

Necesidades de formación del personal de las instituciones para el desarrollo económico

JORGE AHUMADA

I. FUNCIONES DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO Y CAPACIDADES QUE REQUIERE

1.1. *Introducción*

El tema que me han pedido que trate es el de la formación que debe poseer el personal de las instituciones de desarrollo económico, tanto desde el ángulo de la elaboración de una política como desde el de su ejecución. La información que poseo al respecto será útil para evaluar los programas de formación que ofrecen actualmente los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

1.2. *Amplitud y extensión de las necesidades y de las instituciones de desarrollo*

Para desempeñar esta tarea, creo que debo tener —en primer término— una visión dinámica de las instituciones para ocuparme, en seguida, de definir sin estrechez extrema qué es una institución de desarrollo. Quiero decir con esto, en primer término, que no debemos limitarnos a lo que demandan en la actualidad las instituciones existentes de desarrollo, porque tanto sus exigencias como las instituciones mismas van modificándose. Creo que puede preverse el sentido en que se producirán esos cambios y que conviene tomarlos en consideración. En segundo lugar, quiero mencionar que todas las instituciones gubernativas pueden ser consideradas, prácticamente, como si fueran instituciones de desarrollo. Así, por ejemplo, es evidente que una decisión del Ministerio de Agricultura para fijar los precios del trigo puede influir más en el desarrollo que la suma de créditos otorgados por un banco industrial o una institución de desarrollo.

1.3. *Funciones prioritarias a considerar*

Dicho esto, como no puedo tratar al mismo tiempo del personal de toda la administración pública, me esforzaré por limitar mis observaciones a lo que me parece se le debe exigir a quien llena ciertas funciones importantes. Pienso aquí, en particular, en las funciones coordinativas de la administración de una política económica; en las que consisten en encontrar soluciones a problemas imprevistos y urgentes; en las que valúan la “evolución de los asuntos” con vistas a proponer los correctivos que se imponen; en las que corresponden a quienes proponen la marcha a seguir en el curso del o de los años subsiguientes. Por lo general, la primera de estas tres funciones sería propia de una oficina de coordinación económica en el nivel presidencial. La segunda es responsabilidad de la oficina del presupuesto, y la tercera constituiría la tarea esencial de una oficina de planificación —sea que estuviese centralizada o sea que estuviese repartida entre los diversos ministerios— reunidos en su seno, la mayoría de dichas funciones. Este problema administrativo no tiene, con todo, en lo que de momento nos ocupa, sino secundaria importancia.

1.4. *Coordinación en la administración de una política de desarrollo*

La función de coordinar la administración de la política es, sin duda, la que reclama del personal los conocimientos más profundos —teóricos y prácticos— de la economía, y que vayan unidos: a una imaginación muy desarrollada que permita apreciar —con base en índices rudimentarios— la complejidad de una situación, y la mayor sensibilidad política. Este personal debe ser capaz de reunir al rebaño la oveja extraviada, de presionar a quien se retrasa y frenar al que se desboca. Para el efecto, debe saber apreciar el ritmo con que deben evolucionar las cosas y, cuando quepa hacerlo, o apresurarlas o frenarlas. Además, debe ser capaz de influir en quienes son depositarios de la autoridad sin que estos —con todo— tengan conciencia de que la delegan. Simultáneamente, debe evitar que éstos lleguen a parecer ruedecilla de quinta importancia. En materia de información, el personal de esta oficina debe estar al corriente del plan de gobierno en todos sus detalles, con los mismos títulos que los encargados de elaborarlo y debe mantenerse al corriente de la ejecución de la política tanto como quienes están encargados directamente de administrarla. Por lo que se refiere a la experiencia administrativa, lo ideal sería que los funcionarios que pertenecieran a esta oficina hubiesen pasado previamente por los

servicios de planificación, después por los de presupuesto y, también, por los de una oficina encargada de administrar la política económica en cualquier aspecto.

1.5. *La elaboración del presupuesto para el desarrollo y las necesidades de personal*

La formación universitaria del personal superior de esta oficina debe corresponder a un doctorado en economía o, al menos, a una licenciatura obtenida en una universidad en la que se enseñen desarrollo económico y planificación. Lo ideal sería combinar lo que precede con el sentido práctico y con un buen conocimiento de la matemática y de la sociología. En lo que se refiere a la oficina del presupuesto, no pensamos en una oficina como la que existe ordinariamente y que es simplemente un árbitro encargado de resolver los conflictos que surgen entre los ministerios. Tenemos en mente la tarea que consiste en elaborar el presupuesto del Estado y que engloba, simultáneamente, una previsión en cuanto: al uso de los recursos públicos y privados; a la balanza de pagos; a los medios de pago y el crédito. Esta función, en la mayoría de los países de Latinoamérica, no es exclusiva de una institución específica. Evidentemente es el Ministerio de Finanzas el que está encargado de prever cuáles serán los recursos y los gastos públicos. En ciertos casos, el Banco Central hace algunas previsiones por lo que se refiere a la balanza de pagos. Pero es raro que se encuentren centralizados en un solo sistema de cuentas el presupuesto del sector público y el del sector privado así como la balanza de pagos y la oferta monetaria. De todos modos, el tipo de análisis que sugerimos aquí gana terreno y continuará ganándolo a medida que aumente la coordinación de la política económica.

