

POBREZA, RECURSOS HUMANOS Y DESARROLLO SOSTENIBLE¹.

Jorge Mora Alfaro

Rector de la Universidad Nacional, Costa Rica

I

Dos desafíos de enorme trascendencia enfrentan América Latina y el Caribe al arribar al siglo XXI: por un lado, crear las condiciones apropiadas para insertarse con éxito en el interconectado, competitivo y exigente mundo contemporáneo. Por otro lado, superar los obstáculos al logro de la aspiración del desarrollo humano sostenible, entre los que sobresale la ausencia de mecanismos eficaces de distribución del ingreso y la significativa cantidad de seres humanos sumidos en la pobreza y las privaciones.

Estas dos dimensiones del desarrollo regional se encuentran estrechamente entrelazadas y mutuamente condicionadas. Una distribución más equitativa del ingreso contribuye a elevar la movilidad social, el acceso a la educación, el aumento de la productividad y la estabilidad, aspectos esenciales para acrecentar la capacidad competitiva y para lograr una inserción de calidad en el contexto internacional. Una estrategia de integración en el contexto internacional, sustentada en las fortalezas nacionales, en la identidad cultural y en el capital humano, posibilita la sostenibilidad y la distribución de los beneficios entre los diversos estratos de la sociedad.

Como se apunta en el Informe sobre Desarrollo Humano 1996: "La opinión tradicional de que el crecimiento económico en sus etapas iniciales va acompañado inevitablemente de un deterioro de la distribución del ingreso ha demostrado ser falsa. Ahora se piensa que una distribución equitativa de los recursos públicos y privados puede mejorar las perspectivas del futuro crecimiento...La capacidad humana bien desarrollada y las oportunidades bien distribuidas pueden garantizar que el crecimiento no

sea desequilibrado y que se compartan equitativamente sus beneficios. También pueden ayudar a impulsar más el crecimiento (PNUD, 1996:6-7)".

Esta comprensión del desarrollo supera la prevaleciente visión según la cual el crecimiento económico, de manera natural y casi automática, conduce al bienestar de la población. Entender que el crecimiento económico es un medio para alcanzar el desarrollo humano y que es necesario el establecimiento de mecanismos eficaces de distribución del ingreso, sustentados en los resultados obtenidos con la ejecución de las reformas económicas, centradas de manera exclusiva en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos y el crecimiento económico excluyente, permite avanzar hacia una redefinición de las estrategias y de la comprensión misma de la política económica (Rubio, Arriola y Aguilar, 1996).

La tendencia a la separación de las políticas económicas y las políticas sociales, como dos dimensiones, que aunque complementarias, tienen su propia dinámica, su propio ámbito de acción y sus propios fines, conduce a colocar el crecimiento económico y los equilibrios macroeconómicos como el fin de la economía. El asunto de la redistribución del ingreso o de los impactos sociales de las políticas económicas, de los programas de ajuste estructural o de la reforma del Estado, no son de la competencia de los diseñadores de estas políticas. Esos aspectos, de por sí inevitables, les corresponde atenderlos a las políticas sociales. De esta manera, la política económica, que por su naturaleza y consecuencias es la más social de las políticas, se reduce a sus aspectos meramente técnicos.

¹ Documento presentado en el taller "Pobreza, Recursos Humanos y Desarrollo Sostenible", organizado por ALOP, UNA, CECADE, CENAP, WOLA y la Universidad Javeriana.

En consecuencia, al fuerte impacto de los programas de estabilización y ajuste estructural y de la estrategia de apertura económica, se ha respondido con programas de compensación social, dirigidos a los sectores más afectados con estas reformas (Campodónico, 1995). De esta manera, se ha producido una disminución sensible en la calidad de vida de importantes sectores de la sociedad; se han obstruido los canales de movilidad social ascendente y se ha abandonado el reestablecimiento de novedosos mecanismos de redistribución del ingreso, como parte integral de las políticas económicas.

