LC/MVD/R.100

CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA

LAS INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.100

Febrero de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina de Montevideo

LAS INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO

Germán W. Rama

900021152 - BIBLIOTECA CEPAL

19 MAY 1993

Exposición preliminar en el Taller I del **Foro sobre REFORMA SOCIAL Y POBREZA** organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington, 11 de febrero de 1993.

INDICE

Página

1. La religión y el desarrollo humano 5

2. Los modelos de desarrollo del capital humano en los siglos XIX y XX 6

3. La experiencia latinoamericana 8

4. ¿Por qué las políticas sociales no dieron mejores resultados en América Latina? 9

5. Las bases de una política de inversión en la gente 13

Las inversiones en capital humano

1. La religión y el desarrollo humano

1.1. Muchos siglos antes de que se hablara de capital humano la religión protestante introdujo la noción de que el creyente recibe la palabra de Dios leyendo un libro, la BIBLIA.

La gran transformación y masificación de la cultura moderna la inició Calvino y, a partir de su propuesta, las Iglesias, devinieron grandes instituciones alfabetizadoras lo que promovió, con la enorme demanda de ejemplares de "un libro", la revolución tecnológica de la impresión, que implementó posteriormente Gutemberg. Son discutibles los vínculos cuya existencia Max Weber postuló entre "La ética protestante y el capitalismo", pero lo que está fuera de duda es el temprano desarrollo del capitalismo en las protestantes y alfabetas regiones de Europa del norte o la comprobación que Engels -marxista y empresario- realizó a mediados del siglo XIX sobre la mejor calificación de la mano de obra de las regiones protestantes de Alemania en relación a las similares católicas o, igualmente, las calidades educativas y, por ende, la mayor aptitud innovadora de que hicieron gala las comunidades de inmigrantes a los futuros Estados Unidos.

1.2. Los efectos en el desarrollo económico y social de esta propuesta religiosa fueron de enorme significación. Es tal vez el primer caso en la historia de un modelo de desarrollo humano presidido por razones trascendentes y una buena demostración de lo que puede significar un modelo de oferta en el crecimiento económico. No poca tinta se gastó en los últimos años escribiendo sobre la necesidad de adecuar las políticas sociales y, en particular, la educación a los requerimientos de la estructura económica que por regiones, provincias y sectores económicos indicaría la cantidad y calidad de los recursos humanos requeridos. Sin embargo Europa y los países anglosajones de ultramar fundaron su desarrollo económico, hasta mediados del presente siglo, en las capacidades humanas que generó la propuesta de que el hombre se comunicara con Dios leyendo un libro.

2. Los modelos de desarrollo del capital humano en los siglos XIX y XX

2.1. A lo largo del tiempo y en distintos espacios fueron emergiendo condiciones de respeto a los hombres en su carácter de trabajadores, adecuación de los ingresos monetarios adecuados a las necesidades de sostén de la familia y, en algunos casos, un conjunto de políticas que atendieron desde la maternidad hasta la edad de retiro, pasando por la alimentación, la educación básica, la capacitación, etc. Importa situar brevemente los casos y, más aún, los factores que incidieron en el desarrollo humano para comprender mejor los problemas que registró América Latina y las dificultades presentes para establecer la reforma social y superar la pobreza.

2.2. El primer ejemplo es el desarrollo humano logrado en los Estados Unidos y Canadá y en otras regiones de América o en Australia y Nueva Zelanda, que ostentaron como común denominador poseer fértiles espacios naturales con virtual carencia de población.

En el siglo XIX sesenta millones de europeos cruzaron el Atlántico y, en parte también el Pacífico, huyendo de la pobreza y de la opresión en sus países de origen y fundamentalmente atraídos por las oportunidades de colonizar, trabajar, recibir buenos sueldos [1]/ y disponer de abundante comida.

La escasez de mano de obra valorizó el trabajo deparando status e ingresos positivos a los inmigrantes. Esta fue la historia de Australia, Nueva Zelanda, América del Norte pero, también, de Argentina, Uruguay y, parcialmente, de Chile y Costa Rica.

