

Las inversiones en capital humano*

por Germán Rama

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 fue iniciada por 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 Gutenberg.

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 con las similares católicas, o las calidades educativas y, por ende, la mayor aptitud innovadora de que hicieron gala las comunidades de inmigrantes a los futuros Estados Unidos.

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.

E l a u t o r

GERMÁN W. RAMA. Sociólogo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Montevideo.

* 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 y celebrado en la ciudad de Washington en febrero de 1993.

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

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 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, etcétera.

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.

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 sueldos¹ 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 y 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 paralelamente se expandió la esclavitud y surgió un modelo esclavista de sociedad, como ocurrió en el sur de los Estados Unidos. Tamaña oposición de modelos de sociedad culminó nada menos que en la Guerra de Secesión, donde se dirimió cuál de los modelos de desarrollo económico, social y político se impondría.

El segundo modelo lo aportó, con definida pureza, el desarrollo humano de la Europa posterior a la Segunda 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 con salarios, viviendas familiares y consumos de bienes durables; fueron implantadas 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 fue 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 cuales no existe parangón

¹ Los sueldos de obreros ferrocarrileros o portuarios en Argentina y Uruguay hacia 1910 deparaban una canasta de alimentos dos a cuatro veces mayor que la de los obreros ingleses en las mismas actividades.

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 presencia de partidos, sindicatos, iglesias y sectores intelectuales comprometidos con la transformación social y de un espíritu de solidaridad nacional que caracterizaría el modelo de sociedad de la posguerra.

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 Estados Unidos 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 constató 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 la religión, el papel protector de la sociedad que investía al sistema imperial y la traumática experiencia de apertura económica y cañonazos que le impuso a Japón el comandante Perry, explicaría muchos fenómenos originales, uno de los cuales es que en 1912 se había logrado una escolarización de cinco grados o años para todos los niños y niñas.

La experiencia latinoamericana

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

El exceso de mano de obra para los requerimientos económicos y, por tanto, la minusvalía histórica que caracterizó a la colonia lusitana e hispana se reactivó en el presente siglo con los desequilibrios natalidad/mortalidad que se introdujeron con la prevención sanitaria y la difusión de medicinas en la inmediata posguerra. La continuidad de altas tasas de natalidad con brusca caída de la mortalidad alimentó 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 %.

Tampoco aparece en la historia de la región la presencia de importantes movimientos sociales que centraran sus propuestas en las políticas dedicadas al desarrollo humano, ni los sindicatos fueron lo suficientemente fuertes o no estuvieron 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.

Sin embargo, desde los años cuarenta hasta la década de los ochenta, 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 tres cuartas partes de la población total-- presionó sobre los sistemas políticos de todo signo, que realizaron ingentes esfuerzos para responder 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.

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

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

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.

Una segunda observación es que el período fue precisamente el de más alto incremento de la población y en el cual 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. Esto significa que en los treinta años que corrieron entre 1950 y 1980, casi 200 millones de bocas y demandantes de servicios --y 80 millones más en la década de la crisis-- se incorporaron a la población regional. No hay precedentes en el mundo de logros en desarrollo humano debiendo atender déficit 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. Schultz.

Una tercera distinción es que, salvo excepciones, no existió un consenso entre las elites 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.

Muchas razones explicarían este comportamiento:

- visualización de la población como excedentaria para el modelo económico;
- consideración de parte de ella como "inempleable" o "inincorporable" al sector moderno, por carencia de aprestamiento cultural mínimo para "saltar" a este nuevo y sin precedentes espacio de la modernidad social y económica;
- prejuicios raciales en relación con las poblaciones indígenas o negras,

consideradas, de acuerdo a la "profecía anticipatoria", como no incorporables a la cultura moderna, y haciendo, por omisión, lo que condena a esos grupos humanos a no incorporarse;

-- temor a los efectos en la estabilidad del sistema político de 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.

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 cincuenta años.

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 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 medio-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 el nivel preescolar, lo que constituye un gravísimo error en términos de equidad, de formación de recursos humanos básicos y de democracia.

