos que pueda encontrar los medios de cambiar completamente la vida rural. La industrialización por sí sola jamás resolverá el problema del excedente de la mano de obra en la mayoría de los países subdesarrollados; los empleos gubernamentales, los comercios pequeños, el servicio doméstico no absorberán las grandes masas que se encuentran hacinadas en las ciudades y el mantener el exceso de recursos humanos en las labores agrícolas tradicionales, aun de ser esto posible, conduciría sencillamente a un mayor desempleo encubierto. Citando a Arthur Lewis nuevamente, "Si la agricultura está estancada, sólo puede ofrecer un mercado estancado y detener el desarrollo del resto de la economía. La parte esencial de la doctrina del "desarrollo equilibrado" es que la negligencia en el desarrollo de la agricultura dificulta el desarrollo de todos los demás sectores^{7/}". Asimismo, la falta de medidas eficaces para la utilización productiva de los recursos humanos en las zonas rurales dificultará infinitamente más la solución de los problemas de la mano de obra en cualquier otro sector de la economía.

Así pues, una condición fundamental para la solución de todos los problemas inherentes a la mano de obra, sean éstas deficiencias relacionadas con las especialidades esenciales para el sector que se moderniza, o excedentes crecientes de la mano de obra en toda la nación, es la de ofrecer incentivos adecuados. A falta de esto, las grandes inversiones en adiestramiento e instrucción contribuirán poco a acelerar el desarrollo. La idea de que siempre existe una relación directa entre el desarrollo de la instrucción y el crecimiento económico puede ser desorientadora y los proyectistas no deben aceptarla sin antes examinarla cuidadosamente.

7/ W. Arthur Lewis "Reflections on the Economic Problem", trabajo presentado ante la Conferencia de Oxford sobre las Presiones del Desarrollo, New College, Oxford, Setiembre de 1961.

Los dirigentes de las naciones en proceso de modernización quizá tengan a su alcance los medios de ejercer su influencia en la estructura de los jornales y salarios de un país, si tienen el valor de hacerlo. En la mayoría de los casos, el gobierno es decididamente el patrón con más empleados y las empresas particulares siguen casi al pie de la letra las normas establecidas por éste. No obstante, ante el freno de la tradición y la barrera de los intereses establecidos resueltos a conservar el statu quo, algunos políticos y proyectistas consideran que sería más bien arbitrario ajustar la escala de remuneración a la importancia relativa que tienen las ocupaciones en el proceso de desarrollo. Sin embargo, es igualmente arbitrario, y aún políticamente peligroso, aferrarse a un sistema de remuneración arcaico heredado quizás de una época pasada de colonialismo. Al adoptar un programa de desarrollo planificado y acelerado, las naciones en proceso de modernización están estableciendo un curso revolucionario. De ahí que si han de seguirlo con éxito, deban descartar muchas ideas tradicionales y ortodoxas, adoptadas muchas de ellas, por las naciones más desarrolladas que jamás tuvieron que hacer frente a los mismos problemas.

El Adiestramiento de la Mano de Obra Empleada

Son enormes las posibilidades de adiestrar a la mano de obra aprovechando al máximo la cooperación de los organismos gubernamentales, de las empresas particulares, de las extranjeras establecidas en el lugar y mediante los servicios de los peritos técnicos extranjeros; sin embargo, los dirigentes de la mayoría de los países más modernizados pocas veces las comprenden totalmente. Por lo general, la capacitación de la mano de obra se equipara con las inversiones en la educación escolar, y los dirigentes gubernamentales, comerciales y de la enseñanza por alguna razón se aferran a la idea de que las escuelas y las universidades pueden prefabricar las aptitudes deseadas. Sin duda pronto se percatarán de la necesidad del adiestramiento técnico, pero desgraciadamente también pueden presumir con igual rapidez que la responsabilidad de ese adiestramiento corresponde al sistema de instrucción regular.

A este respecto es importante comprender que el adiestramiento y la educación son dos procesos enteramente distintos y los proyectistas deben establecer una diferencia marcada entre ellos. El adiestramiento entraña el desarrollo de especialidades determinadas, necesarias para la realización de un trabajo o una serie de trabajos específicos. La instrucción tiene que ver con la adquisición de conocimientos generales y con el desarrollo de la capacidad mental básica. Tanto el adiestramiento como la instrucción intervienen en la formación del capital humano. Por supuesto, la instrucción es requisito previo para distintas clases de adiestramiento, pero esto no significa que la responsabilidad del adiestramiento y la responsabilidad de la instrucción sean inseparables.

La táctica de las naciones que se modernizan debe ser la de delegar la mayor responsabilidad posible respecto al adiestramiento en las instituciones más importantes que emplean la mano de obra. Estas incluyen los ministerios del gobierno, las empresas públicas o casi públicas, la industria privada y el comercio, y las empresas de propiedad de extranjeros y administradas por ellos. Al mismo tiempo, el objetivo de esa táctica debe ser la explotación más sistemática de las posibilidades de adiestramiento de la ayuda técnica.