1.6. *Capacitación para elaborar los planes estatales de un año*

El logro de esta tarea de elaboración del plan anual del Estado exige, según creo, aptitudes básicas de cuatro tipos diferentes:

- 1º Aptitudes estadísticas,
que engloban especialmente las que permiten establecer y confeccionar sistemas de cuentas y presupuestos nacionales
- 2º Aptitudes de integración y coordinación que podríamos considerar como de planificación global, que usen y sepan usar modelos de política económica así como otros

instrumentos menos elaborados que permitan verificar la consistencia interna de los objetivos y de los instrumentos y el realismo de las proposiciones que se reciban de los diversos sectores;

- 3º Un conocimiento especializado sobre cómo establecer y manejar la política en esa materia (particularmente por lo que se refiere a comercio exterior, moneda y créditos, políticas fiscales, política de precios, política de trabajo)
- 4º Un conocimiento especializado y profundo de lo que podría llamarse el “*project planning*” y que nosotros podríamos identificar con las aptitudes del “programador sectorial”.

1.7. *Habilidades específicas que requiere cada función*

En lo que concierne a los tres primeros casos, la formación universitaria y la experiencia requerida son claras y conocidas. Se trata, en el primer caso, de economistas que poseen los métodos de la contabilidad nacional y las técnicas de proyección a corto plazo. En ciertos casos, pueden necesitarse conocimientos de encuestas por sondeo, para determinar, por ejemplo, las intenciones conectadas con las inversiones. En segundo lugar, el coordinador debe poseer una buena formación universitaria (y, de ser posible, un doctorado o una licenciatura). Debe sobresalir en las técnicas de planificación y poseer amplios conocimientos en técnica y teorías monetarias, fiscales y de comercio exterior. Por lo que se refiere al tercer caso, se trata de un economista en el sentido tradicional cuya formación especializada no haya sido adquirida en universidades latinoamericanas pues éstas generalmente no dan cursos de perfeccionamiento postdoctoral o que permitan obtener diplomas para la enseñanza superior; estas disciplinas se pueden adquirir sólo mediante la práctica o en universidades de fuera de la zona. Finalmente, en mi opinión, los especialistas en “project planning” o los programadores sectoriales que obtienen los éxitos mayores son quienes al salir de las universidades o grandes escuelas técnicas (de ingeniería civil o agronomía) han seguido cursos de planificación. Para trabajar en la elaboración de proyectos de desarrollo agrícola —por ejemplo— parece preferible utilizar agrónomos que “se han pasado” a la economía y a la planificación, a emplear economistas que se ha-

yan especializado posteriormente en agricultura. Son estos especialistas quienes contribuirán a elaborar presupuestos que tengan que ver con los planes y proyectos de los ministerios de agricultura, industria, desarrollo, obras públicas, etcétera. Estos especialistas son, también, los reclamados por las instituciones de desarrollo y otras instituciones similares.

1.8. *Aptitudes para los planes que abarcan varios años*

Las aptitudes que se requieren para la preparación de proyecciones de actividades que se extienden a varios años son, en la práctica, semejantes a las que hemos descrito en parágrafos anteriores salvo —quizás— por el hecho de que quienes están encargados de la planificación global deben poseer aptitudes mucho más amplias para poder apreciar todas las alternativas que pueden presentarse, a largo plazo, en el país. En tanto que el coordinador de los planes a corto plazo debe estar más cerca del político y del administrador, el coordinador de la actividad a largo plazo debe aproximarse más al estadista y al historiador. Por lo que se refiere a los especialistas en el dominio de la política fiscal o monetaria de los que necesita igualmente la oficina central de planificación —contra lo que ocurre en el caso precedente— sus aptitudes deberán referirse principalmente a la concepción más que a la administración de esas políticas: es indispensable —con todo— que a más de la formación que se les da normalmente en las escuelas de economía hayan seguido por igual los cursos de planificación y desarrollo.

1.9. *Requerimientos adicionales de personal*

Finalmente, se necesita tener, en cada ministerio no sólo un “project planer” sino también un economista especializado en el sector que interese. Se necesitan —por ejemplo— economistas agrícolas, industriales, del transporte, de la minería.