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 elite formada culturalmente por el sistema educativo. (Con palabras de Bourricaud, junto a los *heritiers* figuraba 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 referencia 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 del orden del 50 % del total de niños --porcentaje similar al de Europa en 1900-- y en muchos países tiene tasas de cobertura de la educación superior sobre la población de 20-24 años que superan el 20 %, con lo que se asemejan a las europeas actuales, cuando el PBI per cápita de la región es similar al europeo de los años cincuenta.

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 básica para toda la población, en tanto se registran transferencias costosísimas en beneficio de ciertos sectores de la sociedad.

Una última observación es sobre la **dimensión tiempo** en las políticas sociales, que 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, 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 sí lo son 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 formarse en los institutos normales y, en algunos países, es posible que en el futuro inmediato no haya 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 diez o veinte 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".

Las bases de una política de inversión en la gente

El documento presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las 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 sí 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 respecto 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 y 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.

El primero es la caída de la tasa de natalidad global. A los países que tempranamente realizaron la transición demográfica (Argentina, Uruguay) se han agregado otros que, en breve plazo, cumplieron el mismo proceso (Chile, Costa Rica), mientras que diversos indicadores permiten pronosticar la incorporación de países con 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 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 para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social.

La población en edad escolar seguirá creciendo aún 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 cual abre enormes posibilidades para una nueva estrategia social.

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 al 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.

Más 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 respecto 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 o partido omiso. Antes, la opción política teórica era socializar o no socializar el sector pobre de la población; hoy, no educar es no formar al ciudadano, lo cual tiene graves efectos desestabilizadores para el sistema político.

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 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 del conjunto de las políticas sociales.

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 basándose en dotación de recursos naturales--, mientras que 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 trabajadores carecían de formación, si las escuelas de formación profesional sólo tenían un nombre, etc., esto podría durar indefinidamente mientras los costos de ineficiencia se transfirieran al sector exportador.

Actualmente, todos los actores productivos de bienes o de servicios están en competencia internacional. No hay más mercado cautivo, ni para el industrial, ni para la enseñanza técnica ineficiente o la universidad de formación obsoleta. El primer experimentó la competencia internacional, pero la segunda, la de los establecimientos privados de educación técnica --que responden rápidamente a los cambios de requerimientos de recursos humanos-- y la universidad, también comienza a perder monopolios. Si los técnicos que ella forma son inadecuados a los conocimientos que reclama la nueva tecnología, las empresas actuarán con asistencia externa o capacitarán a 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 lo tanto, por la movilidad de los recursos humanos.

Las nuevas tecnologías han vuelto inútil el menor valor de los salarios en América Latina. Esta opción queda desechada. Ahora hay que manejar forzosamente la tecnología más moderna con el personal más capacitado. Las empresas necesitan de la 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.

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 vayan a instituirse efectivamente de no mediara el claro apoyo de la comunidad internacional en cuanto a ideas, instrumentos y financiación. Las resistencias a 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. ■

Resumen

Además de sus valores intrínsecos, el desarrollo del capital humano es motor del crecimiento económico. El autor reflexiona a partir de tres modelos --algunas regiones de América y Oceanía en el siglo XIX, la Europa de la segunda posguerra y el Japón-- y repasa los factores que han entorpecido este proceso en Latinoamérica: el exceso de mano de obra, agravado luego por el incremento de la relación natalidad/mortalidad, el alto grado de urbanización, el bajo PBI per cápita, la discontinuidad de las políticas públicas y la arbitrariedad de las respuestas gubernamentales a las múltiples demandas sociales. En Europa, los servicios básicos se extendieron mientras el conjunto de la población se satisfacía con la escuela primaria; en América Latina, por el contrario, se intentó la universalización simultánea de todos los niveles educativos, con la consecuencia de que la mitad de los niños, aún hoy, no completan el primer nivel. Otros servicios públicos tampoco aseguran una cobertura mínima general, en tanto son costosas las transferencias en beneficio de algunos sectores. Rama destaca la reciente aparición de situaciones favorables al desarrollo social de América Latina: la caída de la tasa de natalidad, la ampliación de la ciudadanía, la regularidad de la práctica electoral y la autonomía de los electores respecto a los gobiernos.