Sin esa ecuación original resultan inexplicables el desarrollo social posterior, la mayor equidad en la distribución del ingreso o las tempranas políticas de escolarización universal.

Pero el proceso no fue simple cuando en paralelo se expandió la esclavitud y surgió un modelo de sociedad esclavista, como ocurrió en el Sur de los Estados Unidos. Tamaña oposición de modelos de sociedad culminó nada menos que en la Guerra de Secesión en la que se dirimió

---

[1]/ Los sueldos de obreros ferrocarrileros o portuarios en Argentina y Uruguay hacia 1910 deparaban una canasta de alimentos 2 a 4 veces más grande que los obreros ingleses en las mismas actividades.

cuál de los modelos de desarrollo económico, social y político se impondría.

2.3. El segundo modelo lo aportó, con definida pureza, el desarrollo humano de la Europa posterior a la 2a. Guerra Mundial. Luego de medio siglo de brutal pugna ideológica y de poder, luego de los genocidios de mayor escala de la humanidad emerge una voluntad de integración social y nacional.

Las políticas de socialización de la salud de Gran Bretaña, de educación de tiempo completo con apoyo en políticas de alimentación y salud escolares en Francia, de protección familiar en Bélgica, etc. surgen al unísono porque responden a la misma voluntad colectiva. Son políticas comunes para toda la población y no de "target groups"; tuvieron prioridad en el gasto en relación a salarios, viviendas familiares y consumos de bienes durables; fueron implementadas en un marco de recursos escasos - hubo racionamiento de alimentos hasta 1950 en toda Europa -pero con una alta eficiencia estatal.

A partir de 1945 se fueron ampliando, durante casi medio siglo, un conjunto de políticas de promoción del capital humano, de seguridades sociales, de protección de la familia y de la mujer, de seguros de salud y jubilatorios de los que no existe parangón en la historia de la humanidad y que explican el exitoso desarrollo económico, social y de calidad de vida logrado por la Europa Comunitaria en los últimos años.

El establecimiento de una economía de creciente productividad apoyada en excelentes recursos humanos no fue resultado de una diagramación tecnocrática o de una concesión del poder sino, más bien, el fruto de un siglo de luchas sociales, de la presencia de partidos, sindicatos, iglesias y sectores intelectuales comprometidos con la transformación social y de un espíritu de solidaridad nacional que va a caracterizar el modelo de sociedad de la postguerra.

2.4. Un tercer modelo de desarrollo del capital humano proviene de Japón. En la medida en que la competitividad de esa economía devino un desafío permanente para EEUU y Europa la mayor parte de los análisis rastrearon las virtudes de dedicación, laboriosidad, y espíritu de logro de la mano de obra. Una parte de la literatura observó las especiales relaciones de protección y continuidad laboral en las grandes firmas y con gran perplejidad se observó que el paternalismo presidía las relaciones laborales lo que para la teoría de la modernización era contrario a la separación entre persona y rol ocupacional y, por ende, negativo.

Otro sector de la literatura analizó en particular el papel de la capacitación permanente en las empresas y la promoción de las políticas de formación profesional desde el Estado.

Menor atención se ha prestado a otros factores más vinculados a la cultura colectiva y a la experiencia histórica. Entre ellos corresponde destacar la importancia de las funciones educativas de las familias (muy propias de una tradición más que agrícola de jardinería) que aún hoy llevan a que muchas mujeres abandonen la carrera ocupacional para socializar y educar a los hijos de edad preescolar y escolar. La conjunción de religión, papel protector de la sociedad que investía al sistema imperial y la traumática experiencia de apertura económica a cañonazos que le impone a Japón el comandante Perry explicaría muchos fenómenos originales, uno de los cuales es que, en 1912, se había logrado una escolarización de 5 grados o años para todos los niños y niñas.

3. La experiencia latinoamericana

3.1. En sus raíces históricas figuran poblaciones sometidas a la dominación colonial o introducidas como esclavos para un modelo económico de hacienda, socialmente aristocrático y políticamente excluyente.

