

EL PAPEL DEL GOBIERNO EN LA UTILIZACION Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

por el prof. LUIS ESCOBAR CERDA

Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción
y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad de Chile

PROLOGO

Entre los días 24 y 29 de marzo de 1962, se celebró en la Universidad del Estado de Michigan, Estados Unidos de Norteamérica, una conferencia sobre Educación Sindical a la que tuve el honor de ser invitado para presentar un trabajo sobre el tema que encabeza estas líneas. Aunque no pude asistir, lo envié como una respuesta a tan gentil invitación. Esto explica que el artículo haya sido escrito en inglés; la versión española se realizó gracias a la colaboración del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

Por otra parte, entre el 5 y el 19 de marzo, se celebró en Santiago la conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico auspiciada por la UNESCO, la CEPAL y la Dirección de Asuntos Sociales de la ONU, con la colaboración de la FAO y de la OIT; en ella tuve oportunidad de referirme a este mismo problema.

El autor desea agradecer al Profesor Henry A. Landsberger, de la Universidad de Cornell, por su valiosísima cooperación a la redacción de este artículo. Actualmente el Profesor Landsberger se encuentra en calidad de Profesor Visitante en la Facultad de Ciencias Económicas y está en Chile en virtud de un acuerdo entre nuestras dos Universidades, patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (Agency for International Development, AID).

Santiago, abril de 1962

LUIS ESCOBAR CERDA

Permitaseme analizar este amplio y difícil tema de un modo, si se quiere, algo caprichoso. En el corto plazo donde numerosos factores productivos y, en particular, el capital, están limitados, nuestro problema no es solamente el del subdesarrollo del potencial humano, sino, también, el del sobredesarrollo. La población de América Latina está aumentando con una tasa acumulativa anual del 2,5% —tasa que representa ocho veces la del Reino Unido; dos veces la de India, e iguala aquella de la China (1). Este crecimiento demográfico explosivo se debe principalmente a los programas de mejoramiento social que hemos seguido y que, por supuesto, son continuados y reforzados. Muchos gobiernos latinoamericanos proseguirán interesándose, además, en la inmigración de ciertos tipos de potencial humano calificado. Pero, yendo aun más lejos, es improbable que la mayoría de los países se preocupen, en este sentido, de impulsar un aumento general de sus poblaciones. Como se supone que la política demográfica no cae dentro del ámbito de esta conferencia, no me extenderé mayormente en ella, salvo para señalar que está en el fondo mismo del primer problema de importancia que deseo considerar con alguna extensión.

Problemas de la utilización del recurso humano

Nuestro primer y más importante problema en la utilización del recurso humano, lo constituye la necesidad de expandir las oportunidades de empleo, de modo que puedan crearse ocupaciones para aquellos que ya con anterioridad se encontraban desocupados (ya sean cesantes o desocupados disfrazados); y que el número siempre creciente que se incorporará a la fuerza de trabajo pueda igualmente encontrar las oportunidades de un empleo productivo. Desde hace algún tiempo los economistas han reconocido que las políticas encaminadas hacia el desarrollo económico deben concentrar su atención en los peligros que origina el desempleo (2) y la Organización Internacional del Trabajo ha editado, recientemente, un informe sobre esta materia (3). Este es, sin duda, el más serio problema que enfrentamos en cuanto a potencial humano se refiere. Se ha estimado que en los quince años comprendidos entre 1960 y 1975, las oportunidades de empleo deberán extenderse, en América Latina, en un 50%, a fin de alcanzar o mantener el pleno empleo (4) y que esto deberá realizarse enfrentando una posición en que la

tasa de desempleo ya es penosamente alta. En mi propio país, no obstante la notable mejoría de los años recién pasados, aún nos encontramos frente a un nivel de desempleo del 5% en las principales ciudades (5). tasa que se considera cercana a la normal para el desempleo "abierto", pero que no incluye el desempleo "disfrazado".