El gobierno, como entidad que da ocupación a más empleados, debe ser el primero en asumir esta responsabilidad. La mayor parte de las técnicas de la administración pública pueden desarrollarse mediante un programa juicioso y bien organizado de capacitación práctica. También resulta práctico para los ministerios adiestrar artesanos, oficinistas antiguos y hasta ciertas categorías de personal técnico subprofesional. Por lo tanto, cada ministerio principal del gobierno debe contar con un organismo idóneo que se encargue del adiestramiento práctico y de los programas de instrucción práctica, en el empleo, así como de los programas de adiestramiento complementarios fuera del empleo en colaboración con instituciones educativas, de las pruebas periódicas de capacitación, y del certificado de capacidad para ascensos y aumentos. Se ha desarrollado ya la técnica para el adiestramiento práctico de esta índole, aunque para los dirigentes de los países actualmente en proceso de desarrollo, la idea de que sea el

/gobierno, en

gobierno, en su calidad de patrón, el que asuma la responsabilidad de ese entrenamiento es completamente extraña, fuera de lo corriente.

Al mismo tiempo, debe ejercerse cierta presión sobre las instituciones no gubernamentales para que asuman igual obligación de adiestrar a sus empleados. Debe esperarse que las empresas principales tengan programas para el adiestramiento de capataces y para el perfeccionamiento de gerentes. También debe exigírseles que asuman la responsabilidad principal del adiestramiento de sus propios artesanos, oficinistas y de algunas categorías de técnicos, así como de los obreros de fabricación semiespecializados. En resumen, debe aceptarse el desarrollo del capital humano mediante adiestramiento práctico, como parte integral de las operaciones comerciales.

El patrón que tiene pocos empleados también lleva parte de la carga del adiestramiento, y en la práctica suele asumir más de la que le corresponde. En Nigeria, por ejemplo, la mayoría de los camiones y automóviles se reparan en pequeños talleres cuyo personal consiste en el dueño y varios aprendices quienes quizá hasta le paguen por la oportunidad que les brinda de aprender un oficio. Las industrias de artesanía están totalmente sujetas a un sistema irregular de aprendizaje. Los proyectistas de los países que se modernizan debieran tener muy presente el no sustituir esos sistemas con escuelas vocacionales costosas, sino más bien tratar de mejorarlos proporcionando programas de ayuda técnica en aprendizaje y en capacitación práctica.

De manejarse adecuadamente, la empresa de propiedad extranjera puede ser un instrumento formidable para la formación del capital humano, ya que su capacidad para el adiestramiento es mayor por lo regular que la de las empresas locales. El país anfitrión debe permitir que la empresa extranjera importe el número de extranjeros que desee, siempre que garantice que ha de adiestrar nacionales de la localidad para sustituirlos dentro de un tiempo razonablemente determinado. En la mayoría de los casos, la empresa extranjera adiestra mayor número de personas del que puede utilizar. Por ejemplo, los artesanos y los mecánicos adiestrados por una compañía petrolera extranjera pueden entrar a trabajar en otras industrias locales; o el empleado de la estación de servicio puede pronto convertirse

en un expendedor independiente. Un capataz bien adiestrado de una fábrica extranjera para el montaje de camiones bien puede ser el futuro organizados de una fábrica de repuestos administrado por personal de la localidad. No hay duda de que una política más prudente y cuidadosa de utilización de la empresa extranjera como institución de adiestramiento podría acelerar mucho el proceso de formación del capital humano en muchos países, y de ahí que los políticos deban preocuparse más de explotar esa ventaja al máximo que de imponer restricciones arbitrarias al empleo de personal extranjero.

Por último, los países en proceso de desarrollo deberían explotar al máximo las potencialidades de la ayuda técnica como una institución de adiestramiento. Al mayor grado posible, el objetivo de la ayuda técnica debería ser adiestrar uno o más individuos en las labores que antes desempeñaba un extranjero o que no se desempeñaban del todo. Es de poca visión el invitar expertos técnicos extranjeros a un país para que se encarguen de las operaciones o sencillamente para que realicen encuestas o estudios. En cualquier actividad a que se dediquen, los expertos extranjeros deben tener la obligación de adiestrar a los que desempeñan esas mismas labores e impartir conocimientos mediante el perfeccionamiento de las personas.

Son palmarias las ventajas de utilizar las instituciones que cuentan con personal y ayuda técnica como adiestradores y maestros de perfeccionamiento de la mano de obra. Sin embargo, en los países actualmente en vías de desarrollo el fallo en esto es casi general. Se contratan expertos técnicos extranjeros para las operaciones, y a menudo no se les asignan expertos técnicos locales para que se les adiestre. Los ministerios del gobierno se encuentran demasiado ocupados para dedicar tiempo a la capacitación práctica, y se quejan cuando las escuelas vocacionales y las universidades les envían neófitos indebidamente adiestrados con nociones extrañas respecto al trabajo. La idea de que el adiestramiento es un proceso continuo de desarrollo de los recursos humanos más bien que un aleccionamiento previo al empleo parece no ocurrírseles a los políticos, a los proyectistas, ni a los patronos públicos y particulares. La

/solución es

solución es relativamente sencilla. Si a las instituciones que emplean la mano de obra se les obliga a hacerse cargo de una parte considerable del adiestramiento, se les habrá proporcionado un incentivo para suministrarlo. Si responden al incentivo de emprender la tarea, se cuenta con procedimientos técnicos de distintas fuentes para llevarla a cabo.

