

Sólo para Participantes  
ORIGINAL: ESPAÑOL

6 de mayo 1991

---



**LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
sus inflexiones en el umbral del siglo XXI**

(Primera versión para comentarios)

ANA SOJO

---

Documento a ser presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública organizado por el Proyecto HOL/90/S45 "Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" en Santiago, Chile, durante el período 6 - 8 de mayo 1991. Las opiniones expresadas en este estudio, son de la exclusiva reponsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



**La política social en América Latina y el Caribe:  
sus inflexiones en el umbral del siglo XXI <sup>1</sup>**  
(Primera versión para comentarios)

Ana Sojo <sup>2</sup>

**I. PRESENTACION**

Las inercias de la política social prevaleciente hasta la pasada década y las principales alteraciones ocurridas recientemente son, para bien o para mal, los principales hechos portadores de futuro al terminar el siglo. El término de reforma de la política social merece ser reservado fundamentalmente para designar cambios producto de decisiones estratégicas que tienen repercusiones cruciales en la orientación general de las políticas sociales. Muchos cambios recientes más bien han surgido al calor de restricciones y constricciones de sentido inmediato lo cual, sin embargo, no les resta también un cierto impacto global.

Las siguientes ideas no analizan ni describen las alteraciones recientes ocurridas en la región.<sup>3</sup> Elaborado con el ánimo de este taller, que tiene como objetivo fijar orientaciones de investigación, el documento trata únicamente de fijar la atención sobre cinco de los elementos más importantes que dan cuenta, por una parte, de la intencionalidad o direccionalidad de los cambios y, por otra, de las determinaciones que imponen retos a la política social en el futuro próximo, tanto para el logro de equidad como para la competitividad sistémica. Las cinco determinaciones tienen relevancia para aumentar la efectividad del Estado y su análisis se puede aplicar, según sea pertinente, a diferentes niveles de la política social: a su orientación global, a la sectorial, a programas concretos.

La inserción de América Latina y del Caribe en la economía mundial requiere elevar la productividad; el esfuerzo de inversión necesario para tales propósitos impregna también a las políticas sociales e implica una transición desde formas de ajuste eminentemente financieras en los programas sociales a la elevación de la productividad de las políticas y a elevar su contribución en la creación de factores.

---

<sup>1</sup> Documento elaborado para el taller sobre Reformas de política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina del Proyecto regional -CEPAL, Santiago, mayo 1991

<sup>2</sup> Funcionaria CEPAL/CELADE

<sup>3</sup> Al respecto ver CEPAL, 1990b.

## II. EL AJUSTE FINANCIERO EN POLITICA SOCIAL

El grado de sensibilidad de los programas sociales a las fluctuaciones económicas se revela en el comportamiento del gasto social. La reducción del crédito externo, el servicio de la deuda, la disminución de ingresos fiscales debido a la recesión o a alteraciones de las políticas impositivas, la reducción de los fondos específicos para programas sociales, entre otros elementos, ha sido factores económicos determinantes para reducir el gasto.

El volumen del gasto social y su participación en el gasto público total expresan prelacones en la estructura del gasto e importantes interrelaciones de la política económica - mediante lo fiscal- con la política social. Interesa, a tal efecto, indagar sobre el sentido y repercusiones del comportamiento diverso del gasto social, en diferentes países y en diferentes períodos: este comportamiento va desde su reducción relativa y absoluta respecto del gasto total, hasta la permanencia proporcional de ciertos renglones del gasto -sobre todo en salud. También es importante analizar las elasticidades particulares del gasto en los distintos sectores sociales respecto del PIB.

Al dilucidar el sentido de tal comportamiento, resulta importante considerar factores de tipo político y económico que hayan resultado determinantes. Por ejemplo, si la caída expresa una discriminación contra los sectores sociales, cuando las reducciones en estos rubros son mayores que en otros, o más bien un comportamiento semejante al de otros rubros del gasto público también afectados. También distinguir la influencia y la autonomía relativa respecto de determinaciones macroeconómicas a la luz de restricciones impuestas por el endeudamiento, o bien de holguras surgidas a raíz de procesos de renegociación de la deuda externa.