Esta situación incide en la propia viabilidad de las reformas económicas e institucionales que requieren los países de la región para dinamizar sus procesos de desarrollo. Joaquín Vial, en un trabajo preparado para la Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación (1995), incluye en su análisis las percepciones de la población como un factor relevante en el impulso de las reformas económicas: "Hay una amplia y creciente literatura que documenta los efectos benéficos que una percepción de equidad tiene sobre el ambiente político-social y la posibilidad de sostener políticas económicas consistentes con la preservación de equilibrios macroeconómicos en el corto y mediano plazo (Vial, 1995: 128)". Recordando las "lecciones" obtenidas por el Banco Mundial a partir de la experiencia de los países asiáticos, Vial señala "...que más allá de un buen diseño técnico de las políticas sociales, algunas de estas deben tener un contenido emblemático y movilizador que permita transmitir a la población la preocupación por lograr avances en el plano de la equidad". (Vial, 1995:129).

Esta dimensión del problema se relaciona directamente con la gobernabilidad, en el sentido de la efectividad del diseño y la ejecución de las políticas y la percepción del "buen Gobierno", por parte de los ciudadanos. Hugo Fernández expone una definición operativa de gobernabilidad, entendida como "buen gobierno", en la que incorpora algunos de estos aspectos: "... buen gobierno- dice Fernández- es todo aquel capaz de administrar un marco institucional y legal que fortalezca la libertad de los ciudadanos, que favorezca el crecimiento económico en ese contexto de libertad; que estimule la innovación, la información y el conocimiento, y que garantice la progresiva desaparición de los mecanismos que producen o sostienen situaciones de exclusión social. Y que es capaz, finalmente de avanzar sin pausa para asegurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos". (Fernández,1996: 16).

Sin embargo, difícilmente se logrará una percepción de avance en la equidad y de "buen gobierno" entre la sociedad civil, si las condiciones reales de la población no se modifican, en el sentido de disponer de más oportunidades, de acceder a los frutos del crecimiento económico y a los servicios básicos, o de contar con la posibilidad real de llenar sus necesidades de sobrevivencia.

II

Los problemas estructurales de la Región se expresan con mucha claridad en los indicadores de privaciones humanas que presenta el Informe de Desarrollo Humano 1996. Sobresale en el Cuadro 1 el significativo número de personas sin acceso a servicios básicos, así como los datos sobre la mortalidad de menores, la desnutrición y el analfabetismo. La relación de los datos contenidos en el Cuadro 1, con la información sobre la población incluida en el Cuadro 2 y sobre el Producto Interno Bruto (Cuadros 3-1 y 3-2) de cada país, permite apreciar dos aspectos relevantes: por un lado, en la diversidad de situaciones observadas en la región, las inversiones realizadas por el sector público en el pasado y la existencia de mecanismos de redistribución del ingreso parecen haber jugado un papel más significativo. Ambos procesos posibilitaron una mejor calidad de vida en el sector rural de las sociedades latinoamericanas.

No obstante, a partir de la implantación de la estrategia de apertura económica, la tendencia general seguida por los países del Caribe y de América Latina, ha sido hacia una mayor inequidad en la distribución del ingreso, un deterioro de los mercados de trabajo y un crecimiento de la exclusión social.

En el informe del Banco Mundial denominado "Informe sobre el desarrollo mundial 1996: de la planificación centralizada a la economía de mercado" (Banco Mundial, 1996), se presenta un conjunto de datos muy reveladores sobre la distribución del ingreso en la región. Según el informe, en Brasil la proporción del ingreso del 10% inferior de la población es del 0.7%, la del 20%, inferior del 2.1%; mientras que la del 10% superior es del 51.3% y la del 20% superior, del 67.5%. En Chile, la proporción del 10% inferior es de 1.4%, y la del 20% inferior, del 3.5%; la proporción del 10% superior es del 51.3% y la del 20% superior, del 61%. En el caso de Costa Rica, el ingreso del 10% inferior es del 1.2%, el del 20% inferior, del 4%; la proporción del 10% superior llega al 34.1% y la del 20% superior, al 50.7%.