La Educación Escolar

Nadie habrá de arguir, por supuesto, que las instituciones que proporcionan empleo pueden o deban llevar a cabo todas las actividades relacionadas con el adiestramiento. Muchas de las especialidades deben desarrollarse en las escuelas, en los colegios y en las universidades. Quizá los maestros, los ingenieros, los científicos, los agrónomos, los médicos y muchas otras clases de personal subprofesional no pueden adiestrarse prácticamente. Además, hay ciertas clases de oficios que se aprenden mucho mejor en las escuelas que por medio del aprendizaje durante el trabajo.

Sin embargo, lo más importante de la función principal de la instrucción regular es preparar a las personas para el adiestramiento más bien que adiestrarlas para ciertos oficios determinados. Es decir, el producto principal de la educación escolar debería ser personas "adiestrables" instruidas. Como en el caso de una película, la capacidad de las personas se desarrolla después de su exposición a la actividad productiva. La instrucción previa al empleo, como la capa sensible de la película, determina la receptibilidad futura del individuo a la comprensión y a la instrucción continua. Por lo tanto, para que la instrucción regular previa al empleo contribuya eficazmente al desarrollo acelerado, esta táctica de triple aspecto para el desarrollo de los recursos humanos requiere incentivos y planes adecuados para la capacitación práctica ininterrumpida.

Casi todos los países que se modernizan han rechazado la idea de eliminar el analfabetismo en forma paulatina; antes bien, se empeñan en implantar la instrucción primaria universal en un tiempo mínimo. Esto tiene que aceptarse como uno de los objetivos principales de cualquier programa de desarrollo acelerado. Sin embargo, en muchos países, y particularmente en los de Africa y partes de Asia, será imposible alcanzar

la instrucción primaria universal durante los próximos diez a quince años, si los educadores insisten en las mismas proporciones entre el número de maestros y el de estudiantes y en los mismos requisitos para los maestros que exigen los países desarrollados. Por lo general los países en vías de desarrollo se ven obligados a sacrificar la calidad por la cantidad en su ofensiva contra el analfabetismo.

No hay duda de que debe mantenerse bajo el costo de la instrucción primaria; de no ser así ese renglón habrá de consumir la mayor parte de los recursos que se necesitan urgentemente para la instrucción secundaria y avanzada. En la actualidad, la mayoría de los países en vías de desarrollo invierten menos del 4 por ciento anual en todas las ramas de la educación escolar, y, en vista de las apremiantes demandas de fondos para fines de desarrollo procedentes de otras fuentes, no sería nada dudoso que muchos de ellos se vieran imposibilitados de aumentar ese porcentaje al 5 o al 6 por ciento en los próximos 10 ó 20 años. Además la necesidad de mano de obra muy cualificada es tal que la mayoría de los países que se modernizan tendrán que dedicar a las instituciones secundarias y postsecundarias mucho más de las dos terceras partes de las sumas que se invierten en la educación en general.

Por consiguiente, los países en vías de desarrollo deben concentrar su atención en investigar nuevas tecnologías educativas que pueda emplear eficazmente gran número de maestros, cuyos estudios corresponden a un nivel poco más alto del de la educación primaria, y que pueden aumentar los servicios estratégicos de un grupo reducido de personal más especializado.

La implantación de nuevos métodos educativos - medios visuales, instrucción planificada, instrucción por medio de la radio y de la televisión, programas de estudio y textos corregidos y simplificados - constituye una verdadera exigencia tanto para los países en vías de desarrollo como para los países que proporcionan la ayuda. Se prestará mayor atención al descubrimiento de nuevas tecnologías para la educación primaria una vez que los políticos, los proyectistas, los educadores y los expertos extranjeros comprendan que en un ambiente de desarrollo acelerado es imposible aumentar en corto tiempo la remuneración o los requisitos que deban llenar los maestros.

/El objeto

El objeto principal de la educación primaria es alfabetizar a las personas y prepararlas para que participen de manera más eficaz como ciudadanos en la sociedad que se moderniza. No es y no debe ser una instrucción vocacional; verdaderamente la mayoría de los educadores de los países desarrollados así como de los países subdesarrollados está de acuerdo en oponerse a esa orientación. Debe, sin embargo, proporcionar el medio de escoger y de preparar a las personas que optan por seguir la educación secundaria.

La introducción acelerada de la educación primaria universal aumenta las aspiraciones de las personas con mayor rapidez que los empleos y lugares en las escuelas secundarias. Este es uno de los precios de la modernización acelerada, pero con el tiempo las exigencias sociales y políticas de una educación secundaria más difundida, lejos de entorpecer, contribuirán a acumular rápidamente la mano de obra muy cualificada.