De acuerdo con peculiaridades políticas y económicas, son diversos los esfuerzos por mantener el gasto social, o por aumentarlo en programas necesarios para atender los efectos sociales regresivos del período de ajuste. Cabe allí considerar reformas tributarias, o elevaciones de las tarifas de los servicios sociales en programas con financiamiento bipartita o tripartita. En tales casos es importante atender los impactos redistributivos de las medidas.

Otras dos orientaciones resultan también determinantes en el comportamiento del gasto. Por una parte, éste puede estar ligado con una política de estabilización en política social que, en lo fundamental, ajusta el gasto a la disponibilidad de ingresos disponible, lo cual, en un período recesivo, normalmente es

sinónimo de restricciones.<sup>4</sup> Pero, por otra parte, es necesario analizar medidas tendientes a superar tales restricciones mediante una elevación de la productividad del uso de los recursos en los servicios sociales.

### III. LA PRODUCTIVIDAD DE LA POLITICA SOCIAL

No es adecuado inferir unívocamente la direccionalidad de la política social de un país y establecer comparaciones con otros a partir de las dimensiones del gasto social efectivo -sus recursos constantes, mayores o menores-. Es necesario también tener presente que, en la realidad, la optimización del uso de recursos no tiene lugar ni dentro de un conjunto fijo de recursos, ni en el marco de una tecnología constante. A la luz de la evolución tecnológica, los recursos constantemente se crean, se mejoran o deterioran. De allí que "el beneficio no consiste en optimizar dentro de las constricciones existentes sino en cambiar las constricciones" (Porter, 1990, p. 781-782, traducción A.S.). La eficacia y eficiencia de la prestación de servicios sociales también tiene relación con los contextos políticos y administrativos: están en juego recursos políticos, burocráticos y presupuestarios (Grindle, 1989, p. 101 y 102).

Para analizar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios sociales resulta particularmente importante preguntarse por los recursos indispensables para brindar los servicios de acuerdo con diversas propuestas técnicas, al igual que por el "mix" adecuado de los mismos, la tasa de creación de tales recursos, su estructura de costos.

Se pueden señalar, entre otros elementos que están en juego: estado de los equipamientos técnicos; calidad de los recursos humanos encargados de prestar los servicios; relación entre tasa de inversión y gastos de operación en la estructura del gasto; mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura; formas de reclutamiento del personal; incentivos en recursos humanos; remuneraciones de los diferentes estratos del personal; uso espurio de algunos servicios debido al deterioro o falta de cobertura de

---

<sup>4</sup> Un efecto típico de tales medidas en la región ha sido en el caso de la educación primaria, el severo recorte por el lado de los necesarios apoyos a la función docente; a pesar de la severa caída de los salarios docentes, ellos alcanzan una proporción desmedida del presupuesto. En el caso de la salud, se presentan a veces por el sentido del recorte del gasto, problemas de subutilización de la capacidad instalada hospitalaria debido a la falta de recursos complementarios.

otros <sup>5</sup>; grado de adecuación entre los grupos objetivo de los programas y los sectores que efectivamente reciben los servicios; adecuación entre los efectos redistributivos propuestos y los efectivos.

Interesa en esta temática indagar sobre el carácter de los esfuerzos por elevar la productividad de la política social. <sup>6</sup> Por ejemplo, si se ha tratado de hacer mediante nuevas orientaciones en el seno de los mismos programas, bajo el alero de las instituciones tradicionalmente encargadas de ellos, o mediante su abandono total o relativo, mediante la creación de nuevos programas en nuevas instituciones <sup>7</sup> etc. Es decir, indagar sobre las orientaciones de reasignación de recursos, o sobre innovación en su uso dentro de los mismos programas. De haberse realizado innovaciones, resulta interesante conocer el sentido de las mismas: alteraciones en recursos humanos, en sistemas de financiamiento, reformas en la política de inversiones, en el sistema de organización de los servicios. Sería interesante determinar en qué grado se abandonan metas de política social, o si estas se mantienen o amplían y se recombinan los recursos disponibles en una manera tal que se eleve la productividad del uso de los recursos o, por el contrario, si inercias políticas o económicas llevan a que prevalezca un uso ineficiente de los mismos.

