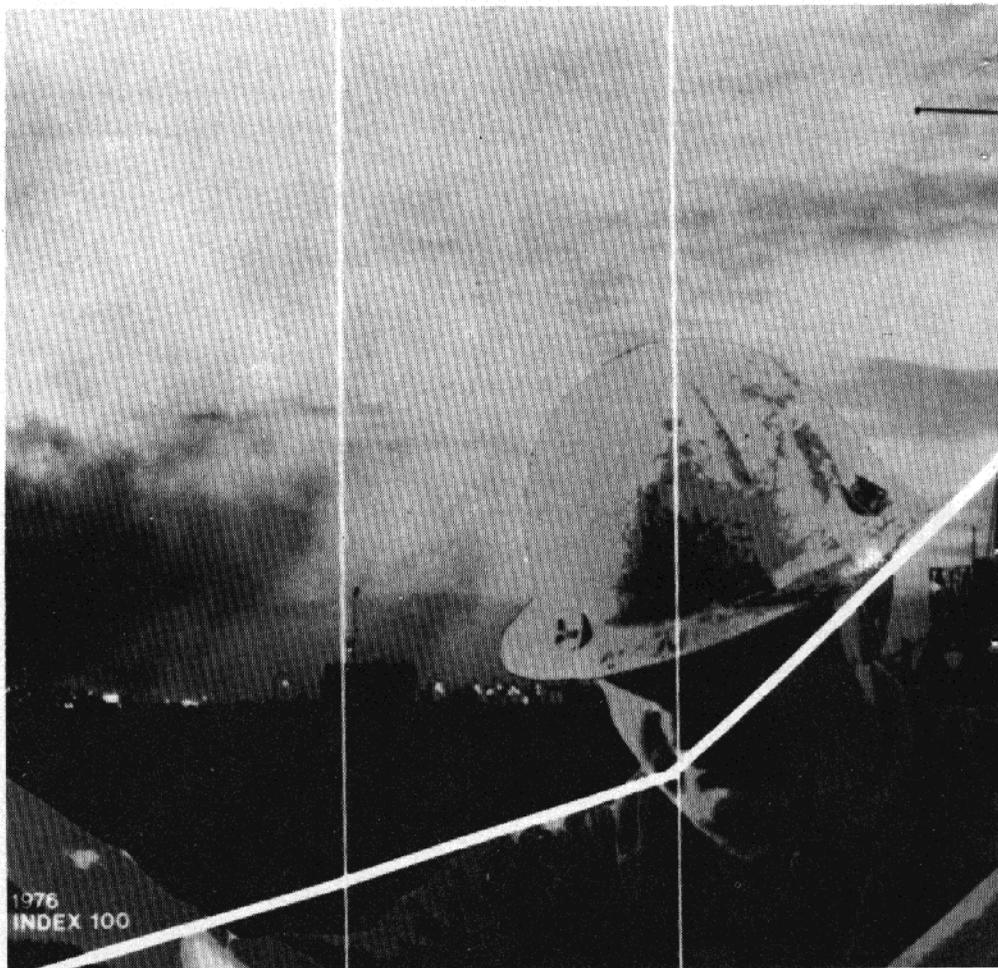


EVALUACION CRITICA DE LOS METODOS DE PLANEACION

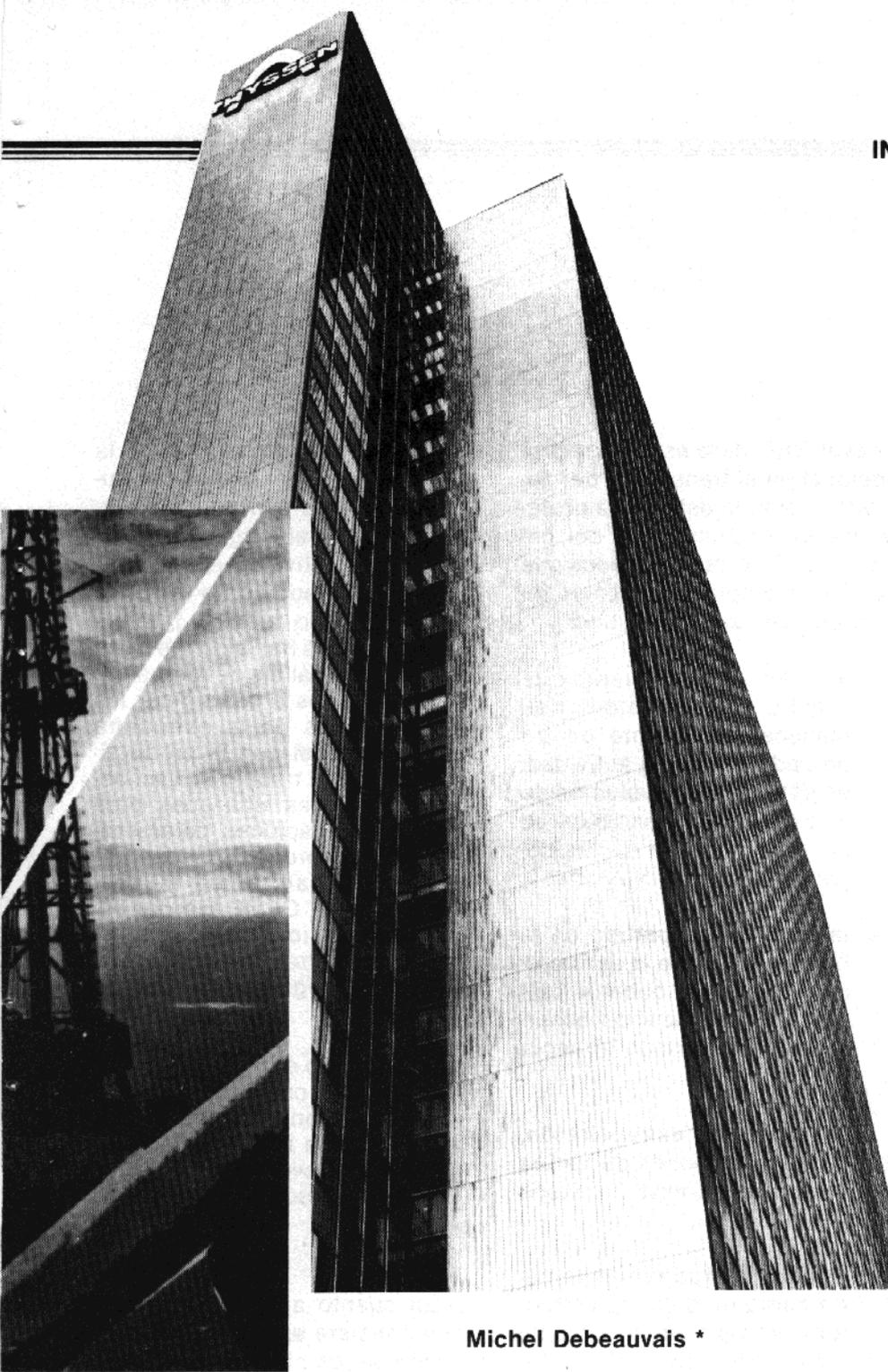
La planificación de los recursos humanos se elaboró en el curso de los años 60 y fue adoptada, progresivamente, por un número creciente de países en los años 70. Actualmente debe ser revisada para adaptarla a la situación de los años 80. Esta revisión no debe hacerse únicamente sobre las técnicas de previsión, sino también, sobre un diagnóstico de la nueva situación. Estos son los puntos que serán tratados en esta ponencia:

La noción de "recursos humanos" apareció a finales de los años 50, está ligada a la evolución de las ideas sobre la naturaleza y el papel del "factor de trabajo", dentro de la producción y el crecimiento económico, está ligada también a la evolución de la planificación como instrumento de la política económica y social. Estas dos evoluciones han sido paralelas, pero distintas: la primera resulta de la teoría económica, y la segunda de la práctica de la planificación.



Las investigaciones sobre los factores del crecimiento económico de los años 50 hicieron hincapié sobre el progreso técnico (Solow y Kendrick), y sobre las características cualitativas y estructurales de la mano de obra; las cualidades profesiona-

les de los trabajadores se atribuyeron a la formación que recibieron, y ésta se atribuyó a la educación, por tanto, la educación fue considerada como una inversión dentro de la teoría del "capital humano"; se midió el



Michel Debeauvais *

papel del progreso educativo dentro del crecimiento económico (T. Schultz, E. Dennison) así como, las tasas de rentabilidad (individuales y sociales) de los diferentes niveles educativos (G. Becker, J. Nimer, M. Blaug, G. Psacharopoulos).