Si un país exige un desarrollo acelerado, la proporción de estudiantes de secundaria debe aumentar considerablemente. Los que abandonan los estudios al terminar la educación secundaria constituyen la reserva principal de la que puede obtenerse la mano de obra "adiestrable" de alto nivel. Los estudiantes universitarios, los maestros, los empresarios, los gerentes, el personal técnico sub-profesional, los trabajadores de los centros de desarrollo rural, los peritos agrónomos, los oficinistas principales, los maestros artesanos, los capataces y los superintendentes provienen directa o indirectamente de esa reserva. Por lo tanto, su tamaño y su calidad son indispensables para la formación del capital humano. Como en el caso de la educación primaria, se necesitan métodos de instrucción condensados y nuevas tecnologías educativas. Pero el nivel secundario, el punto más importante no es evitar que suban los costos sino el de proporcionar instrucción de alta calidad a una minoría cada vez mayor de la población en edad escolar.

La proporción de la población edad escolar que recibe educación secundaria dependerá del nivel que haya alcanzado el desarrollo. En los países con el grado de desarrollo más bajo, menos del uno por ciento de los grupos de edades (12-18 años) normalmente elegibles, asisten a las escuelas secundarias. Algunos de los países africanos más desarrollados

/han logrado

han logrado aumentar ese porcentaje al 4 o al 5 por ciento. Egipto y la India y algunos de los países de la América Latina tienen proporciones hasta del 15 al 20 por ciento. En la mayoría de los países industrialmente desarrollados, ya ha sobrepasado el 50 por ciento. Pero en general, aunque no en todos los países que se modernizan (Egipto y la India son excepciones notables), la inversión en la instrucción secundaria es muy baja, y de ahí que el desarrollo acelerado exija aumentos inmediatos y considerables de la instrucción a ese nivel. (La Conferencia de los Estados Africanos sobre el Desarrollo de la Instrucción recomendó que la totalidad de los países africanos tropicales aumentara la proporción de la población de edad escolar en las escuelas secundarias de un promedio del 3 por ciento en 1961 a 23 por ciento en 1981, período durante el cual también se lograría la educación primaria universal).^{8/}

La misión principal de la educación secundaria es proporcionar a los estudiantes una base sólida en las artes de la expresión verbal y escrita, en las matemáticas, idiomas extranjeros, historia, los estudios sociales y la ciencia. En este proceso, también debe prestarse alguna atención al desarrollo de las artes manuales. En la mayoría de los casos, el estratega encargado del desarrollo de los recursos humanos debe abogar por la expansión de la instrucción para todos más bien que por la especialización en los comienzos, y puede sentirse tranquilo de hacerlo así si es que gran parte del desarrollo de la especialización de la mano de obra ha de dejarse a los programas de capacitación práctica o a las instituciones educativas postsecundarias.

El adiestramiento vocacional en el nivel secundario presenta ciertos problemas. Es costoso, y es muy difícil conseguir maestros competentes. Los países en proceso de modernización a menudo malgastan grandes sumas de dinero en dar preferencia indebida a las escuelas vocacionales primarias y secundarias. En algunos países, por ejemplo, a los alumnos que demuestran

^{8/} Conferencia de los Estados Africanos sobre el Desarrollo de la Instrucción en Africa, Addis Abeba, 15-25 de mayo de 1961: Outline of a Plan for African Educational Development, UNESCO, Paris 1961.

ineptitud para los estudios académicos más avanzados se les envía a las escuelas vocacionales, por lo cual estas instituciones se convierten en recogedores de los ineptos. Además, en muchos de los casos, el adiestramiento que reciben los estudiantes es de mala calidad e insuficiente para los trabajos que más tarde han de desempeñar. Insistiendo en lo dicho, la política de los países en proceso de desarrollo debe ser la de asignar mayor responsabilidad a las instituciones que emplean la mano de obra respecto al adiestramiento de los trabajadores para determinados oficios, y deben destinarse fondos con ese fin para preparar a los adiestradores en las instituciones que emplean la mano de obra, más bien que para aumentar el número de escuelas vocacionales de carácter general, mal provistas y mal dotadas de personal.

Sin embargo, hay necesidad de instituciones para preparar maestros en el nivel secundario (particularmente para maestros de escuela elemental). Indudablemente, para el adiestramiento de artesanos hay necesidad de un número limitado de centros bien provistos y dotados del personal adecuado, como también de otros como ciertas clases de escuelas secretariales y de instituciones para el adiestramiento agrícola. No obstante, los planes para las instituciones de esa índole deben investigarse muy cuidadosamente a la luz del análisis de las necesidades anticipadas por concepto de mano de obra y de las potencialidades de adiestramiento de las instituciones que emplean esa mano de obra.

La misión de la instrucción avanzada es doble:

1. Proporcionar individuos que hayan recibido una instrucción completa para los puestos de dirigentes de la sociedad en proceso de modernizarse y;
2. Desarrollar mano de obra competente técnicamente adiestrada y educada.

Los países en vías de desarrollo se dan perfecta cuenta de la importancia de la educación universitaria. Excepto en ocasiones, no es probable que asignen sumas insuficientes a la instrucción avanzada, aunque en lo que atañe a los objetivos del desarrollo tienden a aplicar las inversiones a una finalidad errónea.