#### IV. POLITICAS SOCIALES SELECTIVAS CONTRA LA EXTREMA POBREZA <sup>8</sup>

Las modificaciones de la política social tendientes a "focalizar" prestaciones de servicios estrictamente en los sectores más pobres de la población deben ser analizadas atendiendo también a la tensión entre las dos racionalidades arriba tratadas - el ajuste financiero y la elevación de la productividad en la prestación de servicios- o bien, dilucidar la combinación que en la práctica se puede dar entre ambas.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el uso intensivo de servicios de emergencia hospitalarios debido a rechazos sucesivos de pacientes, largas tramitaciones, prolongación de tiempos de espera, para servicios de intervenciones quirúrgicas o consultas de especialidad, o debido a la reducción de consultas del Ministerio de Salud u órgano equivalente.

<sup>6</sup> Hay experiencias interesantes de reorganización del sector salud en Brasil desde 1982 (Vianna, 1988) y en la CCSS en Costa Rica (Sanguinety, 1988)

<sup>7</sup> Paradigmático de esta orientación centrada en realizar los esfuerzos creando una nueva institucionalidad es el Fondo social de emergencia de Bolivia, reemplazado después por el Fondo de inversión social.

<sup>8</sup> Para un mayor detalle de las ideas de este apartado ver Sojo (1990a)

Para determinar los beneficiarios de los programas sociales, resultan de extraordinaria importancia las estimaciones sobre la distribución del gasto social en los diferentes estratos socioeconómicos, realizadas de acuerdo con diferentes medidas de la desigualdad (Sen, 1979) y sobre los aportes que cada uno de los estratos realiza al financiamiento de los programas sociales, cuestión que también remite a la capacidad de cada grupo social para hacerlo, y a las discusiones en torno a la fijación de tarifas para los servicios sociales.<sup>9</sup>

Cuando las modificaciones tienden estrictamente a reducir la prestación de servicios a otros sectores sociales que no sean definidos como pobres -cuyos beneficios se califican de acuerdo con criterios selectivos como filtración, pero se conserva la manera en que los servicios son prestados sin aumentar la eficacia del uso de los recursos, estamos ante un ajuste eminentemente financiero, normalmente vinculado con un desmantelamiento de programas debido a constricciones presupuestarias.

La idea de canalizar recursos hacia los sectores más vulnerables en los períodos de ajuste y en general de incrementar la participación de los grupos de menores ingresos en el gasto social no parece haber perdido terreno recientemente, y diversas iniciativas se han tomado a tal efecto. Sin embargo, se han señalado recientemente aspectos problemáticos de la misma por parte de sus propios impulsores, algunos de los cuales se mencionan a continuación (Nelson, 1989; Besley y Kanbur, 1990):

- a) se ha reconocido como importante lograr el apoyo de los sectores medios para aumentar la eficacia de los cambios estructurales. De allí se ha propuesto una "focalización amplia", que cubra áreas de interés tanto de los pobres como de los deciles medios y que posibilite alianzas políticas;
- b) se considera necesario enfatizar políticas macroeconómicas antipobreza, de manera que los programas compensatorios apoyen los esfuerzos de más largo aliento en favor de los pobres, pero sin sustituirlos;
- c) se considera por tanto adecuada una estrategia óptima situada entre los extremos constituidos por la focalización perfecta y la universalidad completa;

Resulta importante indagar como las políticas selectivas han estado marcadas o tensadas por consideraciones de este tipo, y como ello se ha inscrito en la estructura institucional y en el tipo de programas.