El exceso de mano de obra para los requerimientos económicos y, por tanto, su minusvalía histórica -que caracterizó a la colonia Luso e Hispana- se reactivó en el presente siglo con los desequilibrios natalidad-mortalidad que se introdujeron con la prevención sanitaria y difusión de medicinas en la inmediata postguerra. La continuidad de altas tasas de natalidad con brusca caída de la mortalidad alimentó a un angustiante ciclo de vertiginoso crecimiento poblacional que fue doblemente grave en las ciudades, en especial para los servicios sociales que, ante la simultánea explosión poblacional y las migraciones rural-urbanas, registraron tasas de crecimiento anual del orden del 5%.

3.2. Tampoco se registra en la historia de la región la presencia de importantes movimientos sociales que hubieran centrado sus propuestas en las políticas sociales dedicadas al desarrollo humano ni los sindicatos fueron lo suficientemente fuertes o lo suficientemente interesados en políticas sociales globales. Más que orientaciones hacia la reforma social permanente se manifestaron ciclos revolucionarios o ciclos populistas que,

por diversas razones, no son proclives a ese esfuerzo de largo plazo, adecuadamente instrumentado, que reclama la inversión en los seres humanos.

3.3. Sin embargo, desde los años 40 hasta la década de 1980, el esfuerzo en la formación del capital humano, medido por las inversiones y el gasto corriente dedicado desde saneamiento a educación pasando por salud básica, ha sido muy considerable.

La magnitud del crecimiento poblacional y su concentración en las ciudades -que hoy alojan 3/4 de la población total- presionó sobre los sistemas políticos de todo signo que realizaron ingentes esfuerzos para responder a las demandas sociales y también para controlar un proceso de cambio de las sociedades, altamente desestabilizador para los regímenes políticos o la estructura de la distribución del ingreso.

4. ¿Por qué las políticas sociales no dieron mejores resultados en América Latina?

Cabe formular esta pregunta para entender mejor hacia dónde dirigir los esfuerzos futuros.

4.1. Una primera distinción es que el bajo nivel de PBI per cápita de algunas economías, especialmente de los países pequeños y de estructura agraria, no dio una base mínima indispensable para sostener una política de formación de los recursos humanos que actuara hacia la transformación de la propia economía.

4.2. Una segunda observación es que el período fue precisamente la etapa de más alto incremento de la población y en el que se pasó de la condición rural a la urbana. Entre 1950 y 1980 la población de América Latina y el Caribe evolucionó de 165 a 359 millones de habitantes; en 1990 alcanzó la cifra de 441 millones y, según estimaciones de CELADE, será de 483 millones en 1995, cifras que implican reconocer que, en los treinta años que corrieron entre 1950 y 1980, casi 200 millones de almas y, en la década de la crisis, 80 millones más de bocas y demandantes de servicios

se incorporaron a la población regional. No hay precedentes en el mundo de logros en desarrollo humano teniendo que atender déficits preexistentes e incrementos poblacionales de esta magnitud.

Si bien los volúmenes siguen siendo impresionantes, la tasa de crecimiento disminuye en forma acentuada y particularmente rápida en las sociedades más urbanas y entre las mujeres educadas.

Lo primero abre enormes perspectivas para la Reforma Social en el horizonte del año 2000. Lo segundo es una prueba concluyente del papel en el crecimiento económico y en el desarrollo social de "Investing in People", evocando el título de un libro del premio Nobel e introductor del tema de la calidad de la población, Theodore W. Shultz.

4.3. Una tercera distinción es que, salvo excepciones, no existió un consenso entre las élites de los distintos estratos sociales y las organizaciones sociales significativas sobre la prioridad de construir la sociedad nacional sobre la base de la integración social y el desarrollo de las capacidades humanas.

4.4. Muchas razones explicarían este comportamiento:

- visualización de la población como excedentaria para el modelo económico;

- consideración de parte de la misma como "inempleable" o "inincorporable" al sector moderno por carencia de aprestamiento cultural mínimo para "saltar" a este nuevo e imprecedente espacio de la modernidad social y económica;

- prejuicios raciales en relación a las poblaciones indígenas o a las poblaciones negras consideradas, de acuerdo a la "profecía anticipatoria", como no incorporables a la cultura moderna y haciendo en la práctica, por omisión, lo que condena a esos grupos humanos a no incorporarse;

- temor a los efectos en la estabilidad del sistema político con la irrupción como ciudadanos activos de una masa de población desarrollada en sus potencialidades culturales e intelectivas y enfrentada a un sistema económico que no les ofreciera suficiente empleo y oportunidades sociales.