El segundo problema serio en el campo de la utilización de la fuerza de trabajo, no es el de la cantidad, sino el de la distribución. América Latina se encuentra entre aquellos países que sufren de una distorsión en la distribución de su fuerza de trabajo, en el sentido de que ha ocurrido una expansión poco saludable de las industrias terciarias y, en particular, de los servicios. Una estimación reciente, hecha por el Director General de la Organización del Trabajo (6), llegó a la conclusión que, mientras entre 1925 y 1955, la proporción de la fuerza de trabajo que laboraba en la agricultura se redujo a la mitad (cayendo del $\frac{2}{3}$ a $\frac{1}{3}$), sólo un tercio del incremento correspondiente en la fuerza de trabajo no agrícola, se trasladó a las industrias secundarias, yendo los $\frac{2}{3}$ restantes a las industrias terciarias. Con esto se relaciona un posible crecimiento inadecuado de los centros urbanos más grandes. Existe el peligro que la reforma agraria, a menos que se realice tomando este problema en consideración, pueda aumentar, en algunos casos, la presión sobre los centros urbanos, especialmente sobre las industrias de servicios que absorben la mano de obra no calificada. Si bien el pleno empleo y la ocupación equilibrada debieran constituir los objetivos primordiales en el campo de la utilización del potencial humano, se debería, al menos, para hacer las cosas completas, mencionar, también, que existen ocasiones en que se hace mal uso del potencial humano entrenado de que disponemos. Este problema se convierte en un asunto de carácter social, cuando no se puede contar con el mecanismo del mercado para canalizar al personal profesional hacia donde su producto social sea mayor, como ocurre en el caso de la profesión médica.

Un estudio de la distribución de los médicos en Chile, realizado recientemente por el Profesor Fuenzalida, de nuestro Instituto de Organización y Administración de Empresas, indica que mientras en 1960 existían 128 médicos para 100.000 habitantes en la provincia de Santiago, sólo había 9 por cada 100.000 habitantes en las provincias rurales más apartadas, como Chiloé. (Nuestro promedio nacional, dicho sea de paso, es de 60 médicos por cada 100.000 habitantes, comparado con 130 en los Estados Unidos —esta relación de 1 a 2 no se puede considerar del todo mal, si se toma en cuenta la desigualdad bastante mayor en el ingreso nacional). Un equipo visitante de ingenieros y científicos enviado por la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, bajo los auspicios de la en-

tonces Administración de Cooperación Internacional, encontró, de un modo similar, una gran cantidad de los relativamente escasos ingenieros de que disponemos, ocupando altas posiciones como directivos y que no se utilizaban para resolver problemas directos de producción (7). Esto se debe, por supuesto, a la ausencia de otro tipo de personal entrenado que podría ocupar estas posiciones: situación que se está remediando rápidamente con la formación de Escuelas de Economía y de Administración, la mayoría de las cuales han sido fundadas en América Latina, entre los años 1930 y 1940.

Como lo he expresado ya, este problema de mala utilización no es de primordial importancia en el momento presente pero puede adquirir esta naturaleza, a medida que el sistema educacional produzca más personal de este tipo y a medida que el sistema económico haga mayor demanda de él. Además, los riesgos se hallan en que las razones culturales que sostienen esta mala distribución pertenecen a la categoría de aquellas más difíciles de atacar, en particular cuando el gobierno mismo no puede establecer un sistema de incentivos y recompensas, o dirigir, en una u otra forma, como lo hace ocasionalmente con los médicos.

Problemas en el desarrollo del recurso humano

Pasando ahora al problema de desarrollar los recursos humanos, el más notorio es, por supuesto, la deficiencia en la educación primaria a lo largo de casi toda América Latina. Los estudios de UNESO (8) utilizan generalmente cifras del orden del 40% al 50%, para indicar el porcentaje de aquellos que habiendo sobrepasado los 15 años, no han ido jamás a la escuela, y del orden del 70%, para señalar el porcentaje de aquellos que habiendo ido tal vez a la escuela, no han ido lo suficiente como para ser funcionalmente alfabetos, y no han completado siquiera cuatro años de educación primaria (9). Es así que América Latina se ve enfrentada a un problema que alarma no sólo en cuanto a la no asistencia a una escuela, sino que al retiro de los muchachos una vez que ya están en ella (10). Huelga referirse a las repercusiones financieras de esta crisis.

En relación al problema de la educación de las masas, existen dos puntos de interés en el futuro. El primero es que, en este campo como en muchos otros, América Latina ya ha obtenido ganancias sustanciales en los últimos diez años o más. Entre 1950 y 1960 ella no resistió solamente al crecimiento poblacional continuado, sino que aumentó en 40% el porcentaje de aquellos que alcanzaban a abarcar el sistema de educación primaria (11). En este lapso, y considerando el au-

mento de población, América Latina amplió su educación primaria en un 66%.

