

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL

PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA C. I.



LIMITADA

ST/ECLA/Conf.20/L.18  
Noviembre de 1965

ORIGINAL: INGLES

CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LA INFANCIA Y  
LA JUVENTUD EN EL DESARROLLO NACIONAL

Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud

Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965

EL BANCO INTERNACIONAL Y SUS FILIALES EN EL  
PERFECCIONAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS

presentado por el  
Banco Internacional de Reconstrucción  
y Fomento



Generalidades

Una tendencia que se advierte con claridad en las discusiones sobre el proceso de desarrollo, es el reconocimiento cada vez mayor que dan los economistas al importante papel de los recursos humanos en el crecimiento económico. Esta actitud respecto a la inversión en los recursos humanos es una saludable actualización del concepto ya expresado por algunos de los grandes economistas clásicos - por Adam Smith, por ejemplo - de que el acervo de conocimientos y habilidades de una sociedad constituye parte de su capital.

No cabe duda de que la escasez de tales conocimientos es un grave obstáculo para el progreso económico de los países en vías de desarrollo.

El Sr. George D. Woods, Presidente del Banco Internacional y de sus dos filiales, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Corporación Financiera Internacional (CIF), señaló hace poco que "la falta de una fuerza de trabajo calificada constituye hoy uno de los estrangulamientos críticos del proceso de desarrollo. La escasez más aguda en la mayoría de los países es la de funcionarios, empresarios, maestros y técnicos, esto es, el personal de categoría superior e intermedia sin el cual no se puede ejecutar con éxito ningún programa de desarrollo" 1/.

Suele pensarse que las operaciones del Banco no tienen mucho que ver con el perfeccionamiento y utilización de los recursos humanos. Esto es un concepto equivocado.

Es verdad que en sus operaciones financieras el Banco ha hecho objeto de especial interés esos elementos básicos que son esenciales para el crecimiento económico. Aproximadamente la tercera parte de los préstamos concedidos por el Banco y la AIF se han destinado al mejoramiento de los medios de transporte: caminos, ferrocarriles, vías acuáticas internas y puertos. Otra tercera parte ha ayudado a financiar la generación y transmisión de energía eléctrica, ya sea de origen térmico, hidroeléctrico o nuclear. El resto se ha prestado para el fomento de la industria, la agricultura, las comunicaciones, el suministro de agua y alcantarillado y la enseñanza.

Las inversiones en el sistema de energía de un país o en una red ferroviaria integrada tienen el objetivo primordial de posibilitar las actividades directamente productivas. Pero esto no constituye la única finalidad ni el único resultado. Una red de distribución eléctrica no sólo proporciona energía a las industrias productivas; también ayuda a mejorar las condiciones de vida en los campos haciéndoles llegar energía, luz y radio. La creación de escuelas se facilita, y las aldeas aisladas quedan en condiciones de participar más eficazmente en el esfuerzo nacional de

---

1/ Discurso pronunciado por el Sr. George D. Woods ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en Nueva York, el 26 de marzo de 1965.

desarrollo. Los ferrocarriles, carreteras, caminos y puertos no sirven únicamente para facilitar el transporte de materias primas a las fábricas, y de productos acabados a los consumidores del país y del exterior, sino que también ayudan a romper el aislamiento de las aldeas y pueblos, y dan acceso más expedito a las instituciones de enseñanza y cultura y a las esferas de la administración.

Una aportación de gran importancia que puede hacer el mejoramiento de la infraestructura, es la de ayudar a romper el estancamiento social y económico que predomina en muchas partes del mundo. En su valoración de la viabilidad y prioridad de un proyecto, el Grupo de Instituciones del Banco Internacional suele aplicar los severos guarismos de los resultados económicos o financieros previsibles; pero reconoce que la piedra de toque definitiva es la influencia que sus inversiones tendrán en la vida de los seres humanos.