/Quizá se

Quizá se puede presumir que el promedio de los países en vías de desarrollo puede proporcionar y proporcionará instrucción avanzada a un 20 por ciento de los estudiantes que terminen la educación secundaria. Pero quedan estas dudas importantes: ¿Qué proporción de esos alumnos debe cursar estudios universitarios y qué proporción debe seguir un adiestramiento medio? ¿Qué proporción debe limitarse a los estudios técnicos y qué proporción debe dedicarse a los estudios académicos? Y de los estudiantes que deben recibir educación universitaria, ¿qué proporción debe educarse en el país y qué proporción debe enviarse a instituciones, del exterior? En cada país estos problemas puede que se resuelvan, en parte mediante análisis lógico y en parte con medidas políticas.

Quizá parte de las respuestas estribe en una evaluación de la mano de obra. Como caso típico, un análisis de la mano de obra puede indicar que de 2 a 4 estudiantes deban seguir estudios medios (dos o tres años más después de terminar la educación secundaria) por cada uno que se matricule en un curso universitario completo (de cuatro a seis años). La evaluación de la mano de obra quizá indique también que en un país que se ha comprometido al desarrollo acelerado insistiendo en la industrialización y en la modernización de la agricultura, por lo menos la mitad de los estudiantes, tanto de nivel medio como del universitario, debía concentrarse en materias técnicas, como la ciencia, la ingeniería, la medicina, la agricultura, la medicina veterinaria o los estudios de farmacia. Otro 25 por ciento debería matricularse en los colegios normales de nivel medio, y el resto dedicarse a las leyes, las letras, las ciencias sociales, y la administración comercial.^{9/}

Desde el punto de vista económico, el curso racional, en el caso del país típico, sería fundar instituciones nacionales que dieran cabida a prácticamente todos los estudiantes de nivel medio, y enviar un número considerable de los que están capacitados para el trabajo de nivel universitario a instituciones extranjeras, por lo menos hasta que el país

^{9/} En la práctica, por supuesto, la evaluación de la mano de obra en cada país diferirá mucho de este "modelo típico". El Instituto de Estudios Interuniversitarios se dedica actualmente a la investigación en este campo, y espera contar pronto con más pruebas empíricas sobre el particular

tenga suficiente riqueza para ofrecer educación universitaria de primera calidad sin menoscabo de la necesidad imperiosa de inversiones en educación secundaria y media más avanzada.

Sin embargo, va a ser difícil que los políticos acepten un programa tan razonable para la educación más avanzada, aunque éste se base en una evaluación bastante fidedigna, y aunque se pueda demostrar que es el método más rápido y menos costoso de formar mano de obra adiestrable de alto calibre. Las razones son obvias.

A medida que aumenta el número de graduados de la escuela secundaria (tal como tiene que suceder si se desea un desarrollo acelerado), el gobierno se verá sujeto a las exigencias de los estudiantes y de sus encolerizados progenitores para que proporcione más plazas en las universidades. Y mientras los títulos universitarios determinen en gran parte los salarios básicos de los puestos más codiciados (prescindiendo de las asignaturas que se hayan estudiado), los estudiantes desearán pasar por alto las instituciones medias si es que pueden hacerlo. Además, si para los políticos es importante el número de personas en las universidades, las universidades se inclinarán a ofrecer más cursos de materias no científicas de los que son necesarios. Por ejemplo, el costo de educar un ingeniero o un hombre de ciencia, es 3 a 4 veces mayor que el de educar un abogado o un hombre de letras y artes.

Así pues, tanto la expansión de las instituciones destinadas a la instrucción intermedia de tan suma urgencia como el propósito de dar más importancia a la educación en ciencias y en ingeniería en las universidades, encuentran oposiciones bastante fuertes. Pero eso no es todo. Desde el punto de vista de la grandeza y del prestigio nacional, una universidad es un símbolo mucho más importante de la modernización que un colegio normal, que un instituto técnico medio de adiestramiento, o que una "escuela universitaria de primero y segundo año de artes y ciencias". Una "universidad", junto con una línea aérea internacional, una fábrica de acero, y varias emisoras es importante a los ojos de los dirigentes de las naciones en proceso de desarrollo. Por último, el

/depender demasiado

depender demasiado del envío de estudiantes universitarios al extranjero para cursar sus estudios a menudo se juzga incompatable con el fin que persigue el país de robustecer su independencia económica y política de potencias extranjeras.

Por lo tanto, debido a estas razones, los países que se modernizan se comprometerán probablemente a invertir más dinero del que deben en la instrucción universitaria; se inclinarán a descuidar el desarrollo de la educación intermedia que debe tener mayor preferencia; y, en su afán de proporcionar el máximo número de plazas para los estudiantes universitarios quizá no den la importancia debida a la instrucción científica y a la ingeniería. Todo esto conduce a que con el tiempo sean menos estrictos los requisitos de la universidad a depender de maestros que sólo trabajan parte del tiempo debido a salarios inadecuados y a crear obstáculos inherentes a la innovación, como profesores con cátedras académicas e interesados en que no cambie la situación.^{10/} Al final de cuentas, la educación y la especialización que se ofrecen en las universidades pueden descender a un nivel más bajo del de una buena escuela normal o de una escuela universitaria técnica de primero y segundo año, y quizás el plan de estudios no tenga mucha relación con las necesidades de una sociedad que se moderniza rápidamente.