El otro punto digno de ser notado es la inmensa variación existente entre uno y otro país latinoamericano, en cuanto a los problemas que enfrentan y, por eso mismo, en el tipo de función que incumbe desempeñar al Gobierno. En algunos países, casi el 80% de los tipos de edad correspondientes se encuentra ya en las escuelas primarias y secundarias, en tanto que en otros países este porcentaje es inferior a 25 (12). El segundo problema de importancia en la consideración de los recursos humanos de América Latina es, por supuesto, el de la disponibilidad de trabajadores industriales calificados. Aquí debiera ponerse una nota de advertencia, ya que todas las personas que abordan este problema ponen énfasis, antes que nada, en la ausencia de una buena información tanto con respecto a la disponibilidad, como a las necesidades de trabajadores calificados (Este problema de falta de información lo consideraré más adelante, al igual que los esfuerzos que están realizando los gobiernos de América Latina, incluyendo mi propio país, para llenar este vacío). Sin embargo, mientras se supone que hay déficit de trabajadores calificados, y nosotros podemos estar seguros de que sí existe, esto jamás ha sido presentado como especial traba en el camino seguido por el desarrollo económico de la América Latina, equivalente, por ejemplo, a la escasez y al costo de capital tanto interno como externo, o a la limitación de los mercados, debida a la pobreza de la población y a la mala distribución del ingreso.

Sin embargo, un informe presentado por la Comisión Económica para América Latina estimó que el número de trabajadores calificados tendrá que ser doblado entre 1956 y 1967 (elevándose de 210.000 a 485.000), al paso que aun en un país relativamente acomodado, como es Brasil, en lo que respecta a trabajadores calificados, no parece que satisfaga más de un 45% de su necesidad (13). Es cierto que aun donde la escasez de trabajadores calificados parece ser no superior al 8%, como fue el caso dado por una encuesta realizada en Argentina, tales promedios parecen esconder déficit que en ciertos rubros alcanzan niveles de hasta 65% (14).

Por último, dentro del campo del potencial humano de alto nivel, la escasez de ingenieros y de médicos simboliza los aspectos económicos y sociales, respectivamente, aunque la falta de personal administrativo general altamente entrenado y apropiadamente motivado puede tener igual importancia.

En este campo del potencial humano debidamente especializado, y de ingeniería en particular, llegamos a un fenómeno curioso, que puede encontrarse en otras series estadísticas, que miden aspectos del crecimiento económico de América Latina. Encontramos indi-

caciones de que en la década de 1940 y a comienzos de la de 1950, hubo un aumento alentador en la producción de ingenieros, cuya escasez es por lo común, aunque no uniformemente, lamentada. El fenómeno curioso y perturbador consiste en que la tasa de aumento se ha hecho cada vez menor en los últimos años y en Chile, por ejemplo, es en la práctica casi cero (15). Es interesante un estudio completado recientemente en Argentina, donde se encontró el mismo fenómeno perturbador: una absoluta nivelación en la producción de ingenieros, incluyendo la de ingenieros agrónomos (16).

Muchos de Uds. estarán familiarizados con el hecho que el ingreso nacional, per cápita, también mostró signos de irse quedando atrás, a fines de los años 1950, aunque puede haber tenido un vuelco ascendente en el último o en los dos últimos años. Pero cualquiera sea el caso, encontramos una consistencia que produce, más bien, preocupación en estas cifras, entre las cuales no se esperaría necesariamente relación alguna. Aquí tenemos la lección de que una vez que se ha iniciado un proceso de desarrollo, no aumentará necesariamente la energía interna, como para continuar con su propio impulso, ni en la esfera económica ni en ninguno de los aspectos sociales decisivos.

Dados estos seis problemas: el pleno empleo, el empleo equilibrado, y la utilización adecuada del escaso potencial humano de alto nivel en el campo de la utilización del potencial humano; los problemas de educación de las masas, de educación del obrero calificado, y de producción de potencial humano de alto nivel en el campo del desarrollo de los recursos humanos, ¿cuál es el papel que corresponde al Gobierno?