En las diversas etapas de sus investigaciones sobre proyectos y de la concesión de empréstitos, el Banco también puede hacer una considerable aportación al perfeccionamiento de los recursos humanos en los respectivos países. Los economistas, ingenieros y otros expertos del personal del Banco se ven llamados constantemente a asesorar y ayudar a los clientes de la institución en la solución de problemas técnicos, administrativos o financieros relacionados con proyectos de desarrollo; en la definición de las orientaciones dadas a los consultores o el examen de las conclusiones de éstos; en la organización de la capacitación de personal nacional, etc. Uno de los sectores más importantes de esta asistencia es la ayuda proporcionada por el Banco y la CIF para organizar y capacitar el personal de las instituciones nacionales de financiación del desarrollo, las cuales son agentes catalizadores cada vez más activos al servicio de la industrialización en diversos países en vías de desarrollo.

Los estudios de preinversión de los grandes sectores económicos, emprendidos por el Banco, sea por cuenta propia o como organismo de ejecución del Fondo Especial de las Naciones Unidas, a menudo hacen hincapié en el desarrollo institucional y en la capacitación del personal clave. Ejemplos de esto son la ayuda en materia de planificación y administración proporcionada a la Dirección de Transportes Acuáticos Internos del Pakistán oriental; la actual revisión del programa Gezira en el Sudán; la asistencia para la planificación de escuelas en Túnez, para organizar la Dirección de Servicios Eléctricos en el Ecuador, y para la construcción y conservación de caminos en Somalia. También se han proporcionado asesores que colaboren con los organismos nacionales de planificación en diversos países. En todos estos casos, se mantiene al personal nacional de contraparte en asociación estrecha y constante con los consultores y asesores extranjeros, a fin de estimular un amplio intercambio de experiencia local y conocimientos foráneos y garantizar que estos últimos sigan proporcionando beneficios después de terminados los servicios de asesoramiento.

Además de estas actividades concomitantes de sus operaciones de asistencia financiera y técnica, el Banco organiza programas generales de capacitación en campos que inciden ampliamente sobre el desarrollo económico. El más importante de éstos es el Instituto de Desarrollo Económico, establecido en 1955 como una escuela para personal de categoría superior encargado de desarrollo, planificación y administración. En sus primeros años, el Instituto no ofrecía más que un solo curso de seis meses, dado una vez al año en inglés. Ultimamente se han agregado varios otros, incluidos algunos en francés y español. En 1964 concurren 145 participantes al Instituto. Este también ha reunido y donado a los países miembros amplias bibliotecas de consulta sobre problemas de desarrollo económico, en inglés, francés y español; y ha proporcionado otras formas de enseñanza a institutos nacionales y regionales en el mundo subdesarrollado.

La importancia de estos servicios prestados por el Grupo de Instituciones del Banco Internacional no se puede medir en términos monetarios. Indudablemente han contribuido a la expansión y mejor aprovechamiento de los recursos humanos en muchos países en vías de desarrollo, y han de seguir dando frutos cada vez más abundantes en los años venideros.

Chile, el país que ahora nos ofrece su hospitalidad, puede servir de ejemplo de las actividades del Grupo de Instituciones del Banco Internacional en un país. En realidad, aquí fué donde el Banco inició en 1948 sus préstamos para el desarrollo; y desde entonces ha prestado a Chile más de 143 millones de dólares. Cuatro préstamos con un total de 65.4 millones de dólares ayudan a la expansión de los servicios eléctricos, otros cuatro por valor de 27.4 millones se hicieron para apoyar el desarrollo de la agricultura; un préstamo de 20 millones ayudó a financiar la fabricación de papel, celulosa y papel para periódicos; dos préstamos por un total de 21.8 millones se hicieron para ayudar a incrementar la producción de carbón; un préstamo de seis millones está financiando el mejoramiento de los caminos; y un préstamo de 2.75 millones ayuda a construir y equipar centros de formación acelerada de trabajadores industriales en una variedad de necesarias especialidades. La Asociación Internacional de Fomento, institución filial del Banco, ha concedido un crédito de 19 millones de dólares para la construcción y mejoramiento de una red de caminos en el sur de Chile, la principal zona agrícola del país. Los esfuerzos del Banco y de la Asociación Internacional de Fomento se han visto complementados por la Corporación Financiera Internacional, que ha asumido nueve compromisos de inversión por un total de 10 millones de dólares. Fuera de sus préstamos para el desarrollo, el Banco ha proporcionado una gran variedad de servicios de asistencia técnica. En 1951 el Banco, conjuntamente con la FAO, organizó una misión para estudiar los problemas agrícolas de Chile y trazar recomendaciones para un programa sobre la materia. El informe de la misión, presentado al Gobierno a fines de 1952, recomendaba medidas para elevar la producción agrícola. En 1961, el Banco examinó el programa decenal de desarrollo de Chile, e hizo amplias observaciones tanto sobre el programa en su conjunto como sobre los planes de determinados sectores. En 1962 el Banco ayudó a organizar y financiar un estudio sobre medidas para convertir el mercado chileno de capitales en un instrumento más eficiente de movilización del ahorro interno para el desarrollo. El informe de la misión se