En vista de estas exigencias, ¿cómo pueden, los países que se modernizan, dar la importancia necesaria a la preparación al nivel intermedio y al estudio de la ciencia y de la ingeniería en las universidades? Como se ha hecho ver, es conveniente y políticamente factible ajustar la remuneración de empleos, particularmente en el gobierno, a su importancia relativa para el desarrollo del país más bien que a títulos regulares o a niveles educativos. Si así se hiciera, desaparecería muy pronto el valor artificial del título académico tradicional universitario. Si, por ejemplo, la remuneración del personal

^{10/} El Instituto de Estudios Interuniversitarios participa actualmente en estudios que se realizan en otros países, cuyo objeto es efectuar un análisis de la universidad como potencia que estimula o que retarda el desarrollo económico, y los factores que contribuyen a la adaptación del sistema de estudios avanzados a las necesidades del desarrollo.

de alta jerarquía tal como los científicos, los ingenieros, los agrónomos, los técnicos y los maestros de la escuela secundaria esperimentara un aumento considerable de acuerdo con las necesidades manifiestas de una sociedad que se moderniza, los estudiantes tendrían un incentivo para matricularse en las instituciones de adiestramiento técnico medio, en los colegios para profesores de escuelas secundarias, y en las facultades de ciencias y de ingeniería de las universidades. Estos serían los nuevos caminos que los llevarían a los puestos bien remunerados y de prestigio. Tanto los padres como los alumnos ejercerían su influencia para que se ampliaran y mejoraran esos caminos. De esta manera, la adaptación del sistema de educación superior a las necesidades de una sociedad que se moderniza rápidamente sería más factible desde el punto de vista político. Además, esto no tiene que estar en pugna con la misión de la universidad de proporcionar individuos educados de acuerdo con principios liberales para los cargos de servicio y de dirección en la nación. La sociedad que se moderniza siempre ha de ofrecer cargos importantes y bien remunerados al abogado, al bachiller en letras y al graduado en las ciencias sociales bien preparado. Sin embargo, no debería permitir que gran número de graduados de universidad mal preparados utilicen sus títulos para exigir cargos de alta categoría para los cuales no están preparados.

LA APLICACION DEL PLAN

El Plan, Resumido

Hasta aquí sólo se ha ofrecido un esquema escueto de plan de desarrollo de los recursos humanos. Se admite que éste se ha simplificado demasiado; que se han omitido algunos aspectos importantes y que algunos de los elementos del plan se han insinuado pero no abordado de manera concreta. No obstante, el plan en conjunto representa una exposición razonada de base sólida, y se ofrece principalmente con el fin de estimular una discusión de carácter formal entre las personas empeñadas en el desarrollo acelerado.

/Se ha

Se ha arguido que no es probable que las sumas invertidas en la instrucción regular resuelvan por si solas el problema de la escasez de las especialidades críticas ni de los excedentes continuos de la mano de obra en las sociedades que se modernizan. Las inversiones en la instrucción pueden contribuir eficazmente al desarrollo acelerado únicamente

1. si se ofrecen incentivos adecuados que estimulen a los hombres y a las mujeres a dedicarse a las actividades productivas que son indispensables para el proceso de modernización, y
2. si se toman las medidas adecuadas para delegar gran parte de la responsabilidad del adiestramiento en las instituciones principales que emplean la mano de obra.

Por lo tanto, el desarrollo de incentivos y el adiestramiento de los empleados son necesarios tanto como medio de hacer economías en la educación regular como para que la inversión en ella sea productiva.

Al ofrecer incentivos debe tenerse en cuenta que uno de los principios fundamentales consiste en que la categoría y la remuneración de los distintos oficios y trabajos deben estar de acuerdo con su importancia relativa, según lo determinen las necesidades más apremiantes de una sociedad en proceso de desarrollo, y no con niveles arbitrarios de educación, títulos, posición social de la familia y conexiones políticas. Esto es indispensable para acumular capital humano y para aprovecharlo en la forma más eficaz. Los excedentes de la mano de obra, particularmente los provenientes de la emigración de las zonas rurales a las urbanas y de la desocupación de los que han cursado estudios primarios, pueden reducirse en parte con un programa de gran alcance para modernizar la agricultura y la vida rural, como complemento de un programa de industrialización. No obstante, debido al rápido crecimiento de las poblaciones y al impulso inicial que se ha dado a la educación primaria universal, la mayoría de las sociedades en proceso de modernización tendrá aún gran número de personas desocupadas o que desempeñan trabajos inferiores a su capacidad.

Las perspectivas de utilizar al máximo los ministerios gubernamentales, las empresas particulares, las empresas extranjeras y los técnicos como adiestradores y maestros de la mano de obra, aunque son ciertamente muy grandes, muy pocas veces se aprovechan a plenitud. Así pues, un elemento clave de la táctica del desarrollo de los recursos humanos es delegar toda la responsabilidad posible al adiestramiento en las instituciones principales que emplean la mano de obra, y proporcionarles el asesoramiento técnico necesario que les permita desarrollar programas de capacitación práctica ceñidos a las tendencias modernas.