Algunas observaciones generales

Creo que antes de ajustar seis áreas-problema, con los seis tipos específicos de los papeles que pienso deberían asumir los gobiernos de América Latina, séame permitido llamar la atención sobre factores que nos proporcionan optimismo y nos dejan creer que nuestros gobiernos desean, en el hecho, asumir estos papeles.

En primer lugar, no hay duda en que las soluciones a los casos que hemos mencionado deben ser tan variadas como los problemas mismos. De aquí que lo exigido a nuestros gobiernos sea la capacidad de inventiva social: la creación de nuevos mecanismos, nuevos tipos de relaciones que ligan el Gobierno a la industria y la educación; que unen a éstas, una con otra y a los tres con la experiencia acumulada por los países más desarrollados y que llega a nosotros a través de organismos nacionales e internacionales.

Este sentido de la creación y la diversificación —esta

flexibilidad general— es algo que los gobiernos han dado muestras de poseer. He hecho esta afirmación en forma deliberada, conociendo que nuestros gobiernos se encuentran, generalmente, bajo observación crítica y sabiendo, además, que en parte se justifica. Pero cualquiera que lea los informes que describen, por ejemplo, los Servicios Nacionales de Aprendizaje de Colombia y Brasil, no puede más que quedar fuertemente impresionado por la imaginación y el alcance de sus esfuerzos en el campo de la creación de nuevas organizaciones y formas de cooperación en el entrenamiento vocacional (17). En mi propio país, la Corporación de Fomento de la Producción ha venido señalando el tipo de flexibilidad administrativa general que se requiere en estas materias. En su esfuerzo por estimular el crecimiento industrial chileno, ha establecido industrias, en algunos casos, por medio de la creación de corporaciones públicas que aún continúan como tales. En otros casos, ha sido la primera propietaria de nuevas industrias que ha traspasado, posteriormente, a la empresa privada; en cambio, en otros, su política ha consistido en ayudar a empresarios privados, sin participar en la propiedad directa. Este mismo organismo constituye la estructura bajo cuyos auspicios se impulsan algunos de nuestros propios esfuerzos en el campo de la educación vocacional, con el auxilio, en la actualidad, de la Organización Internacional del Trabajo y ayudada anteriormente por la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos.

Más adelante proporcionaré otros detalles acerca de estos esfuerzos específicos en el campo del potencial humano. En este momento deseo dejar establecido el punto más general de que los gobiernos de América Latina han dado suficiente evidencia en el sentido de que son capaces de realizar nuevas cosas y seguir nuevos senderos.

Un segundo comentario, relacionado con el primero, es que tal flexibilidad en las actividades de nuestros gobiernos puede esperarse que continúe, pues, felizmente, en mi opinión, estamos libres de prejuicios ideológicos de tipo extremista en lo que respecta al papel adecuado del Gobierno. Como lo hizo notar un destacado científico y político de los Estados Unidos (18), no poseemos ninguna tradición que condene moralmente las actividades del Gobierno en fomentar el progreso de nuestros países. Por otra parte, tampoco insistimos en que todas las actividades deben estar subordinadas al control del Gobierno.

En tercer lugar, tenemos que, como comentario general optimista, la América Latina con su profundo respeto por la cultura europea posee una larga tradición de interés en la educación; piedra angular de todos los planes para el desarrollo de los recursos humanos. No debiera creerse, por esto, que este respeto se tiene

sólo por el tipo de educación apropiada para los aristócratas cultivados. La primera escuela de artes industriales se estableció en Chile en el año 1845 y el Ministerio de Educación tiene, desde 1927, un departamento destinado a la educación vocacional y técnica (19). Como muchos de los problemas creados por el desarrollo del recurso humano son, en uno u otro sentido, de educación y de entrenamiento, esta tradición de respeto debe ser considerada, indudablemente, en forma positiva.

Por último, América Latina ha estado tradicionalmente bien dispuesta a aceptar la ayuda externa, no sólo de tipo económico (¡que pocos de nosotros están en condiciones de rechazar!) sino también del orden técnico. El campo del desarrollo y utilización del recurso humano es, por excelencia, donde se hace indispensable tal ayuda; ya sea estableciendo un servicio de empleo, como aquel realizado unos pocos años atrás en el Perú, con la ayuda de la OIT y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (20); ya sea, por la formación de un servicio de inmigración que atraiga y coloque el factor humano especializado proveniente de Europa, operación en que el Comité Intergubernamental de Inmigración Europea ha ayudado a Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y diversos otros países latinoamericanos (21).