CUADRO 1
SINOPSIS DE LAS PRIVACIONES HUMANAS
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Categoría según IDH	Personas sin acceso a servicios de salud (millones 1985-1995)	Personas sin acceso a agua potable (millones 1990-1995)	Personas sin acceso a saneamiento (millones 1990-1995)	Adultos analfabetos (15 años y más: millones 1995)	Mujeres analfabetas (15 años y más: millones 1995)	Niños que no asisten a la Escuela primaria (millones 1992)	Niños desnutridos menores de 5 años (millones 1994)	Mortalidad de menores de 5 años (millones 1994)
Alto desarrollo humano								
30 Argentina	9.8	9.8	10.8	0.9	0.5		63	18
31 Costa Rica	0.7	0.3	0.1	0.1	0.1	56	25	1
32 Uruguay	0.6	0.8	1.2	0.1		35	19	1
33 Chile	0.4	2.1	2.4	0.5	0.3	285	13	4
38 Trinidad y Tobago			0.3			20	9	1
40 Antigua y Barbuda								()
43 Panamá	0.5	0.4	0.3	0.2	0.1	30	21	1
44 Venezuela		4.4	8.6	1.2	0.7	461	124	14
48 México	19.8	15.3	45	6.2	3.8		1.67	79
49 Colombia	13.6	4.4	12.6	2	1	1.01	458	15
Desarrollo Humano mediano								
58 Brasil		20.3	26.6	18.3	9.3	3,215	1241	233
64 Ecuador	1.3	3.2	5.7	0.7	0.4		236	18
67 Belice		5.6					2	
75 Suriname								
76 Santa Lucía								
77 Granada								
79 Cuba	0.2	0.8	3.7	0.4	0.2	66		2
85 Paraguay	1.7	30.1	1.8	0.2	0.1	33	27	5
86 Jamaica	0.2	0.3	0.3	0.3	0.1		19	1
87 República Dominicana	1.5	1.8	1.7	0.9	0.4		100	9
91 Perú	5.7	6.6	9.8	1.7	1.3	159	305	36
114 Honduras	1.9	1.9	1.3	0.9	0.4	61	172	11
115 El Salvador	3.3							
117 Nicaragua		2.5	1					
Desarrollo Humano bajo								
146 Haití	3.4	5	5.2	2.4	1.3	70	355	31

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano, 1996

CUADRO 3-1
PRODUCTO INTERNO BRUTO

PAÍS	MILLONES DE DOLARES DE 1990										TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994p	1980	1990	1994
Argentina	152,058	162,118	166,349	163,151	153,207	153,255	166,696	180,960	191,901	206,005	2.5	-0.9	8
Bahamas	2,794	2,865	2,974	3,042	3,103	3,134	3,009	2,949	3,005	3,023	2.8	2.8	-1
Barbados	1,452	1,590	1,660	1,710	1,797	1,711	1,664	1,585	1,609	1,679	2.1	1.5	-1
Belice	255	265	296	323	364	403	414	453	469	479	...	4.9	4
Bolivia	5,253	5,122	5,255	5,411	5,591	5,839	6,131	6,238	6,485	6,760	3.9	0.1	4
Brasil	347,099	372,850	385,271	384,460	396,150	378,424	378,932	377,311	390,786	412,747	9.4	1.4	2
Chile	22,049	23,249	24,766	26,699	29,478	30,543	32,837	36,422	38,595	40,248	2.7	3.1	7
Colombia	36,140	38,731	40,901	42,703	44,156	45,770	46,553	48,203	50,532	53,367	5.5	3.7	4
Costa Rica	4,583	4,824	5,041	5,199	5,470	5,659	5,779	6,201	6,571	6,855	5.5	2.2	5
Ecuador	11,697	11,991	11,025	12,351	12,290	12,598	13,234	13,727	14,086	14,718	9.6	1.8	4
El Salvador	4,789	4,798	4,919	5,011	5,059	5,304	5,493	5,908	6,344	6,724	2.3	-0.4	6
Guatemala	6,827	6,836	7,079	7,354	7,644	7,881	8,170	8,570	8,898	9,254	5.7	0.9	4
Guyana	479	486	463	420	395	375	413	457	518	566	0.9	-3.5	11
Haití	...	...	...	...	...	2,036	1,974	1,682	1,638	1,465	...	...	-8
Honduras	2,456	2,476	2,626	2,752	2,857	2,853	2,935	3,105	3,309	3,258	5.7	2.3	3
Jamaica	3,155	3,159	3,408	3,510	3,751	3,953	3,981	4,044	4,105	4,135	-0.9	2.3	1
México	224,625	216,531	220,531	223,368	230,999	241,375	250,296	257,476	259,555	268,892	6.6	1.7	3
Nicaragua	2,806	2,753	2,726	2,388	2,372	2,370	2,369	2,391	2,381	2,475	0.0	-1.4	1
Panamá	5,346	5,534	5,660	4,793	4,780	5,009	5,430	5,896	6,222	6,505	5.2	0.7	7
Paraguay	5,117	5,112	5,333	5,674	6,000	6,180	6,328	6,427	6,688	6,911	8.8	3.0	3
Perú	39,201	43,467	47,871	43,409	37,804	35,980	37,125	36,380	38,725	44,074	3.7	-1.2	5
Rep. Dominicana	5,589	5,785	6,367	6,500	6,794	6,426	6,443	6,932	7,136	7,457	7.1	2.0	4
Suriname	342	325	296	317	336	332	342	360	327	320	4.7	-1.5	-1
Trinidad y Tobago	5,994	5,781	5,486	5,261	5,210	5,265	5,436	5,357	5,289	5,554	5.6	-3.0	1
Uruguay	8,013	8,721	9,420	9,407	9,536	9,590	9,895	10,664	10,955	11,516	3.1	0.3	5
Venezuela	47,105	50,081	52,345	55,522	50,955	54,685	59,927	63,424	63,300	61,527	3.6	1.1	3
América Latina	944,223	985,451	1,018,068	1,020,735	1,026,097	1,026,952	1,061,808	1,093,122	1,129,431	1,186,513	5.9	1.1	3.7