2. LA OFERTA Y LA DEMANDA DE PERSONAL PARA EL DESARROLLO

2.1. *Desequilibrios entre la oferta y la demanda de especialistas en desarrollo*

Los desequilibrios entre la oferta y la demanda de cada uno de los tipos de especialistas descritos antes son variables. Los bancos centrales y los ministerios de finanzas reclaman un número relativamente elevado de buenos especialistas en política fiscal (particularmente, en impuestos), en comercio exterior, en moneda y crédito, en precios y salarios. Como lo hemos dicho, las universidades en Latinoamérica no proporcionan, por lo general, enseñanza postdoctoral que permita adquirir los conocimientos requeridos. No hay, en

el momento actual, en Latinoamérica sino dos centros en los que pueden adquirirse conocimientos de este género: la “Escuela Latinoamericana de Graduados” (dependiente de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile) y el Centro de Estudios Monetarios, de México. En cambio, quien desee especializarse en política de salarios o en política de exportaciones, no puede hacerlo en Latinoamérica aunque las soluciones de estos problemas sean absolutamente esenciales para la estabilidad y el desarrollo económico actuales de Latinoamérica.

2.2. *Deficiencias de preparación colateral de los especialistas*

Conviene también llamar la atención hacia el hecho de que es muy raro encontrar un especialista en materia de política económica que posea, igualmente, conocimientos suficientes sobre problemas de desarrollo y técnicas de planificación. En la mayoría de las escuelas de Latinoamérica los cursos (como la teoría del desarrollo y la técnica de preparación y evaluación) aún no se dictan. Por otra parte, los centros habituales de enseñanza del desarrollo económico brindan poca enseñanza en materia política y esto es un contrasentido.

2.3. *Desequilibrios en la oferta y la demanda de ingenieros capacitados para el desarrollo*

Existe también un desequilibrio relativamente sensible entre la oferta y la demanda de ingenieros civiles, industriales y agrónomos que posean una especialización en la elaboración de programas sectoriales y proyectos de inversión. La demanda de los ministerios de agricultura, de obras públicas, de industria, de minas, y de transportes, y la de las instituciones de desarrollo sobrepasa sensiblemente la oferta que proviene del Instituto Latinoamericano de Planificación de las Naciones Unidas, y de los diversos centros nacionales de planificación en Latinoamérica. Los puntos más débiles, se encuentran, probablemente, en la programación industrial y en la de los transportes, dominios en los que existe incluso penuria de material de enseñanza. Es igualmente difícil encontrar personal de lengua española especializado en economía industrial, minera y de transportes. La demanda latente de personal de este género es grande pero —en contraste— la demanda efectiva para el mismo es menor. Es notable, por ejemplo, que no hay economistas de la minería en Chile o Venezuela.

2.4. *La escasa demanda de planificadores globales en Latinoamérica*

En materia de planificación global, la demanda de especialistas no es muy importante en América Latina. Esto se debe, en gran parte,

a que son pocos los países que han adoptado la visión programática para la concepción de su política.

2.5. *Limitaciones de la oferta correspondiente*

Por otra parte, la oferta de origen local está limitada por el hecho de que los principales proveedores son el Instituto Latinoamericano y unos pocos centros nacionales. Debe señalarse, con todo, que por ser éste el dominio al que se ha dado más atención en el curso de estos últimos años, es probable que este dominio sea de los que se encuentren mejor provistos.

3. DEFICIENCIAS EDUCATIVAS RESPECTO DE LAS NECESIDADES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

3.1. *Relación entre las necesidades y la enseñanza destinada a satisfacerlas*

Al hacer un balance de las observaciones contenidas en los párrafos anteriores y un estudio minucioso del catálogo que se distribuyó durante la Conferencia de La Haya, podré consignar algunas observaciones sobre la enseñanza que se da actualmente.

3.2. *Sectores de especialización para los que no hay cursos*

En primer término, puede notarse que no existen cursos que permitan la especialización en ciertos sectores específicos con excepción de la economía agrícola y de la pequeña industria. No hay, por ejemplo, lugar en el que poder especializarse en economía minera, industrial o de los transportes. En segundo lugar, las posibilidades de especialización en una política específica que acentúan el desarrollo económico, parecen ser —también— muy reducidas. No se encuentra por ejemplo, en los prospectos sino un curso de enseñanza especializada en materia de impuestos y otro en el financiamiento del desarrollo. No parece posible especializar al personal en materia de política monetaria y de créditos o de política de comercio exterior, o de salarios. Naturalmente, por regla general, la especialización en estas materias se obtiene en cursos regulares post-universitarios en las facultades de economía. Sin embargo, ¿cuántas son las facultades de economía que permiten el análisis de estos problemas desde el ángulo del desarrollo y de la programación?