Para los planificadores, el afán de unir la planificación del sistema educativo a la planificación económica, es lo que ha conducido a desarrollar las necesidades en mano de obra por niveles de calificación y de formación.

Las metodologías son diversas, pero las del Proyecto Regional Mediterráneo⁽¹⁾ permanecen, todavía, como el mejor ejemplo de referencia de lo que se ha dado en llamar "planificación de los recursos humanos", y la mayor parte de los métodos empleados puede aplicarse a este modelo.

Las principales etapas de esta planificación corresponden a los diferentes factores que son capaces de influir sobre la demanda de las necesidades de calificación:

- a) La tasa de crecimiento global de la economía;
- b) las tasas de crecimiento de los diferentes sectores de la economía (dicho de otra manera, la evolución de la estructura económica);
- c) la evolución de la productividad del trabajo dentro de cada sector de la economía;
- d) la evolución de la estructura profesional dentro de cada sector de la economía;
- e) la evolución de los grados de calificación de las diferentes categorías profesionales.

* Ponencia presentada por el autor en el Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las tres primeras etapas se desprenden de la planificación económica y permiten hacer una revisión del empleo total (es decir la demanda global de mano de obra), según la indentidad:

$$L = X_x \frac{(X_i)}{X} \times \frac{(L_i)}{X_i}$$

ó : L = número total de trabajadores con empleo.
 x = producción total.
 i = sector económico.

Las otras 2 etapas constituyen la parte esencial de la planificación de los recursos humanos, lo que se llama frecuentemente "aproximación de la mano de obra", para oponerla a "aproximación de las tasas de rendimiento".

La previsión de la demanda de trabajo por categorías profesionales necesita, por una parte disponer de datos sobre la repartición de la población activa empleada por profesiones y sectores económicos (así como, por edades y sexo), para el año base del periodo de proyección. Pero se necesita, sobre todo, prevenir

la evolución de la estructura profesional en el transcurso del periodo, o aún, la estructura profesional en el último año del periodo. Los diversos métodos que han sido empleados tienen todos un carácter pragmático:

- a veces se ha supuesto que la estructura profesional permanecerá constante dentro de cada sector de actividad: en este caso, la evolución de la estructura económica es el factor esencial de las necesidades por profesiones.
- también se ha partido de la hipótesis de que la estructura profesional debería prolongar las tendencias observadas en el pasado (Francia)

Para hacer tal extrapolación, se necesita disponer de series cronológicas, mínimo 2 censos de población.

- algunos métodos han tomado como modelo "la estructura profesional de un país más avanzado (Francia, 1952; Austria en 1960; etc).

- también se ha partido de la hipótesis de que la evolución de la estructura profesional estaba ligada a la de la productividad del trabajo (considerada como reflector del trabajo técnico), estas relaciones han sido medidas por los análisis de regresión, destinados a cuantificar las relaciones de la estructura profesional con la productividad del trabajo(2). Las observaciones utilizadas para las estimaciones paramétricas son proporcionadas por las comparaciones internacionales (OCDE), o por las comparaciones a escala nacional entre regiones económicas, regiones o razones sociales.
- Asimismo se emplean métodos más cualitativos, como las opiniones de los empleados o de los especialistas, sobre la evolución deseable de la estructura profesional.

En cuanto a la quinta etapa, que consiste en prevenir la evolución de los niveles de calificación, los diversos métodos

(1) El Proyecto Regional Mediterráneo ha sido una empresa de planificación de los recursos, efectuada por iniciativa de la OCDE en 6 países (España, Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia), para el periodo 1960-1975. Una exposición metodológica fue dada en "La Evaluación Técnica del P.R.M." (OCDE, 1967), y la aplicación más completa en Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico en Argentina

(OCDE, 1967).
 (2) Las ecuaciones probadas son normalmente de la siguiente forma:

$$\frac{L_j}{L} = f \frac{(X_i)}{L} \text{ o } \frac{L_j}{L_i} = f \frac{(X_i)}{L_i}$$
 según haya sido efectuado el análisis, ya sea a escala global o por sectores económicos.
 j = denota una categoría profesional, o un grupo de profesio-

nales.
 La forma log - lineal es la que con mayor frecuencia es escogida para la ecuación de regresión, es decir:

$$\ln \frac{L_j}{L_i} = 1 \cdot n \cdot a + b \cdot X \frac{1 \cdot n \cdot X_i}{L_i}$$
 En este caso el coeficiente de regresión b se interpreta como el coeficiente de elasticidad (constante) de una profesión en relación a la productividad del trabajo.