Y repitiendo, mientras nuestros sistemas administrativos gubernamentales pueden no ajustarse a las nuevas condiciones, son más flexibles de lo que cualquiera habría creído posible, dadas las funciones tan limitadas que han desempeñado hasta ahora último.

El papel del Gobierno

Permitásemse señalar algunas tareas que deberán ejecutar nuestros gobiernos, destinadas a solucionar los problemas del potencial humano del desarrollo económico.

1. Primeramente, y esto se destaca en casi todos los informes sobre la materia, nuestros gobiernos tienen que desempeñar un papel importante en la *recolección de información* sobre cuál es la situación de los recursos humanos en sus respectivos países; haciendo *proyecciones* para el futuro; o estableciendo aquellos *servicios* que puedan ser necesarios para la revisión de rutina de tales informaciones y proyecciones. En Chile, por ejemplo, un comité en que se encuentran igualmente representadas la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile y la Corporación de Fomento de la Producción, está impulsando una serie de estudios en el campo de los recursos humanos. Existen, sin embargo, dos notas de advertencia que deben destacarse con relación a esto. Primero, el tipo de personas que puede elaborar las estimaciones de las necesidades de recursos humanos es sumamente escaso.

Generalmente hay una demanda por él para realizar numerosos otros tipos de análisis y planeamientos económicos y sociales. Segundo, las deficiencias del potencial humano son a veces tan grandes y evidentes, que no es necesario, aunque puede ser preferible, ocuparse de la medición acabada de los recursos humanos, antes de llevar a efecto políticas generales de desarrollo. Esto es especialmente cierto si, como a veces ocurre, la investigación y los estudios pueden utilizarse como excusa para posponer la acción.

Hay otros casos, sin embargo, donde la necesidad puede estar muy bien determinada —como en ciertos tipos de recursos humanos calificados— y donde la inversión (esto es, un centro de entrenamiento) que lo producirá es inflexible, de modo que una inversión equivocada sería una pérdida seria; en situaciones como éstas hay necesidad de recoger cuidadosamente la información, antes de pasar a la etapa de realización. De todas maneras, quienes solicitan de los gobiernos que proporcionen información de mejor calidad y más continuada sobre recursos humanos debieran cuidarse de no culparlos, en otras ocasiones, por aumentar indebidamente nuestras burocracias gubernamentales.

2. Cualquiera que sea el papel, con respecto a los estudios, el Gobierno deberá jugar un rol preponderante en la *formulación de una política* de recursos humanos, y, en especial, el *establecimiento de prioridades*, de modo que los gastos y las inversiones en este campo produzcan el máximo rendimiento social.

El pensamiento sistemático sobre la educación como inversión es de origen reciente (22) y hasta ahora existe poca orientación e información de confianza disponibles. Pero claro está que sólo a los niveles gubernamentales más altos pueden tomarse decisiones entre inversiones a largo plazo, simbolizada por la educación primaria, o por la investigación científica básica al nivel universitario, por oposición a la inversión a corto plazo, simbolizada por un progreso de los trabajadores que ya forman parte activa de la fuerza de trabajo. De estas decisiones dependen las resoluciones futuras en cuanto a las formas adecuadas de financiamiento de estos proyectos; ya sea de impuestos a la industria, de gravamen tributario general, o por medio de préstamos externos. En cualquier caso, la formulación de una política de recursos humanos adecuada es función del Gobierno en cooperación con diversos grupos de la comunidad que están interesados en el problema.

3. Esto me conduce al tercer papel que deben desempeñar nuestros gobiernos en este campo: *el de coordinador y estimulador de cooperación*. La acción gubernamental misma debe coordinarse con la de la industria y el trabajo. En efecto, lo que se requiere y lo que en realidad ha surgido, es la acción conjunta, especialmente en el campo del entrenamiento vocacio-

nal. Los ejemplos más conocidos son, por supuesto, el Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia y servicios similares del Brasil, Argentina y Venezuela (23). Algunas veces, como en el caso de Colombia, los centros de entrenamiento establecidos por estos servicios y financiados con gravámenes a la industria, en ningún caso representan pequeños esfuerzos aislados. En el caso de Brasil, v. gr., en el plazo de tres años, desde que iniciaron sus operaciones, el Servicio de Aprendizaje para la industria ha creado más de 110 centros y en ellos se han matriculado unos 20.000 estudiantes (24).