---

<sup>9</sup> Es interesante, a manera de síntesis argumental, la polémica entre Jiménez (1990), Ndulu (1990) y Stern (1990). También Gertley, Locay y Sanderson (1987)

Al analizar la eficacia de los programas sociales selectivos resulta también importante analizar los vínculos con la amplia gama de políticas que tienen también repercusiones positivas sobre la equidad: la protección de salarios mínimos; el reajuste de tarifas de los servicios como luz y agua de acuerdo con el ingreso de los usuarios, considerando zonas de residencia y/o niveles de consumo; la recuperación de los salarios vinculada con los aumentos en la productividad; los servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas de capacitación para microempresarios, trabajadores de cuenta propia y campesinos; regulación de los títulos de tenencias legítimas; capacitación tecnológica y asistencia técnica y financiera a la pequeña agricultura.

Es importante analizar también como inciden en la eficacia de los programas su conjunción con los efectos salariales y en el empleo de los programas de ajuste, en razón de la velocidad de los ajustes de los precios relativos y de las diversas combinaciones de políticas macroeconómicas. Medidas de política económica, en el campo monetario, fiscal y cambiario tienen un gran impacto, debido a que el tipo de devaluaciones, las restricciones crediticias y del gasto afectan en forma peculiar a diversos grupos sociales. Influyen también la secuencia y la rapidez de las reformas estructurales, tal como la secuencia y la celeridad de los programas tendientes a la apertura cambiaria y comercial.

Si los programas contra la pobreza, como ha sido lo prevaeciente, han implicado un uso alternativo de recursos,<sup>10</sup> es conveniente indagar en la estimación de las oposiciones (trade-offs) que ello ha implicado respecto de acciones preventivas en campos como la salud y la nutrición, o respecto del ahorro y la inversión propios de programas con dimensiones de largo plazo, cuando los programas antipobreza se han orientado hacia aumentar el consumo presente de los beneficiarios.

Para analizar si las políticas selectivas antipobreza han contribuido al aumento de la eficacia y de la eficiencia de la política social es necesario no solamente analizar el grado de cobertura de la población seleccionada, sino también analizar los siguientes puntos: estimar la manera en que se ven afectados grupos adyacentes a los sectores pobres seleccionados y si se originan por desprotección nuevos focos de pobreza; estimar los efectos que tienen los programas antipobreza mediante sus encadenamientos con otros programas sociales sobre la eficacia global de la política social, y eventuales oposiciones que pueden surgir si la selectividad atenta contra la maduración del gasto social y sus efectos dinámicos (por ej. atención de diversos grupos etéreos que garantiza atención a lo largo del ciclo vital).

---

<sup>10</sup> En ocasiones, los recursos han sido suplementarios, como fue el caso en Costa Rica, de la creación del llamado fondo de asignaciones familiares.

## V. DESCENTRALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

La descentralización de los programas sociales es polivalente para incrementar su eficacia y eficiencia. En el caso de las políticas selectivas contra la pobreza, sobre todo en el caso de la selectividad indirecta, el espacio comunal y regional puede ser relevante para identificar la pobreza y como criterio de ordenamiento, en torno al cual estructurar formas de servicios regionales o comunitarios. Esta identificación espacial permite, en principio, introducir programas de subsidio individual, cuyo consumo se realice individualmente, o de identificación comunal, con consumo del subsidio en un ámbito primordialmente comunal. En relación con la equidad, este espacio permite enfrentar problemas de cobertura, debido a localización y acceso de los servicios, y diferencias de calidad.

Resulta entonces interesante indagar sobre la relevancia del espacio comunal y regional para los programas sociales, y cómo ello se ha revertido en la desconcentración y descentralización de estos programas (Palma y Rufián, 1989)

La descentralización y desconcentración, si permiten captar las especificidades regionales y locales, pueden posibilitar adaptaciones de la oferta de servicios a las necesidades particulares, por ej. a la demanda de calificación de mano de obra, al tipo de morbilidad que debe ser enfrentado etc. Pero tal adecuación implica fortalecer el poder local, establecer prioridades claras y lograr un financiamiento también adecuado a las especificidades (por ej. costos de transporte y otros). También plantea severas exigencias gerenciales de coordinación con los otros poderes (Kliksberg, 1989, p. 136). Para evaluar los avances en materia de descentralización y desconcentración en cuanto a su aporte a la productividad de la política social, es necesario considerar como han sido enfrentados tales aspectos.