4.5. Junto a las razones sociales figuran algunas estrategias económicas que valoraron y valoran la concentración de los recursos en un segmento de la economía y en una capa de la sociedad para lograr altos crecimientos ulteriores. En consecuencia, la prioridad en las inversiones públicas se asignó a los proyectos económicos y el Estado se autolimitó en su capacidad de intervención en el desarrollo al exonerar a los grupos de altos ingresos de la contribución fiscal al bienestar colectivo correspondiente a la enorme porción del ingreso nacional que perciben, política que, es necesario convenir, no se corresponde con los modelos fiscales de los países desarrollados en los últimos 50 años.

4.6. Una cuarta observación es sobre la simultánea y contradictoria demanda de servicios sociales proveniente de grupos de diferente posición en la escala de ingresos y de poder y de la inviabilidad de políticas públicas que arbitrariamente fueron respondiendo a las demandas que recibían.

Así, por ejemplo, los gobiernos latinoamericanos reciben demandas para expandir simultáneamente los servicios primarios, secundarios, y universitarios y se pide que sea tan libre y gratuito el acceso a la atención preescolar como a la universitaria. Como las demandas de los grupos medios altos son más poderosas que las de los grupos bajos, en muchos países de la región, el Estado ofrece mayor número de plazas gratuitas en la Universidad que en la preescolar, lo que constituye un gravísimo error en términos de equidad, de formación de recursos humanos básicos y de democracia.

4.7. Cuando se desarrollaron los servicios básicos en Europa, el conjunto de la población se satisfacía con la escuela primaria -para seguir con los ejemplos de educación- y las enseñanzas secundaria y superior eran patrimonio de la cúpula social y de una élite formada culturalmente por el sistema educativo. (Con palabras de Bourrticaud juntos a los "heritiers" figuraban una cuota de "boursiers"). La universalización de la educación media fue un lento proceso pautado por la evolución social y las exigencias académicas y ningún país pretendió la universalización en el acceso a la educación superior, que sigue condicionado por selectivas pruebas de admisión. Lo anterior es dicho en relación a los países de educación gratuita.

En América Latina el proceso ha sido inverso. Se intentó la universalización simultánea de todos los niveles con la consecuencia de que hoy, promedialmente, la región logra un porcentaje de egresados de la primaria en relación al total de niños del orden del 50%, -porcentaje

similar al de Europa en 1900- y tiene tasas de cobertura de la educación superior sobre la población de 20-24 años que superan el 20% en muchos países con lo que se asemejan a las europeas actuales, cuando el PBI per cápita de la región es similar al europeo de los años 1950.

Ejemplos similares podrían establecerse con el abastecimiento de agua o con los servicios de salud o con las prestaciones jubilatorias financiadas en una alta proporción con recursos públicos. En todos los casos, no existe una política de cobertura mínima y básica para toda la población, en tanto que se registran transferencias costosísimas en beneficio de ciertos sectores de la sociedad.

4.8. Una última observación es sobre la dimensión tiempo en las políticas sociales. Esta dimensión puede ser observada desde dos perspectivas. Una se refiere a que cuanto más temprano se iniciaron políticas sociales de carácter universal mejor es la prestación actual de servicios, dado el carácter acumulativo que tienen los esfuerzos de inversión social y el considerable tiempo que demanda la formación institucionalizada de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de los servicios sociales. La otra perspectiva se refiere a la importancia de que las políticas sociales tengan continuidad en el tiempo, que no sean la acción temporal de un gobierno sino expresión de una voluntad colectiva de construcción de la nación.