empleados son de la misma naturaleza que aquellos que han sido mencionados con anterioridad. El punto más delicado, es aquel de la relación para establecer entre las 3 nociones: profesión, calificación y formación. Ciertos métodos (planificación soviética) se fundan sobre la identificación de 3 clasificaciones: cada categoría profesional debe corresponder a un tipo de formación, que confiere las cualidades requeridas para el ejercicio de esta profesión.

Pero, la mayor parte de los métodos buscan precisar las proporciones "deseables" entre los diferentes niveles y tipos de formación, que deberían corresponder a los niveles de calificación, profesional (por ejemplo, los cuadros superiores), reagrupando los conjuntos de categorías profesionales, lo más homogéneamente posible (Proyecto Regional Mediterráneo, Francia, México, etc.) Por ello, se establecen sistemas de equivalencia formación-calificación profesional, de acuerdo a procedimientos análogos a los que han sido descritos más arriba.

De acuerdo a la previsión de la demanda de calificación por niveles y tipos de formación para el conjunto de la economía en el último año del plan, la etapa siguiente consiste en estimar las "necesidades de reemplazamiento" del stock inicial. Es necesario agregar los aumentos

netos dentro de cada categoría, para obtener el total de los nuevos efectivos a formar.

En el transcurso de los años recientes se agregan varias etapas nuevas, tales como:

- a) la movilidad profesional en formación universitaria, que pueda jugar un papel muy importante para las categorías profesionales donde el reclutamiento se hace por promoción, más que por los diplomas de las formaciones iniciales;
- b) la estructura por edad de las categorías profesionales, que tienen una importante incidencia sobre las suspensiones de actividad y, por lo tanto, sobre las necesidades de reemplazamiento;
- c) las formaciones extra-escolares que las estadísticas no comprenden aún de manera satisfactoria;
- d) las previsiones de la oferta de titulados;
- e) los modelos de simulación permiten multiplicar los submodelos y las variaciones, dentro de las previsiones de la oferta y la demanda, y explorar las consecuencias de las modificaciones de las diferentes variables y parámetros.

La mayor parte de los economistas han subrayado las debilidades teóricas de estos métodos: las principales críticas son por el hecho de que estas previsiones de la demanda descuidan las posibilidades de substitución entre las diferentes categorías de trabajadores, así como, la estructura de los salarios y sus variaciones en el tiempo.

Pero la teoría del capital humano, que es la preferida de los economistas neo-clásicos, no proporciona otro método que permita cuantificar las necesidades en calificación-formación.

Las tasas de rentabilidad (individuales y sociales) de los diferentes niveles de educación suministran, únicamente, los indicios indicadores de los órdenes de prioridad, pero no los de las previsiones. En cuanto a las funciones de producción a factores sustituibles (del tipo Cobb Douglas, C.E.S. o V.E.S.), los esfuerzos para distinguir varias categorías de educación de calificación, y calcular sus elasticidades de substitución no han alcanzado resultados convincentes; las ecuaciones que admiten más de dos o tres factores de producción, se tropiezan con dificultades de estimación de los parámetros.

Estas discusiones sobre las ventajas y desventajas de estos dos enfoques tienen una gran importancia para los economistas.

tas y los especialistas. Pero, para los políticos (Policy makers), el criterio principal es la verificación por la crítica: después de una veintena de años, en los que las previsiones han sido hechas sobre un gran número de países, ahora es posible confrontar las previsiones con los resultados observados. Se puede así, evaluar, a posteriori, el valor predictivo de los diferentes métodos utilizados, y ver si han ayudado a tomar decisiones, en una dirección correcta, o si estas decisiones han agravado las penurias o los excedentes. Esta evaluación retrospectiva está actualmente en curso en el Instituto Internacional de Planeación de la Educación. Teniendo que, los primeros resultados están disponibles, sólo podemos formular algunas hipótesis de trabajo, que faltan ser calificadas.