De ser posible, es importante observar cómo el comportamiento del gasto social total afecta en forma particular a regiones o localidades, en perjuicio o beneficio de las mismas.

La participación de las fuerzas políticas y de los intereses locales en la repartición de los recursos públicos puede contribuir a la equidad y a la eficiencia, toda vez que se reúnan dos condiciones. Por una parte, es importante evitar orientaciones clientelistas, lo cual implica fortalecer los mecanismos y la capacidad de toma de decisiones. (Rezende, 1988, p. 131) Por otra, la descentralización y desconcentración de servicios sociales debe contribuir al desarrollo de los potenciales endógenos de las regiones, es decir debe contribuir a maximizar los factores específicos a una región (Castells, 1989, p. 12; Sojo, 1991) en aquellos renglones pertinentes para la política social, y a usar

tales recursos en la oferta de servicios. Se trata entonces de dilucidar hasta qué punto los procesos actuales de descentralización y desconcentración han avanzado en esos dos planos.

Se debe analizar hasta qué punto la descentralización de la política social ha contribuido a orientar respecto de las peculiaridades, transformaciones y complejidades locales relevantes para estos programas. Las orientaciones sobre la complejidad y volatilidad local y regional resultan cruciales para elevar la eficacia y eficiencia de la política social, si se considera que ella aumenta con la capacidad de manejar complejidad, flexibilidad e incertidumbre, elementos que deben ser considerados en la gerencia de programas sociales (Kliksberg, 1989, pp.137-140).

Si se parte de que la referencia territorial es un eje articulador de identidad, de voluntades y de acciones, una política centrada en promover potencialidades regionales para la política social se ve favorecida por procesos de descentralización: la descentralización puede contribuir a los procesos de concertación necesarios en el campo de las políticas sociales, en tanto potencia la interacción de los actores y actúa sobre sus oposiciones y confluencias de "issues" estructurados en torno a una referencia espacial común. (Sojo, 1991) Resulta entonces fundamental constatar los avances logrados en este terreno.

## VI. POLITICA SOCIAL Y CREACION DE FACTORES PARA LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA

"La innovación, con pocas excepciones, resulta de un esfuerzo inusitado" Porter

La actual política social se sitúa en un cambio de paradigma tecnológico, época en la cual se modifica el sentido común respecto de cómo hacer las cosas y de cómo lograr un uso óptimo de recursos. Pero es necesario subrayar que las fuerzas económico-sociales impulsan y moldean la dirección del desarrollo tecnológico y que el "mundo de lo técnicamente posible es mucho más amplio que el de lo económicamente rentable ( y viable A.S.) y mayor que el de lo socialmente aceptable" (Pérez, 1986).

Esta circunstancia coloca a la política social ante dos imperativos. De una parte, en el mismo campo de la política social, ante la asimilación de las transformaciones tecnológicas que sean pertinentes en la prestación de servicios. De otra, los requerimientos de la transformación productiva y de la creación de nuevos factores implican modificar los contenidos de las políticas sociales, especialmente en el campo de educación y de la salud.

Para aumentar la eficacia de la política social, ello implica también conciliar tales transformaciones con otros objetivos perseguidos por las políticas, fundamentalmente con el de equidad.

Lo primero ha sido parcialmente abordado en el punto anterior. No se trata en ese caso, meramente, de introducir nuevas tecnologías, cuyo acceso incluso puede verse muy restringido en época de crisis. Ellas deben conciliarse con el tipo de programas y de servicios que se pretenden atender, y con la orientación global del conjunto de las políticas sociales, para no introducir sesgos inconvenientes<sup>11</sup>. Por lo demás, muchas veces, modificaciones en el orden institucional y organizacional que se "adelantan" en cierta medida a la introducción de las tecnologías, y prefiguran su necesidad, garantizan una mayor eficiencia de su introducción (Pérez, 1988 y Kliksberg, 1989).