3.3. *Divorcio entre las enseñanzas analíticas y las de aplicación*

En tercer término, parecería que existe una cierta heterogeneidad entre la enseñanza que dice que tiene por objeto preparar para el análisis y la que trata del establecimiento de una política de des-

arrollo económico. Si se toma la duración de los cursos como criterio de clasificación, se ve que todos los que se enseñan durante un año académico se refieren a las matemáticas, a la estadística, a la contabilidad nacional, a la teoría del desarrollo económico y a la programación económica. Por otra parte, en su mayoría no se enseña la teoría monetaria y fiscal. Sólo uno enseña la teoría regional y ninguno menciona la teoría de la política económica. En materia de política y de problemas sectoriales, hay ciertos cursos que tratan de la política agrícola y del comercio exterior, pero nadie se interesa en materias tan importantes como la política de distribución de ingresos, o la política de salarios o la del trabajo en general. Materias como el análisis de proyectos de inversión, la investigación operativa y la técnica presupuestal no figuran en ningún programa.¹

3.4. *¿Cursos para programadores globales o posibilidades de especializar graduados?*

Si se ha de juzgar por la información que proporcionan los programas de estudio parecería que los cursos anuales, en su mayoría, tuviesen por objeto producir lo que hemos llamado “el programador global”. Naturalmente esto es inexacto si se aplica a los cursos normales de los programas de enseñanza para universitarios diplomados. En estos casos existe, en general, una gama de disciplinas que permiten cierto número de combinaciones.

3.5. *Necesaria preparación sociopolítica del programador*

Lo que me preocupa más, en lo que se refiere al programa anual de cursos es, precisamente, la brevísima duración de éstos. He hecho notar, antes, que consideraba indispensable que el programador poseyera un conocimiento profundo de la política económica. Éste no puede adquirirse en el curso de un año, sobre todo cuando los alumnos tienen preparación insuficiente en economía y en estadística. Por otra parte, es necesario que el programador posea, igualmente una cierta formación en otras ramas de las ciencias sociales. El hecho se reconoce —además— en los diversos programas que incluyen cursos con los que se cubre la sociología del subdesarrollo, el papel del Estado, la administración pública; sin embargo, estas materias parecen haber entrado por la puerta de servicio. Quizás valiera la pena pensar en institucionalizar la profesión de programador; hacer de ella una disciplina en la que se enseñaría, en la teoría y en la práctica, la toma de decisiones, el análisis de las alternativas y todo el conjunto de la política económica y social.

4. OTROS TROPIEZOS EN EL RECLUTAMIENTO DE PERSONAL

4.1. *Dificultades de la administración en el reclutamiento de personal para el desarrollo*

Para terminar, quisiera referirme a las dificultades que deben afrontar las administraciones públicas en lo que se refiere al reclutamiento de personal especializado. En primer término, la mayoría de los países latinoamericanos confrontan endémicamente problemas de tipo monetario, fiscales, de comercio exterior, que absorben la atención permanente de los hombres de talento de que dispone el país. En consecuencia, se tiende a transferir hacia los servicios que administran la política económica al personal más capaz del que disponen los servicios de planificación. Hay una presión continua que tiende a transferir al dominio de la administración al personal más calificado del que podría disponerse en el dominio del análisis económico. Estas tendencias —evidentemente— no dejan de agravar la penuria de especialistas en programación.

4.2. *Las bajas remuneraciones públicas y las superiores del sector privado*

En segundo lugar, muchas administraciones experimentan dificultades de reclutamiento de personal, en razón de las limitaciones que se les imponen, en muchos países, en cuanto a las remuneraciones que se les pueden ofrecer a estos especialistas. Así, en la mayoría de los países, los hombres de talento se dirigen, de preferencia, hacia el sector privado en que las remuneraciones son muy superiores a las que les ofrece la función pública. En el mismo orden de ideas, los organismos internacionales han fijado cotas que difícilmente pueden alcanzar las administraciones nacionales.

4.3. *Tropiezos interpuestos por las ideologías*

Finalmente, hay factores ideológicos que igualmente traban las posibilidades de reclutamiento. En efecto, hasta hoy, los adeptos de los partidos conservadores confunden aún la planificación con la concentración de las decisiones; los izquierdistas, por el contrario, otorgan un gran valor al instrumento programático. En consecuencia superan en número los de ideología izquierdista a los de ideología derechista entre los programadores.

4.4. *Interés central de los educadores en las fallas y necesidades señaladas*

De las observaciones precedentes, es sólo la primera la que interesa a los educadores. Implica que puesto que es esencial la especiali-

zación, es indispensable dedicarle cuidados especiales, en razón de la inestabilidad profesional relativamente elevada que se registra en los países menos desarrollados. Esto, como era de esperar, afecta más la forma en que se transmiten las materias objeto de enseñanza.

¹ El análisis de proyectos figura sólo como curso semestral.