/presentó al

presentó al Gobierno en enero de 1965. Además, el Banco está sufragando los costos en divisas de un estudio destinado a preparar la ejecución de un pequeño proyecto caminero y elaborar un programa quinquenal de mejoramiento de los caminos en el país. Un representante técnico del Banco ha servido de enlace con las autoridades chilenas y les ha ayudado en la ejecución del proyecto de construcción y conservación de carreteras, para el cual se concedieron en 1961 un crédito de la AIF y un préstamo del Banco. El Banco también ha destacado funcionarios que actúan junto al Gobierno como asesores económicos o de planificación.

### El Banco, la AIF y la educación

Esta síntesis de las actividades del Grupo de Instituciones del Banco Internacional sólo menciona de pasada el apoyo financiero directo al sector de la educación, que es en lo que directamente se piensa cuando se habla del perfeccionamiento de los recursos humanos. En realidad, hasta ahora sólo se ha dedicado a este sector una fracción relativamente pequeña de la financiación del Grupo de Instituciones del Banco Internacional, y nada más que en los tres últimos años. El primer préstamo del Banco para educación se hizo en 1964 a la Escuela de Agricultura de la Universidad de Filipinas, y el segundo a Chile en 1965 para formación profesional; la AIF había abierto su primer crédito para educación y capacitación dos años antes, y ha financiado proyectos de educación en Afganistán, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Túnez y Tanzania. La tendencia actual es de acentuado aumento, aunque es poco probable que las inversiones del Banco y la AIF en la educación rivalicen a corto plazo con las que se hacen en transporte o energía.

El Banco reconoce la existencia de dos maneras de pensar en lo relativo a la naturaleza y objetivos de la educación. Una, la idea humanista o ética, recalca sobre todo el derecho humano básico del individuo a recibir los beneficios de la educación, con el mejoramiento cultural y social consiguiente del individuo y de la sociedad. La otra, la idea más mundana del economista, hace hincapié en la inversión en educación como un medio de acelerar el proceso de crecimiento económico. En la práctica, no tienen por qué chocar los dos conceptos de los objetivos de la educación. El crecimiento económico sostenido y el aumento de la productividad pueden generar y liberar recursos físicos suficientes para que sirvan también al adelanto social y cultural. Como el crecimiento económico y el progreso social están relacionados entre sí, y el nivel de educación ejerce un efecto positivo sobre la productividad, sería un error defender un concepto con exclusión completa del otro.

Sin embargo, abundan los testimonios de que el movimiento en pro de la instrucción y educación universales ha dado lugar a un trágico derroche de recursos escasos en muchos países, lo que ha contribuido a la actitud algo cautelosa con que el Banco ha entrado en esta esfera. El Banco siempre pide que un proyecto en que va a invertir ocupe un alto lugar en la lista de prioridades de un país, y que esto lo reconozca no sólo el propio Banco sino también el respectivo gobierno. Por consiguiente, la financiación del

Banco o de la AIF tiene como requisito previo que un proyecto o sector goce de prioridad en el plan de desarrollo de un país, y que ello se demuestre por la cuantía de fondos que le asigne el propio país.