Aunque aún no están muy desarrolladas las estimaciones cuantitativas sobre las relaciones entre educación, capacitación y productividad, numerosos estudios han mostrado claras correlaciones positivas entre estas variables. Investigaciones realizadas en los EEUU por la Comisión sobre la productividad en la industria del MIT, tendientes a plantear políticas para elevar la productividad, señalan precisamente como una de las causas de la merma de competitividad de ese país el deficiente sistema de educación y formación (Macario, 1990). Bastante taxativas resultan también las conclusiones de Porter (1990) sobre las causas de la competitividad en diferentes países (EEUU, Europa Occidente y Sudeste Asiático) que involucran elementos de política social, en educación y capacitación: "A partir de nuestra investigación quedan pocas dudas respecto de que la educación y la capacitación son decisivos en la ventaja competitiva nacional. Las naciones estudiadas que más invierten en educación (Alemania, Japón y Corea) tienen ventajas en muchas industrias, que se pueden remitir en parte a recursos humanos. Más elocuente aún es que en cada nación, las industrias más competitivas fueron aquellas donde la inversión especializada en educación y capacitación ha sido extraordinariamente grande" (p. 628).

Las modificaciones en este terreno expresan diferentes grados de comprensión en las sociedades respecto de la importancia asignada a la creación de factores para la equidad y el crecimiento económico, y diversos grados de consenso sobre la necesidad de

---

<sup>11</sup> Sobre el uso ineficiente e inequitativo de tecnología sofisticada en el caso de la salud hay abundante bibliografía, sobre experiencias en países muy diversos. Ver sobre Argentina Katz y Muñoz (1988) y World Bank (1987); y sobre el caso estadounidense, Navarro (1989) y The Economist (1989).

mantener una inversión sostenida a tal efecto.<sup>12</sup> En este contexto importa dilucidar cómo, en aras de la competitividad auténtica (CEPAL, 1990), la política social propicia actualmente la asimilación y difusión del progreso técnico en general, y cómo el Estado realiza intervenciones selectivas en renglones donde se puede lograr excelencia productiva. A tal fin cabe analizar diversos instrumentos que tienen tal dimensión: formación básica primaria y secundaria, centros de aprendizaje, centros de investigación vertebrados con las empresas, institutos especializados, subsidios preferenciales, universidades gubernamentales vinculadas con las empresas (CEPAL, 1990, pp. 111-114).

Los mecanismos institucionales prevaletentes en una nación para crear factores, son parcialmente función de sus valores políticos y sociales y constriñen en cierta medida el espectro de industrias en las cuales una nación puede ser competitiva (Porter, 1990, p. 81). La selectividad del tipo y de la variedad de factores incide a su vez en la direccionalidad de la inversión estatal en la creación de factores y en la estructura de factores prevaletente. También es crucial considerar que de acuerdo con las circunstancias

---

<sup>12</sup> Resultan interesantes, a tal efecto, algunas conclusiones de Porter (1990) respecto del efecto de la educación y el entrenamiento en la productividad de países europeos, del Sudeste asiático y de los EEUU.

\* En el caso de Suiza: se destaca entre los mecanismos creadores de factores, el sistema educacional. La educación pública es universal, y tiene una alta calidad, tiene apoyo social. La calificación de los maestros es más alta que en los EEUU y en el Reino Unido. Los cursos de capacitación están muy relacionados con la industria. Más importante para la especialización de factores son los sistemas de capacitación, semejantes a los de Alemania y que cubren a todos los jóvenes que no van a la universidad; la tradición de investigación universitaria es fuerte y tiene lazos con la industria (p. 319- 320)

\* Se afirma que el principal papel del Estado alemán ha sido en la creación de factores, especialmente educación y ciencia y tecnología, financiadas fuertemente.