En nuestro país, el Departamento de Formación Profesional —establecido en marzo de 1960, como una sección del Servicio de Cooperación Técnica de la Corporación de Fomento de la Producción— espera obtener US\$ 200.000 de su presupuesto de US\$ 800.000, de fuentes privadas. En cooperación con las industrias y los instructores enviados por la ort, ha montado tres centros de entrenamiento para la construcción y está realizando cursos de costura, panto, metalurgia y otras industrias. Está preparando tanto trabajadores, como instructores. En sus propios centros ha entrenado casi 600 personas en un año; dentro de la industria, más de 400 (25).

Tal coordinación y cooperación es indispensable, sin embargo, no sólo entre el Gobierno y la industria. También se requiere entre las instituciones educacionales que no están bajo la tuición directa del Gobierno, como las universidades, y es útil, también, en el sentido de hacer el mejor uso de la ayuda técnica exterior en este campo.

En ocasiones, el Gobierno está en posición de establecer por sí mismo la cooperación y coordinación y, en ese caso, debe hacerlo. En otras situaciones, como en la de la tan necesitada cooperación entre la industria y la universidad, el Gobierno puede, en el hecho, animarla e impulsarla, aunque no pueda forzarla, y debe reconocer en este sentido sus limitaciones. Tal cooperación es, sin embargo, cada vez más frecuente. En mi país, muchas universidades tienen conexiones con la industria y en Brasil se estableció en la Conferencia de Petrópolis, de 1959, un Comité Consultivo de la Industria y la Universidad, bajo el patrocinio del Ministerio de Educación, de grupos industriales y bancarios y del Centro Nacional de Productividad Industrial.

Pero, en otros casos, aun los mejores deseos de coordinación no pueden superar la escasez de profesores y de equipo, como en nuestras escuelas de medicina e ingeniería, por ejemplo.

4. A los gobiernos latinoamericanos debe corresponderles un *papel directo en la ampliación de sus servicios educacionales*. En el largo plazo no es posible ninguna solución al problema de los recursos humanos

especializados, sin la expansión y reforma del sistema de educación general y técnica y sin una acción de emergencia estableciendo centros de entrenamiento que darían mayor preparación a los obreros ya incorporados a la fuerza de trabajo.

Como no hay tiempo suficiente para entrar en detalles de problemas específicos, desearía hacer presente, al menos someramente, que establecer tal entrenamiento vocacional no representa sólo un costo elevado. Una estimación reciente calcula que la educación de obreros técnicos y calificados cuesta, por estudiante y semestre, ocho veces lo que la educación primaria (26). Además, sabemos que, como consecuencia del bajo nivel general de la educación, el entrenamiento vocacional debe ser complementado mediante una educación básica que remedie esta situación aumentando, así, tanto el costo como la complejidad administrativa de la tarea. Sin embargo, la acción del Gobierno es indispensable tanto en ésta, como en otras ramas de la educación.

En último término, no siendo por eso menos importante, los efectos que tienen sobre el recurso humano las políticas generales de desarrollo económico del Gobierno, han sido rara vez analizadas desde el punto de vista del potencial humano. Actualmente está siendo, sin embargo, cada vez más evidente que los problemas de empleo, subempleo y distribución de la fuerza de trabajo son influidos por las políticas generales del Gobierno para el desarrollo económico. El efecto que produce el nivel y la orientación de las inversiones sobre el empleo es evidente, como lo es el de los aranceles aduaneros que protegen la "industria naciente". Pero la política con respecto a la redistribución del ingreso también es importante, ya que puede expandir la economía monetaria y extender el mercado de productos manufacturados. El crecimiento de las industrias terciarias, especialmente en manos de grupos con los ingresos más altos, puede controlarse a través de los impuestos. Y una reforma agraria podría tener también consecuencias poderosas si aumentara el flujo de trabajo no especializado hacia los centros urbanos (en vez de disminuirlo) dependiendo sólo de la forma en que se lleve a efecto un cambio de este tipo. Es así que la política de desarrollo económico debe hacer del pleno empleo uno de sus objetivos aunque tuviese, accidentalmente, el efecto de producir desempleo.

El Gobierno de Chile está consciente de este hecho y nuestro énfasis sobre este punto va en aumento.