El Presidente del Banco Internacional y de la AIF ha puesto muy en claro que se prestará atención cada vez mayor al sector de la educación. Como un paso hacia la intensificación de sus esfuerzos en pro de la educación, el Banco ha establecido un programa cooperativo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Esta última ofrece servicios técnicos y de evaluación a los países que desean ayuda para identificar sus necesidades prioritarias en materia de educación, y para elaborar proyectos para los cuales quisieran solicitar financiación del Banco o de la AIF. Los costos de estos servicios son sufragados por la UNESCO y el Banco. Las dos entidades también han colaborado en la creación de un Instituto Internacional de Planificación Educativa, situado en París, en el cual se formulan técnicas y métodos de planificación de la educación. Todo esto indica la creencia del Banco en la importancia de la educación para un programa de desarrollo equilibrado, y también en la necesidad de aplicar en este campo métodos científicos de planificación, del mismo modo que en el aprovechamiento de los recursos físicos.

Por el momento el Banco y la AIF están prestando considerable atención a la asistencia para la educación secundaria. Se estima que las lagunas más evidentes y graves se encuentran a este nivel, tanto en los sistemas de educación como en la mano de obra que ha pasado por las escuelas. Del mismo modo, hace falta formar dirigentes empresariales y técnicos de alta categoría en sectores determinados de la enseñanza superior. Por otra parte, por más que no se haya alcanzado aún el objeto basado en los derechos humanos de dar una instrucción primaria universal, la matrícula en las escuelas primarias se ha ampliado en el último decenio fuera de toda proporción con los demás grados de la enseñanza, y a menudo más allá de la capacidad del país para formar maestros y atender como se debe a los gastos ordinarios.

#### Ejemplos de préstamos del Banco

A continuación se presentan algunos casos de proyectos en los campos de la educación y la agricultura que han recibido el apoyo del Banco.

#### Chile. Formación profesional

A pesar de una larga historia de educación pública y de un bajo nivel de analfabetismo, el sistema escolar de Chile no proporciona técnicas profesionales del número ni la especie que se necesitan para sostener y ampliar el crecimiento industrial. Con el objeto de propender al desarrollo de servicios de productividad y mano de obra, el Gobierno creó el Servicio de Cooperación Técnica como filial de la Corporación de Fomento de la Producción. La Organización Internacional del Trabajo ayudó al Servicio a determinar las necesidades de Chile en materia de mano de obra calificada y

/técnica, y

técnica, y a estudiar las funciones propias de las ocupaciones principales a que ellas se refieren; preparó métodos de enseñanza para las exigencias prácticas de los oficios; y concentró en cursos breves la información necesaria para elevar con rapidez la calidad de la fuerza de trabajo de Chile.

El programa de formación profesional del Servicio ahora produce alrededor de 16 000 trabajadores al año. Ha iniciado un programa de expansión a fin de elevar ese número a 30 000, con lo cual atenderá más o menos las tres cuartas partes de la actual necesidad de Chile en este aspecto. Se ofrecen tres niveles de formación acelerada; cursos completos, con un total de 600 horas en cuatro meses, para elevar trabajadores sin preparación al nivel de semicalificados; cursos parciales, de 150 a 200 horas en dos a cuatro meses, para elevar trabajadores semicalificados al nivel de calificados; y cursos parciales, de 40 a 80 horas durante uno o dos meses, para enseñar nuevas técnicas a trabajadores ya calificados, o para prepararlos para puestos intermedios. La capacitación se da en centros de formación profesional, en las actuales escuelas industriales en cursos vespertinos o de verano y en talleres móviles. Cuando se complete la actual expansión, la formación se realizará en 46 instituciones situadas en 27 ciudades de todo el país.

En octubre de 1965 el Banco concedió un préstamo de 2.75 millones de dólares para ayudar a este programa. Los elementos principales del proyecto que recibe ayuda mediante el préstamo del Banco son la construcción y dotación de equipo de centros de formación profesional, el suministro de equipo para iniciar y ampliar cursos en las escuelas industriales, suministro de talleres móviles para enseñar técnicas modernas a los mineros, y suministro de equipo de imprenta, audiovisual y de transporte para el programa de capacitación del Servicio.