\* Por el contrario, se constata en Gran Bretaña efectos negativos en la competitividad, no tanto por el punto de partida inicial de los factores, sino por problemas en los mecanismos para crear y mejorar factores. Entre los problemas se señalan: el acceso a la educación de alta calidad ha sido limitado a unos pocos; los montos destinados a tal efecto son menores que en otros países desarrollados. El énfasis ha estado en humanidades y ciencias puras y se han descuidado las ingenierías y disciplinas prácticas. La educación del estudiante promedio es muy mala; los maestros son menos calificados; se reciben menos horas de clase; el índice de deserción es mayor. No se han desarrollado sistemas de capacitación; el sistema de élite en la educación garantiza un buen rendimiento de ésta, pero una fuerza obrera no tan bien calificada; hacen falta managers. Las compañías británicas han hecho poco al respecto. (p. 497 y 498).

imperantes en la economía internacional, el "pool" de factores base de la productividad y de las ventajas comparativas y competitivas se deprecia rápidamente, a menos que constantemente se mejore y especialize. Entre ellos, los recursos humanos calificados y el conocimiento, que representan los factores más importantes para mejorar la ventaja competitiva, se deprecian particularmente rápido. A ello se agrega que los factores avanzados y especializados exigen la mayor y más sostenida inversión en las formas más difíciles. Por otra parte hay que subrayar que la creación de factores es acumulativa: una generación hereda áquellos creados por la generación previa (Porter, 1990, pp. 80 y 783).

En la región latinoamericana y del Caribe, debido a su menguada participación en la economía mundial y a su decreciente productividad, resulta particularmente crucial considerar la depreciación de factores en materia de recursos humanos, por sus repercusiones en la estructura del empleo y en la competitividad de los países. En política social, se deben determinar las modificaciones de su papel en la creación de factores, sobre todo en educación y salud.

Se trata entonces de analizar cambios ocurridos en la orientación de programas educacionales, vocacionales, en institutos públicos de investigación, en universidades gubernamentales, y/o la creación de nuevos entes con tales propósitos.<sup>13</sup> También es necesario analizar una importante "área gris", en la cual estrategias empresariales privadas relacionadas con la creación de factores tienen repercusiones en el bienestar de sus afectados, lo cual le imprime dimensiones de política social privada que afecta el bienestar de sus afectados; por ejemplo, los programas de capacitación en el trabajo.

Por otra parte, es importante analizar la inversión en política social destinada a crear factores generalizados de la producción, como la escuela primaria y secundaria, o bien su ausencia en zonas de escaso desarrollo. Fijar standars altos para educación y entrenamiento no es contradictorio con un amplio acceso a ellos; éste se puede facilitar mediante formas que no reduzcan las exigencias, sino que provean mecanismos tales como apoyo generoso a los estudiantes y exámenes de admisión que impliquen elevar la preparación de los estudiantes (Porter, 1990, p. 629).

Se puede considerar la tasa de inversión, los patrones de rendimiento deseados y las formas administrativas de las instituciones encargadas de tales tareas. Ello es importante de considerar en tanto los factores generalizados constituyen la base a partir de la cual se crean los factores avanzados y

---

<sup>13</sup> En ese sentido resulta interesante el proyecto de fortalecimiento de la formación profesional en República Dominicana. También ciertas orientaciones de INFOCAL en Bolivia (Macario, 1990, p. 9)

especializados, razón por la cual la inversión nacional en ellos es esencial para el desarrollo económico y social. De acuerdo con la tasa y direccionalidad de la inversión en tales factores y con su tasa de acumulación se pueden sistematizar los "patrones nacionales de creación de factores" (Porter, 1990, p. 132 y 133).

De acuerdo con el grado de innovación tecnológica y con los niveles de educación prevalecientes en una sociedad, varían también las políticas gubernamentales en este campo. Cuanto mayor sean, crece la sofisticación de universidades, de las facilidades de investigación y de infraestructura; se crean mecanismos para crear y desarrollar factores especializados. Los esfuerzos del Estado estimulan entonces la creación de factores crecientemente avanzados, la mejora de la demanda doméstica, la promoción de nuevas empresas, la preservación de la competencia doméstica. Las empresas en tal fase tienen un papel líder en la creación de factores. (Porter, pp.554-556)