En materia de política social, acumulación y continuidades son esenciales y los "tiempos" de no inversión no son fácilmente recuperables como es posible hacerlo cuando se trata de inversiones económicas. Así, por ejemplo, formar un buen cuerpo de maestros para todas las escuelas y un buen sistema de orientación y supervisión, enmarcado el todo en una ética de la función del maestro en la sociedad, llevó en algunas sociedades un esfuerzo de medio siglo. Políticas de ajuste económico que, sin proponérselo intencionalmente, pauperizaron a los maestros, dejaron de mantener y construir locales escolares y hacinaron a los niños, promovieron una profunda crisis de la profesión de maestro. Los mejores profesores buscaron ocupación en otra parte, los que quedaron se burocratizaron y dejaron de creer en lo que hacían-porque a través de las políticas públicas se desvalorizó ese noble acto de enseñar a los niños- los jóvenes capaces no quisieron ir a formarse a los institutos normales y, en algunos países, es posible que en el futuro inmediato no hayan jóvenes profesionales para sustituir a los antiguos, que se retiran o abandonan y se vuelva a una enseñanza empírica con maestros sin título.

En resumen, a partir del momento en que mejorara sustancialmente la asignación de recursos a la escuela primaria, serán necesarios 10 o 20 años adicionales para recuperar la calidad de los recursos humanos y,

especialmente, recrear una vocación colectiva del cuerpo de maestros sin la cual no hay "milagro educativo".

5. Las bases de una política de inversión en la gente

5.1. El documento presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo **"REFORMA SOCIAL Y POBREZA". Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo,** contiene un importante conjunto de propuestas y una senda estratégica para el logro del desarrollo humano, por lo que no cabe reiterar lo que está ya presentado ni intentar establecer presuntas y posibles sendas alternativas para lo cual el autor de esta exposición no se encuentra preparado.

Importaría si agregar algunas reflexiones que son más de naturaleza sociológica que de definición de estrategias como forma de contribuir, desde otro enfoque, al abordaje de un problema en relación al cual la experiencia histórica indica que las recomendaciones de política se entrecruzan con la desigual estructura económica de los países y, fundamentalmente, con la muy diferente condición de equilibrio social o con los tipos de comportamiento y de acuerdos vigentes en sus diferentes grupos de dirigencia social.

Es necesario destacar que, a fines de siglo, se presenta por primera vez un conjunto de situaciones y procesos sociales muy favorables al desarrollo social de América Latina.

5.2. El primero es la caída de la tasa de natalidad global. A los países que tempranamente realizaron la transición demográfica (Argentina, Uruguay) se les han agregado otros que, en breve plazo, cumplieron el mismo proceso (Chile, Costa Rica) mientras que diversos indicadores permiten pronosticar la incorporación de países de grandes volúmenes de población como Brasil, Colombia, México y Venezuela.

Sin duda alguna, el problema sigue siendo grave en América Central, Bolivia y Perú que reclaman de muchos esfuerzos para introducir comportamientos modernos. Pero para el conjunto de la región la caída de la tasa de natalidad a cifras cercanas al 2% de la población abre grandes posibilidades de contar con recursos financieros y humanos con los

que romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social.

La población en edad escolar seguirá aún creciendo hasta el 2010 o el 2020, según los países. Pero la presión demográfica ha empezado a decrecer -en las ciudades muy acentuadamente- sobre los servicios materno infantiles y escolares, lo que abre enormes posibilidades para una nueva estrategia social.

5.3. El segundo es que en los años recientes de crisis económica, se terminó de cumplir el proceso de incorporación a la ciudadanía de las masas de pobres y de analfabetos. Brasil es el más espectacular de los casos de concesión de derecho a voto a los analfabetos y, asimismo, a los jóvenes de 16 y más años, pero Chile hizo efectivo aquel derecho hace tres años, y en el conjunto de la región, se asiste a una espectacular irrupción electoral de las grandes masas.

Mas aún, nunca la región ha practicado en forma tan regular y periódica las convocatorias electorales. Tampoco hay precedentes de que los electores sean tan autónomos en relación a los gobiernos. La capacidad de controlar al electorado por el sistema ha decrecido considerablemente y la democracia latinoamericana se ubica muy lejos de los clientelismos populistas que la caracterizaron en el pasado.