El tercer componente de plan consiste en un criterio sensato y una inversión juiciosa en el desarrollo de un sistema de educación escolar. Esto exige que se dé preferencia a la inversión en un amplio programa de educación secundaria y a su desarrollo. Exige además que los costos de la educación primaria universal se mantengan al mínimo mediante la aplicación de nuevas tecnologías que permitan aprovechar de manera eficaz los servicios de maestros no muy bien preparados y reforzar así la labor de un grupo muy reducido pero muy hábil de profesionales altamente especializados. Por último, en el campo de la instrucción avanzada, el plan hace hincapié en la necesidad de dar preferencia a la inversión en las instituciones de adiestramiento de nivel intermedio y en las facultades de ciencias y de ingeniería de las universidades. Pero esto no significa que deba descuidarse la educación humanística.

Los tres componentes fundamentales de plan son interdependientes, y exigen un ataque simultáneo y bien planeado en los tres frentes. Además, es imprescindible que el plan de desarrollar y utilizar los recursos humanos sea parte integral del programa nacional de desarrollo de un país.

El plan presupone que los políticos del país están firmemente empeñados en lograr el objetivo del desarrollo acelerado y dispuestos a llevar a cabo todo lo que sea imprescindible para alcanzarlo. Pero reconoce que existen ciertos obstáculos sobre los cuales los dirigentes del país tienen poco o ningún dominio y que limitan la elección de las alternativas de la política que se ha de seguir.

Un plan de esta índole debe tener una estructura lógica que permita formular normas de desarrollo y empleo de la mano de obra. Debe determinar los sectores principales donde es necesaria la ayuda técnica extranjera y sentar la base para el establecimiento de prioridades. Debe contribuir a la integración de todas las actividades fragmentarias en un esfuerzo bien coordinado. Conjuntamente con un amplio plan de desarrollo acelerado del cual debe ser parte, una táctica para el desarrollo de los recursos humanos es en la actualidad la necesidad más apremiante de la mayoría de los países en proceso de modernización.

Algunos Obstáculos a Vencer

Fuera de los obstáculos mencionados en este trabajo, el camino de la adopción de un plan uniforme para el desarrollo de los recursos humanos está sembrado de escollos. El más formidable de éstos quizá sea la opinión tradicional. Por ejemplo, las personas versadas en los métodos tradicionales de educación primaria sienten recelo de cualquiera tecnología nueva que pueda reducir los costos de la instrucción. En su mayoría, los dirigentes de los países subdesarrollados no tienen conocimiento de los grandes progresos realizados últimamente en la metodología de la capacitación práctica en los países más desarrollados. La idea de una revisión total del sistema de jornales y salarios de los ministerios del gobierno es alarmante. La intención de influir para que la instrucción avanzada proporcione mayor número de personal subprofesional no es compatible con las enseñanzas que se hayan podido recibir en Oxford, Cambridge o la Soborna. Además, la sola idea de que existe una relación decisiva entre el incentivo, la capacitación práctica y la educación escolar es extraña y difícil de comprender. No obstante, los que predicán la doctrina revolucionaria del desarrollo acelerado y planeado - más rápido y más arrollador que cualquiera otra cosa que se haya hecho - deben estar dispuestos a rechazar los conceptos anticuados y a las técnicas más modernas disponibles. En su manera de enfocar el problema del desarrollo, tienen que ser más modernos en muchos aspectos que las naciones desarrolladas de las cuales solicitan ayuda y asesoramiento.

/El sistema

El sistema de gobierno de los países en proceso de desarrollo es otro de los obstáculos. Las ideas y los planes tienden a realizarse en departamentos separados. Los ministerios de educación se ocupan únicamente de la educación escolar, y algunos de ellos no ejercen jurisdicción alguna en la educación técnica. Los ministerios de trabajo se encargan de las normas que rigen el empleo y de algunos aspectos del adiestramiento de la mano de obra especializada y semiespecializada. Puede que los ministerios de industria, comercio y agricultura se encarguen de asuntos de orden técnico y financiero. Los ministerios de desarrollo económico y las juntas de fomento, si es que existen, se ocupan por lo regular de la formación del capital material, de la balanza de pagos, y de otras cuestiones económicas de carácter urgente. Puede que crean que la mano de obra especializada ha de aparecer por arte de magia una vez terminadas las fábricas, las presas, las carreteras, y los desagües. Es probable que los proyectistas económicos tradicionales releguen el desarrollo de los recursos humanos a "esa tierra de nadie" del bienestar social, y de ahí que ningún ministerio ni junta esté en condiciones de ver el problema desde un punto de vista global. Cada uno de ellos recurre a ciegas a algún programa de desarrollo de la mano de obra, y para justificarse hace aseveraciones peregrinas respecto al papel principal que ese programa desempeña en el fomento del desarrollo económico.

Además, hasta hace poco, los técnicos extranjeros sólo han traído más confusión y más dispersión de esfuerzos. Cada uno de ellos tiene alguna cosa que "vender"; normalmente cada uno trata con un ministerio únicamente; con un celo infatigable, cada uno de ellos pretende "instruir a los altos dirigentes" sobre la importancia de un proyecto determinado. Existe la "competencia entre los donantes". En los países en proceso de desarrollo, las ofertas de ayuda pueden provenir de las Naciones Unidas, de la UNESCO, la OIT, la ACI, el Gobierno de la Alemania Occidental, la Unión Soviética y de otros gobiernos, así como también de varias instituciones dotadas de carácter filantrópico y de numerosas misiones religiosas y otros organismos voluntarios. Cada uno tiene un interés o un programa que activar en el país en cuestión. En esencia, cada uno ofrece ayuda en un ramo determinado.