Un informe reciente de la otr (27) establece que se hace necesaria una tasa de inversión cercana al 20% del ingreso nacional, para prevenir el desempleo. Una tasa de este tipo probablemente no podrá ser lograda por los gobiernos de América Latina sin una ayuda externa considerable.

Es así, un hecho, que en esta importantísima área —pleno empleo y una distribución apropiada de las fuerzas de trabajo— los efectos no planeados de la acción del Gobierno en actividades bastante alejadas del campo propio de los recursos humanos, pueden tener efectos dramáticos en éste y, en todo caso, consecuencias que pueden empeorar más que mejorar la situación.

Si termino mencionando este aspecto de tipo más bien realista, lo hago con el propósito de estimular la discusión; para indicar que los problemas son, en verdad, graves, y para señalar, también, que nuestros gobiernos debieran ser, y creo que son, capaces de enfrentarlos en vez de negar su existencia.

NOTAS

(1) *International Labour Review*, "Projections of Population and Labour Force" (Proyecciones de la Población y la Fuerza de Trabajo), Vol. LXXXIII, N° 4, abril de 1961, págs. 378-99.

(2) Personalmente he desarrollado este problema con mayor amplitud en mi "Organización para el Desarrollo Económico", Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1961.

(3) *Employment as an Objective of Economic Development*, Oficina Internacional del Trabajo, Estudios e Informes, Nuevas Series N° 62, Ginebra, 1961.

(4) *International Labour Review*, loc. cit.

(5) Instituto de Economía, *Ocupación y Desocupación*, diciembre 1961, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1961. Entre marzo de 1959 y diciembre de 1961, la tasa de desempleo se redujo de 10,8 a 5%.

(6) Informe del Director General, *Economic Growth and Social Policy*, Séptima Conferencia de los Estados Miembros Americanos de la Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires, abril, 1961, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1961.

(7) Informe de la misión a las siete universidades chilenas, preparado para la Administración de Cooperación Internacional, Washington, D.C., 1960.

(8) V. gr., UNESCO, "World Illiteracy at Mid-Century", París, 1957, y los *Anuarios Demográficos* de las Naciones Unidas citado por Oscar Vera, Aspectos de la Situación Educativa en América Latina, en "Proyecto Principal de Educación", *Boletín Trimestral*, N.os 8-9, octubre de 1960 - marzo 1961, págs. 5-32.

(9) En Chile, el analfabetismo no pasa del 20%; el 50% de la población mayor de 15 años ha completado cuatro años de educación primaria.

(10) Véase también, Ministerio de Educación Pública, *Bases Generales para el planeamiento de la Educación Chilena*, Santiago de Chile, 1961, y Eduardo Hamuy, William L. Hansen, Orlando Sepúlveda y Guillermo Briones, *El Problema Educativo del Pueblo de Chile*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1961.

(11) Oscar Vera, *Op. cit.*, pág. 16.

(12) *Ibid.*, Cuadro N° 4, pág. 15.

(13) "Estudio sobre la mano de obra en América Latina", documento mimeografiado, preparado para la Séptima Sesión de la Comisión Económica para América Latina, 1957, en la medida que fue citado en el *Informe del Director General*, *op. cit.*, pág. 103.

(14) Instituto Torcuato de Tella, "Informe Preliminar sobre la Oferta de Mano de Obra Especializada (universitaria y técnica)", en la República Argentina, "Centro de Investigaciones Económicas", Buenos Aires, octubre 1961.

(16) Jorge Mardones Acevedo, "Desarrollo de la Formación de Ingenieros en la Universidad de Chile y en el País, Centro de Ciencias Físicas y Matemáticas", Universidad de Chile, publicación Nº 1, págs. 10-33.

(17) Instituto Torcuato di Tella, *op. cit.*, págs. 317-8.

(18) Véase Organización Internacional del Trabajo, *Vocational Training*, Informe III, Séptima Conferencia de los Estados Miembros Americanos de la OIT, Buenos Aires, abril 1961, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1961, págs. 24 y siguientes.

(19) John J. Johnson, *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford University Press, Stanford, California, 1958.

(20) Organización Internacional del Trabajo, *Entrenamiento Vocacional en la América Latina*, Estudios e Informes, N. S. Nº 28, 1951, Apéndice 1, Chile.