#### Uruguay. Mejoramiento de la ganadería

El principal recurso natural del Uruguay consiste en sus amplias extensiones de pastos naturales, que se usan para la crianza de ganado vacuno y ovejuno. La lana, la leche y los subproductos representan alrededor de las tres cuartas partes del valor total de la producción agropecuaria y proporcionan el grueso de las entradas del país por concepto de exportaciones. En 1950, una misión bajo el patrocinio conjunto del Banco y de la FAO realizó un estudio de los sistemas y potencialidades agropecuarios. La misión recomendó medidas destinadas a aumentar los rendimientos, bajar los costos y mejorar el almacenamiento y comercialización. Llegó a la conclusión de que se podía mejorar la producción ganadera del país mediante una técnica mejor de pastos. En 1950 el Gobierno preparó un programa de mejoramiento de la producción ganadera, a base en gran parte de las recomendaciones de esa misión. En el mismo año, el Banco otorgó un préstamo de siete millones de dólares para un proyecto experimental destinado a elevar la producción al demostrar las ventajas de las técnicas modernas de mejoramiento y cuidado de los pastos. Los resultados de este proyecto han sido aún más impresionantes de lo que se esperaba. Los agricultores participantes llegan a unos 1 400, cuando el objetivo

/primitivo era

primitivo era de 600, y la superficie de pastos mejorados en las granjas es de unos 360 000 acres. Además, se estima que los agricultores que cooperaron con el programa, aunque la financiación fué buscada por ellos mismos, mejoraron otros 170 000 acres de pasto. El aumento triple o cuádruple de la producción ganadera en los pastos mejorados, en comparación con los pastos naturales, ha llamado la atención de los agricultores en todas las partes del país.

Estimulado por el éxito conseguido, el Banco concedió otro préstamo de 12.7 millones de dólares en marzo de 1965, para permitir al Gobierno que continuara en mayor escala su programa de mejoramiento de la ganadería. En esta segunda etapa, los préstamos para el desarrollo de la ganadería, fiscalizados separadamente, ayudarán a mejorar 650 000 acres de pastos en 2 600 granjas de tamaño mediano. Además, se espera que unos mil agricultores que trabajan en granjas más grandes participarán a base de dinero efectivo para mejorar unos 310 000 acres. Agregado esto a lo conseguido durante la primera etapa, dará un resultado total de un millón y medio de acres de pastos mejorados. La mayor parte del aumento en la producción de carne y lana que habrá gracias a este programa, se destinará a la exportación y dará, según se espera, un aumento anual neto de diez millones de dólares en las entradas uruguayas de divisas. Como hay 37 millones de acres de pastos naturales susceptibles de mejoramiento parecido, el programa promete un apreciable progreso económico y social para la nación en su conjunto.

#### Perú. Producción agropecuaria

El Perú posee un elevado potencial de desarrollo agropecuario. Mediante sistemas agrícolas modernos puede lograrse que produzca más una gran parte de la tierra que se cultiva actualmente; mediante el riego pueden hacerse producir regiones áridas de la costa del Pacífico; y es posible colonizar y cultivar la tierra fértil en las faldas orientales de los Andes, si se mejoran los medios de transporte. El Gobierno peruano, con apoyo financiero del Banco Internacional, ha logrado adelantos en todos estos aspectos del desarrollo agrícola.

La mayor parte de los préstamos del Banco para la agricultura han ido en apoyo de la labor de dos instituciones públicas, cuya misión principal es la de fomentar la producción agropecuaria. Dos préstamos, con un total de tres millones de dólares, permitieron al Servicio de Investigación y Promoción Agraria (conocido anteriormente como Servicio Cooperativo Interamericano para la Producción de Alimentos) que importase equipo para sus actividades de divulgación y sus parques centralizados de maquinaria. Sus esfuerzos han conseguido introducir técnicas que han dado mayor valor y eficacia a la agricultura.