/Esta "competencia

Esta "competencia entre donantes" es conveniente en muchos aspectos. Amplía el campo de la selección para los países en proceso de desarrollo. Exige a los donantes hacer el mejor trabajo posible. Da a los países que reciben la ayuda la sensación de que muchas naciones y muchas instituciones se preocupan por su bienestar. Además, facilita a estos países el conservar una posición neutral como recibidores de ayuda. Sin embargo, existen patentes desventajas. La ayuda se limita a cifras sin tener en cuenta los problemas más amplios y fundamentales. La energía de los gobiernos que reciben esa ayuda se malgasta debido a la multiplicidad de proyectos dispersos y deshilvanados. Con frecuencia la mano de obra mejor adiestrada de la localidad se ve atraída hacia países extranjeros mediante becas, viajes de estudio y otras empresas llamativas, lo cual deja al país casi sin personal que realice el trabajo rutinario del desarrollo del proyecto. Y, lo que es peor, en algunos países los políticos se ven tentados de utilizar a ciertos donantes como cabezas de turco y solicitan una "encuesta por peritos" como medio eficaz para postergar la actuación respecto a cualquier problema delicado.

El Sistema de Implantación

La formulación de un plan exige planes integrados más bien que seccionados, y su implantación requiere actividades coordinadas. Suponiendo que puede formularse, ¿qué sistema se necesita para implantarlo?

Ya que los problemas de la mano de obra incumben a muchos ministerios, el programa de desarrollo de los recursos humanos debe realizarse por medio de junta interministerial. Además de los miembros del gobierno en esta junta deben estar representadas las instituciones no gubernamentales en su calidad de patronos y las organizaciones obrero-patronales. Sin embargo, es imprescindible que la junta cuente con una secretaría y que ambas sean parte integrante de cualquier sistema que se establezca para el planeamiento del desarrollo económico general.

Entre sus funciones principales están las siguientes:

1. La

1. La coordinación y la aprobación en el plano nacional de todas las solicitudes de ayuda exterior y técnica respecto a la mano de obra y al desarrollo de los recursos humanos.
2. El establecimiento de prioridades en la táctica de desarrollo de los recursos humanos, y la reconsideración constante de esas prioridades a medida que progresa el programa.
3. La evaluación de los problemas de los recursos humanos mediante el análisis periódico de la mano de obra.
4. El fomento y el estímulo a las actividades de planificación por parte de los ministerios representados en la junta, así como por parte del patrón y de la organización laboral.
5. La coordinación de las mencionadas actividades de planificación
6. La integración del plan para el desarrollo de los recursos humanos con otros componentes de los planes de desarrollo económico y político del país.
7. El examen general de todas las actividades relativas al desarrollo de los recursos humanos y la evaluación periódica del trabajo de los distintos organismos que asuman la responsabilidad de hacerlo.
8. La selección y preparación de proyectos de investigación que puedan servir para formular, implantar y evaluar la estrategia del desarrollo de los recursos humanos.

Un sistema determinado como el que se sugiere no es difícil de establecer. No obstante, su eficacia dependerá de quienes lo dirijan y de la categoría del personal empleado en su secretaría. Su éxito dependerá también del uso adecuado de los peritos extranjeros como consultores. En resumen, el factor decisivo de la creación de un sistema para implantar el plan de desarrollo de los recursos humanos es la clase adecuada de la mano de obra de alto calibre.

Una junta encargada del plan para el desarrollo de los recursos humanos no debe ser un organismo de estadística ni una comisión de estudio, ni una organización para el planeamiento a largo plazo. A pesar de que su objeto principal es formular la política que se debe seguir, también le corresponden ciertas operaciones decisivas.

/Puede que

Puede que sus obligaciones sean tanto de carácter ejecutivo como de asesoramiento. Por lo tanto, los empleados superiores no deben ser estrictamente ni estadísticos ni educadores profesionales ni economistas. Su personal clave debe consistir en estrategas, o sea, personas que tengan visión política y una comprensión racional de los procesos de la modernización. Por necesidad, esos estrategas han de tener visión amplia, en el sentido de que deben ser capaces de comprender las relaciones entre las partes integrantes de un programa complicado de desarrollo acelerado.

Hasta la fecha, los países desarrollados no han podido enviar esos estrategas a las naciones en proceso de desarrollo, debido en parte a no haberse reconocido todavía la necesidad de una táctica lógica y en parte a que los países que reciben la ayuda han tenido cierto recelo de los extranjeros que insisten en ser "cerebro" de su desarrollo; aunque, más que nada se ha debido a la escasez de la clase de estrategas que se necesitan.

He aquí el quid del problema: la preparación de estrategias en programas de desarrollo de recursos humanos. Esta es una tarea que requiere el esfuerzo conjunto de los que proporcionan la ayuda técnica y de los que la reciben, e indudablemente es hoy la labor más importante para el porvenir de las naciones en proceso de desarrollo.