La confrontación de las previsiones hechas en los diferentes países, con las evoluciones observadas debería permitir aportar elementos nuevos en el debate entre los adversarios de las previsiones (esencialmente, los economistas de varias escuelas neo-clásicas) y sus defensores (practicantes de la planeación).

¿Entre los diversos métodos de previsión utilizados, parecerían algunos ser superiores a otros? ¿El empleo simultáneo de varios métodos, daría mejores resultados que uno sólo? ¿Las previsiones sectoriales (o limitadas a los proyectos de desarrollo específico parecerían más exactas que las previsiones globales? ¿Las previsiones sobre la oferta de mano de obra por niveles de formación, parecerían más fiables que las previsiones de la demanda de calificación?

¿Los métodos de previsión de la evolución de la productividad del trabajo han resultado satisfactorios (extrapolación de las tendencias pasadas, comparaciones, otros métodos "ad hoc")?

¿Estos métodos programáticos parecerían menos confiables que aquellos que utilizan funciones de producción, tomando en cuenta simultáneamente la evolución de los diferentes factores de producción y/o la evolución de sus precios respectivos?

¿Dentro de los países donde las decisiones son tomadas para influir sobre la evolución del sistema educativo, en función de las previsiones de mano de obra, es posible evaluar las consecuencias de estas decisiones y de apreciar si se han llevado por el camino de la evolución deseable, ó si se han revelado erróneas?

Sobre la base de 10 estudios de caso, B. Ahamad y M. Blaug⁽³⁾ apreciaron que, "la precisión de las necesidades de mano de obra no se ha presentado, hasta ahora, particularmente útil para la toma de decisiones en materia de educación, es más, se puede decir, que a veces ha conducido al error".

Mi opinión es bastante diferente: creo que las previsiones que han sido hechas con bastante cuidado, han convergido en estimaciones bastante cercanas a la realidad. Como los países industriales (países socialistas de economía centralizada, Francia, Estados Unidos, Alemania), por ejemplo, estas pruebas honorables se explican, desde mi

(3) "The Practice of Manpower Forecasting", B. Ahamad y M. Blaug ed.,

Publishing Company, Amsterdam, 1973. pag. 322.

punto de vista, por el hecho de que se fundan, directa o indirectamente, sobre la extrapolación de las tendencias pasadas, o de las relaciones observadas dentro del país mismo, ó de los países similares. Estos métodos fueron adoptados a la coyuntura de crecimiento económico sostenido de los países industriales y de la penuria de la mano de obra calificada y altamente calificada, que prevalecía sobre el mercado de trabajo. Como estas precisiones de las necesidades en calificación sobrepasan, frecuentemente, las posibilidades de expansión de los sistemas de educación, donde podría admitirse que ellos correspondían a la evolución del mercado de trabajo, y de las necesidades de la economía. Dentro del Tercer Mundo, las precisiones similares correspondían, también, a las escaseces de trabajadores calificados, más que a la prioridad dada al desarrollo de la educación por los gobiernos y por la población.

Actualmente, la situación es radicalmente diferente: la crisis económica y el aumento del desempleo hicieron aparecer un desequilibrio entre la oferta y la

demanda en todos los niveles de calificación, tanto en el Tercer Mundo, como en los países industrializados, donde las escaseces subsisten, se trata de fenómenos parciales, el seguimiento del modelo de crecimiento de los últimos 25 años, no es sólo inaceptable para el Tercer Mundo, sino que es también imposible, puesto que, toma en cuenta la evolución probable y la interacción de los factores principales que influenciarán las economías de los diferentes grupos de países. Todas estas precisiones, a largo plazo llegan a la conclusión de que las soluciones aceptables a estos desafíos, no pueden ser encontradas más que por una toma de consciencia de la amplitud de los nuevos problemas, de su prioridad y de su interdependencia.

En lo que concierne a los recursos humanos, es decir, a las interrelaciones entre el desarrollo de la educación, del empleo y de la economía, trataremos de indicar algunas características de esta nueva situación, de lo que los previsionistas llaman "las tendencias pasadas".