(21) Véase: *Informe de las Actividades del Servicio Cooperativo del Empleo del Perú, años 1955-60*, Ministerio de Trabajo, Lima, Perú, 1961. En Chile se estableció un servicio de empleo en la Dirección General del Trabajo del Ministerio del Trabajo, por D.F.L. Nº 308, abril de 1960.

(22) *Report on the Fourth Interagency Working Party for Skilled Manpower*, reunión efectuada en la Unión Panamericana, Washington D.C., octubre 23-15, 1961, mimeógrafo.

(23) Como ejemplo interesante de este tipo de pensamiento, véase H. M. Phillips, "Economía de la Educación", *Proyecto Principal de Educación*, Boletín Trimestral, N.ºs 8-9, págs. 33-43, octubre de 1960. Marzo de 1961, UNESCO, La Habana, Cuba. Puede verse, también, Luis Escobar Cerda, *Educación y Desarrollo Económico*, discurso en conferencia CEPAL, 1961.

(24) Véase, *Vocational Training*, Informe III, Séptima Conferencia de los Estados Miembros Americanos de la OIT, Buenos Aires, abril de 1961. Oficina Internacional para el Trabajo, Ginebra, 1961.

(25) Informe III, *op. cit.*, págs. 40 y siguientes.

(26) Servicio de Cooperación Técnica: Departamento de Formación Técnica, *Resumen de Actividades del 1º de septiembre del 60 al 31 de diciembre de 1961*, mimeógrafo.

(27) Oscar Vera, *op. cit.*, pág. 27.

(28) Organización Internacional del Trabajo, *Employment as an Objective of Economic Development*, New Series, Nº 62, Ginebra, 1961.

EL AUMENTO DEMOGRAFICO ¿UNA BENDICIÓN?

Puntos de vista del demógrafo francés

A. SAUVY, en el Population

Reference Bureau

El hombre moderno vive bajo el peso de "una ansiedad sin precedente" —el rápido crecimiento de la población— de acuerdo con lo expuesto por Alfred Sauvy*, distinguido demógrafo francés y autor de la obra *Fertilidad y sobrevivencia: problemas de población desde Malthus hasta Mao Tse-Tung*.

El Dr. Sauvy opina que son muy pocas las personas que entienden los hechos o las proporciones revolucionarias y las implicaciones del actual incremento de la población. Debido a que el autor cree que el hombre debe conocerse a sí mismo —y a sus recursos— si es que le va a legar a sus hijos un patrimonio adecuado, ha hecho este estudio del dilema que presenta la población mundial, no para consumo del hombre de ciencia sino para conocimiento del público en general. La Oficina de Información Demográfica de la ciudad de Washington, E.U.A. (que es un organismo no-gubernamental), ha encontrado que el libro del Dr. Sauvy es tan completo y tan provocativo, que ha dedicado el número de su *Boletín de Población*, correspondiente al mes de mayo, para hacer un comentario muy detallado de dicha obra.

La aritmética humana es básica y simple: el número de los nacimientos menos el número de las defunciones es igual al crecimiento o a la disminución de la población mundial. El ingenio del hombre para diferir las

defunciones ha hecho que disminuyan las tasas de mortalidad sobre todo el mundo, al mismo tiempo que las tasas de natalidad en muchas regiones continúan manteniéndose en sus altos niveles tradicionales. Y debido a que las técnicas para diferir las defunciones son mucho más efectivas entre los infantes, más y más niños y niñas viven para, a su vez, procrear sus propios hijos. Es de esta manera como la población mundial está creciendo ahora más a prisa que en cualquier otro tiempo. De acuerdo con el Dr. Sauvy, la población está aumentando con más rapidez precisamente en aquellas naciones que menos recursos tienen para sostenerla —en regiones en donde vive precariamente más de la mitad de la población mundial con la esperanza de una vida mejor que no parece que se materialice ni muy fácil ni muy rápidamente. A las actuales tasas de crecimiento, la población de esas naciones, que ya están agotando sus economías y sus recursos, se duplicará en 30 años, o en menos. Y aun así, no parece que haya perspectivas de aumentos proporcionales en sus medios de subsistencia.

De particular interés en el estudio del Dr. Sauvy es el análisis del crecimiento de la población en América Latina, la región que sufre el incremento demográfico más rápido del mundo. La América Latina, creciendo a una tasa de entre 2.5 y 3 por ciento al año, duplicará