La conjunción de participación política de las masas y renovación electoral de los gobiernos genera un escenario muy prometedor para la reforma social. Antes, teóricamente pudo ser vista como de excesivo costo económico. Ahora, de no realizarse tiene un inmediato costo político para el gobierno ó partido omiso. Antes, la opción política teórica era socializar o no socializar al sector pobre de la población. Hoy no educar es no formar al ciudadano, lo que tiene graves efectos desestabilizadores para el sistema político.

5.4. El tercero es que, a pesar de los deterioros recientes, la región ha logrado una considerable acumulación en sus políticas sociales y ahora la rentabilidad de las nuevas inversiones materiales y en recursos humanos podría ser muy superior.

Una red incompleta de escuelas que deja zonas sin servicio no promueve en las familias la voluntad de escolarizar a los hijos en tanto que una red completa genera una gran presión moral. Estar excluido de la escuela resulta autoexcluirse de la sociedad.

De igual forma, un sistema de capacitación profesional con algunas pocas unidades de capacitación no genera ni en empresarios ni en trabajadores la convicción de que la capacitación es un proceso permanente y necesario para los distintos tipos de ocupación.

Los ejemplos sirven para mostrar las ineficiencias y los costos que emergen de las redes sociales incompletas pero también para indicar que en América Latina y el Caribe una inversión adicional dedicada a completar las redes de formación de capital humano puede producir importantes cambios en la calidad de la totalidad de las políticas sociales.

5.5. El cuarto proceso es el tipo de requerimientos de recursos humanos que plantea la apertura de las economías.

Se puede asimilar el período pasado a una situación de "enclave". Ciertos sectores agrícolas, mineros o industriales producían en forma competitiva para el exterior -muchas veces en base a dotación de recursos naturales- mientras el resto de la economía que no competía internacionalmente, no sólo estaba retrasada en tecnología sino también en la calidad de los recursos humanos.

Si la industria de mercado local era tecnológicamente primitiva, si sus obreros carecían de formación, si las escuelas de formación profesional sólo tenían de tal el nombre, etc., esto podría durar indefinidamente mientras los costos de ineficiencia fueran transferibles al sector exportador. Actualmente todos los actores productivos de bienes o de servicios están bajo competencia internacional.

No hay mas mercado cautivo ni para el industrial, ni para la enseñanza técnica ineficiente o para la universidad de formación obsoleta. El primero experimentó la competencia internacional, pero la segunda, la de los establecimientos privados de educación técnica que responden rápidamente a los cambios en los requerimientos de recursos humanos y la universidad también comienza a perder los monopolios. Si los técnicos que ella forma son inadecuados a los conocimientos que reclama la nueva tecnología, las empresas actuarán con asistencia externa o capacitando los técnicos en el exterior.

El período actual es el de la integración de los recursos humanos al mercado internacional. Para que la economía sea competitiva se requieren no sólo ingenieros y obreros calificados. Se requieren también buenos maestros y policías eficientes. Se necesita dar una formación de base a toda la población para luego extraer los mejores recursos humanos porque la eficiencia pasa por la movilidad de los factores y, por ende, de los recursos humanos.

Las nuevas tecnologías han vuelto inútil el menor valor de los salarios en América Latina. Esta opción queda desechada. Ahora forzadamente hay que manejar la tecnología más moderna con el personal más capacitado. Las empresas necesitan ahora de la nueva formación de base y de capacitación permanente de los recursos humanos. Por primera vez en la historia de América Latina empresas y demanda social coinciden en cuanto a la importancia de la reforma social.

5.6. Es la primera vez en la historia en que tantos factores apoyan la emergencia de políticas nacionales y regionales de reforma social y desarrollo del capital humano. Sin embargo, nadie podría asegurar que, efectivamente, vayan a instituirse de no mediar un claro apoyo de la comunidad internacional en cuanto a ideas, instrumentos y financiamiento. Las resistencias de la reforma social siguen siendo importantes y resulta indispensable demostrar que una política de desarrollo humano, además de su valor ético y en términos de democracia, es la gran palanca del crecimiento económico.

NACIONES UNIDAS