Esta inversión de las perspectivas no es particular a los recursos humanos, se extiende a todos los sectores del desarrollo económico y social. Más allá de una recesión temporal, se puede uno preguntar si no se trata, también, de una crisis estructural, que revele los fracasos de los 2 primeros "Decenios de Desarrollo" (1960 a 1980). Es característico que todos los escenarios a escala mundial, que fueron elaborados para los decenios 80 y 90⁽⁴⁾ concuerdan al menos en un punto: Dentro de las investigaciones sobre el crecimiento económico y los factores que lo determinan, se establecieron relaciones de causa-efecto entre varias series de hechos que evolucionaban paralelamente al progreso técnico, básicamente, y a los cambios observados en la estructura profesional: algunos investigadores subrayaron que los progresos técnicos, y los cambios dentro de la composición orgánica del capital, hicieron aparecer nuevas necesidades de mano de obra calificada (efecto de la demanda); otros (T. Schultz, E. Denison), a la inversa, atribuyeron las alzas tendenciales de la productividad del trabajo (conside-

(4) Club de Roma, Programa 2000 de UNITAR, Modelo Leontief para las Naciones Unidas; Modelo Bariloche (para América Latina); Repor-

te Willy (Banco Mundial). Una presentación comparativa de los modelos prospectivos mundiales fue hecho por Sam Cole.

rada como una medida cercana al proceso técnico), a la elevación general de los niveles de instrucción de la mano de obra (efecto de la oferta).

El progreso técnico no parece amortiguarse en el futuro (biología, informática, nuevas fuentes de energía, etc.), pero sus consecuencias sobre el empleo podrían ser muy diferentes a las del periodo precedente, o continuará, sin duda, viendo aparecer nuevas necesidades en el campo de las profesiones especializadas; pero, estas podrían ser satisfechas, por medio, de capacitación extra-escolar y de perfeccionamiento del empleo, así como por las formaciones iniciales. Estos nuevos empleos no serán necesariamente más numerosos que aquellos que se vuelvan inútiles. En fin, al balance global de los movimientos ascendentes de calificación, y de los procesos de descalificación, no será forzosamente positivo. Algún estudio sugiere que el ritmo del progreso técnico, que no pudo amortiguar la crisis, podría dar como resultado una baja tendencial del empleo global y, al mismo tiempo, los niveles de instrucción de la población activa continuarían elevándose, por efecto del seguimiento de la expansión de las enseñanzas secundarias y superiores.

En los países del Tercer Mundo, se necesita también señalar 2 tendencias agravantes: la pre-

sión demográfica y los límites de la capacidad de absorción de los sectores modernos de la economía. El crecimiento de la población se traduce, a la vez, en un aumento exponencial del ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo, asimismo que por necesidades de reemplazo, debidas a las débiles suspensiones de actividad. Es más, la oferta de empleo de los diplomados, de la secundaria y educación superior (donde el crecimiento es mucho más rápido que el de la población activa total), está orientada hacia el empleo asalariado dentro del sector moderno, cuya capacidad de absorción es limitada.

No se puede, por tanto, contar con la evolución espontánea del crecimiento económico, ni con el progreso técnico, para asegurar automáticamente el pleno empleo cuantitativo de los recursos humanos en los años 80.

Dentro de estas condiciones, los métodos de precisión fundados sobre la extrapolación de las tendencias pasadas, no pueden ser más consideradas como satisfactorias. No se pueden tampoco, remitir a los métodos voluntaristas, consistentes en fijar, más o menos, voluntariamente objetivos deseables que sean alcanzados por reformas decididas bajo preparación y experimentos valiosos; este tipo de planes y de reformas encontraron bastantes

obstáculos y fracasos en el pasado reciente, que se han considerado como soluciones de reemplazamiento.

¿Dentro de qué vía, se puede entonces, buscar nuevos métodos de planificación de los recursos humanos? Indicaré aquí algunas orientaciones, para contribuir a un debate sobre estas cuestiones:

- 1.— Es solamente, dentro del marco de las políticas de empleo, y de las políticas educacionales, que se podría investigar las técnicas de planificación apropiadas, las soluciones no pueden ser alcanzadas únicamente por las técnicas de la planificación.
- 2.— Los recursos humanos no se podrán planificar más que dentro del marco de las estrategias globales del desarrollo económico y social.
- 3.— Es necesario desarrollar un sistema de información y de observación continuo del mercado laboral, básicamente dentro de los sectores que han sido inflingidos hasta ahora, dentro de las estrategias nacionales: el sector informal, los empleos dentro de todas las empresas que estén dentro del sector moderno.