Se afirma en ese sentido que la educación y la capacitación constituyen "the single greatest long-term leverage point available to all levels of government in upgrading industry". En ese sentido también, mejorar el sistema general de educación es una prioridad esencial del Estado y no sólo política social justa. Al mismo tiempo, el sistema general de educación es insuficiente para asegurar la ventaja comparativa nacional. Igualmente importante resultan las políticas que vinculan el sistema educacional con la industria y que promueven el esfuerzo propio de la industria en la capacitación. (Porter, 1990, p. 628)

Hay que considerar que los "standards" mundiales para trabajadores, personal técnico y managers son altos y crecientes. Ninguna nación puede prosperar si ellos no se alcanzan; en esto le cabe un papel fundamental al Estado. El Estado mismo tiene un papel importante en la fijación de standards. En el análisis se debe considerar la presencia o ausencia de las siguientes orientaciones: altos "standards" educacionales; valoración y prestigio de la docencia; grado de participación de estudiantes en educación y entrenamiento con alguna orientación práctica; pluralidad de formas de educación superior, respetadas y de alta calidad; estrechas relaciones entre instituciones educacionales y las empresas; fuerte inversión empresarial en entrenamiento mediante asociaciones industriales o en forma individual; políticas empresariales de atracción de personal altamente calificado. Se debe analizar la existencia de investigación financiada por el Estado en proyectos conjuntos con institutos de investigación de empresas, al igual que el financiamiento parcial de proyectos conjuntos de universidades y empresas y los incentivos estatales a la investigación en las empresas. (Porter, 1990, p. 620 y 629)

Se trata, en definitiva, de establecer cómo el Estado -mediante la política social en este caso- estimula el dinamismo y la mejora de los factores de la producción hacia la alta productividad y la

equidad, mediante formas que crean un contexto y una estructura institucional a tal fin.<sup>14</sup>

El vínculo entre factores avanzados y especializados es una bisagra que provee elementos para entender el papel del Estado y de la empresa privada en su creación. Mientras que el énfasis del esfuerzo estatal puede estar en los factores básicos y generalizados, y mediante una intervención selectiva en el caso de laboratorios públicos especializados o de ciertos programas universitarios vinculados con empresas, el énfasis de las empresas está en crear factores espacializados, en apoyar a los generalizados y en el desarrollo de investigaciones básicas (Porter, 1990, p. 81). Tales ventajas, a las que se suman las restricciones presupuestarias del sector público, hablan a favor de que la capacitación en el lugar de trabajo cobre mayor importancia en el futuro (Macario, 1990, p. 12).

El esfuerzo propio empresarial en la creación de factores se puede dar individualmente en las empresas o en diversas formas asociativas. Además del involucramiento en determinar cuáles factores deben crearse, la misma creación de estos es determinante ya que el Estado por sí mismo difícilmente tiene la información, la capacidad para determinar cuáles son los factores correctos y para reaccionar con la premura adecuada (Porter, 1990, p. 620).

Se trata de determinar si las empresas tienen interés y asumen alguna responsabilidad en influir en el tipo y el carácter de los programas de grado, en las orientaciones de investigación y en la calidad de los servicios públicos. Dentro de las formas de influencia se pueden analizar las siguientes: apoyo a estudiantes mediante becas; envío de personal a estudiar; jugando un papel activo en la identificación de las necesidades de recursos humanos de la industria y en la planificación curricular; inserción laboral a graduados; apoyo para equipo y facilidades y para plazas de profesores; becas; programas de reconocimiento para estudiantes y docentes sobresalientes; para equipo y facilidades; contribuyendo al espacio para un intercambio investigativo entre la universidad y el I&D privados e institutos independientes. (Porter, p. 595)

---

<sup>14</sup> Ver a tal fin la introducción de la informática educativa en la escuela primaria en Costa Rica, por su relevancia en la formación de recursos humanos y en la equidad considerada en la cobertura geográfica y en el ritmo diverso de inclusión de las escuelas públicas en el programa que, diseñado para convertirse en universal en unos pocos años, incluyó primero a las escuelas con población de menores ingresos. El proyecto involucra al Estado y a la asociación privada Omar Dengo (Fonseca, 1989)

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100