Se han hecho cuatro préstamos por un total de 30 millones de dólares al Banco de Fomento Agropecuario del Perú, a fin de proporcionar fondos a su programa de créditos a los agricultores para el desarrollo de la producción agropecuaria. Esta institución es la fuente principal de

crédito agrícola en el Perú, y en los últimos años ha influido mucho en la elevación de la producción de los campos para los mercados nacionales y extranjeros. Desde que comenzó la asistencia del Banco Internacional en 1954, el Banco de Fomento Agropecuario ha concedido más de 14 400 préstamos a mediano y largo plazo a unos 6 000 agricultores para programas definidos de desarrollo. Se estima que el valor bruto de la producción en las granjas que habían recibido estos créditos era equivalente a 44 millones de dólares en 1963. Desde 1954, los préstamos para riego han proporcionado agua a unos 58 000 acres de tierras nuevas, y han mejorado el suministro de agua a otros 12 000 acres. Los préstamos para nivelación de tierras han mejorado unos 24 000 acres, mientras que los préstamos de drenaje se han aplicado a 9 600 acres. Los préstamos para ganadería han aumentado considerablemente la existencia de ganado de reproducción de alta calidad, y han permitido la creación de gran número de ganados reproductores de propiedad privada. Se han hecho plantaciones de árboles en unos 53 000 acres. Préstamos diversos han dado por resultado un mejoramiento del transporte en los ríos como también de los edificios agrícolas y suministro de agua potable, y el establecimiento de centrales de elaboración y bodegas para almacenamiento.

En junio de 1965 el Banco concedió un préstamo de 11 millones de dólares para ayudar a la tercera etapa del proyecto San Lorenzo, para regar y colonizar tierras que eran áridas en la costa del norte del Perú, con una superficie que puede llegar a 125 000 acres. En el proyecto se juntan riego, crédito agrícola y una amplia gama de servicios técnicos para elevar la producción de alimentos y de cultivos comerciales, así para el consumo interno como para la exportación. Además de elevar el ingreso agrícola y mejorar los niveles de vida en su propia zona, el proyecto San Lorenzo sirve de modelo para otros semejantes en el resto del Perú.

En la primera etapa, el Gobierno construyó túneles y canales para traer agua del caudal constante del río Quiroz y vaciarla en el río Piura. Este agregado de aguas permitió aumentar la superficie cultivada en el valle del Piura. La segunda etapa, a la cual el Banco Internacional cooperó con un préstamo de 18 millones de dólares en 1955, consistió en ampliar estas obras para el riego, aprovechamiento y colonización de la zona de San Lorenzo. Desde entonces se han aprovechado y colonizado unos 35 600 acres. La tercera etapa consiste en aprovechar y colonizar durante 1965-1967 unos 44 000 acres, y un mayor mejoramiento de las tierras ya colonizadas.

### Conclusión

Los proyectos financiados por el Banco o la AIF para el perfeccionamiento de los recursos humanos deben satisfacer los mismos estrictos criterios de planificación, preparación y evaluación, y ofrecer las mismas seguridades de ejecución competente, que se exigen para la inversión en otros sectores. Los sistemas de educación en el mundo en vías de desarrollo tienden a caracterizarse por el derroche y la ineficiencia, tasas elevadas de deserción, una baja de la calidad y una mala orientación de la inversión.

/La aportación

La aportación del Banco y de la AIF, en relación con los propios gastos del país y como sector dentro del Banco, seguirá siendo relativamente modesta. Pero como lo ha dicho el Sr. Geoffrey Wilson, Vicepresidente del Banco y de la AIF, "esperamos y creemos ayudar a indicar rumbos al proporcionar financiación y asistencia técnica para proyectos experimentales cuidadosamente seleccionados, que llenarán lagunas en puntos vitales de los sistemas de educación de los países miembros. También esperamos poder estimular y apoyar a nuestros miembros en la formulación de políticas acertadas. Además, podemos ejercer cierta influencia en la esfera de la disciplina administrativa, al aplicar en nuestra financiación de la educación las mismas elevadas normas de preparación evaluación e inspección de proyectos sobre las que insistimos en otros campos" 2/.

---

2/ Geoffrey M. Wilson, "Education and the World Bank", discurso pronunciado ante la Comisión Nacional Canadiense pro UNESCO, en Montreal, el 11 de marzo de 1965.