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo: Programa Económico y Social en América Latina Informe 1995

CUADRO 3-2
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

PAÍS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994p	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO		
											1970	1980	1990
	MILLONES DE DOLARES DE 1990										PORCENTAJE		
Argentina	4,980	5,274	5,342	5,174	4,798	4,742	5,096	5,467	5,731	6,081	0.9	-2.2	6.4
Bahamas	11,991	12,065	12,065	12,355	12,382	12,991	11,596	11,169	11,211	11,113	0.6	0.9	-2.5
Barbados	5,738	6,267	6,519	6,695	7,014	6,657	6,456	6,132	6,213	5,456	1.7	1.2	-0.8
Belize	1,533	1,557	1,692	1,794	1,973	2,125	2,133	2,270	2,286	2,271	...	2.2	1.7
Bolivia	891	851	855	861	870	888	911	905	918	934	1.4	-1.9	1.3
Brasil	2,560	2,695	2,731	2,674	2,705	2,539	2,500	2,448	2,496	2,596	6.9	-0.6	0.6
Chile	1,819	1,886	1,976	2,094	2,274	2,319	2,453	2,678	2,794	2,870	1.0	1.4	5.5
Colombia	1,226	1,289	1,336	1,370	1,391	1,417	1,417	1,442	1,487	1,545	3.2	1.7	2.2
Costa Rica	1,735	1,775	1,803	1,807	1,851	1,865	1,857	1,943	2,010	2,048	2.6	-0.6	2.4
Ecuador	1,286	1,285	1,153	1,261	1,225	1,227	1,260	1,278	1,283	1,311	6.5	-0.8	1.7
El Salvador	1,011	998	1,006	1,007	998	1,026	1,041	1,095	1,150	1,192	-0.1	-1.7	3.8
Guatemala	857	834	839	847	856	857	863	880	887	897	2.8	-2.0	1.1
Guyana	607	613	584	530	498	471	515	566	635	686	0.2	-3.9	9.8
Haití	...	...	...	...	...	314	298	249	238	208	...	...	-9.8
Honduras	587	573	589	599	604	585	584	599	620	593	2.4	-0.8	0.3
Jamaica	1,365	1,352	1,445	1,476	1,564	1,633	1,629	1,637	1,645	1,640	-2.2	1.0	0.1
México	3,090	2,911	2,899	2,871	2,905	2,971	3,016	3,037	2,998	3,041	3.6	-0.6	0.6
Nicaragua	869	831	804	687	665	645	622	604	578	579	-3.0	-4.1	-2.7
Panamá	2,467	2,501	2,505	2,080	2,033	2,089	2,222	2,367	2,451	2,518	2.6	-1.3	4.8
Paraguay	1,386	1,343	1,360	1,405	1,443	1,445	1,439	1,422	1,440	1,450	5.7	-0.1	0.1
Perú	2,019	2,191	2,363	2,099	1,791	1,670	1,688	1,620	1,690	1,885	0.9	-3.4	3.1
Rep. Dominicana	871	881	948	946	968	896	880	928	937	960	4.4	-0.3	1.7
Suriname	892	834	744	782	811	788	795	821	732	703	5.3	-3.2	-2.8
Trinidad y Tobago	5,167	4,918	4,607	4,362	4,266	4,259	4,347	4,236	4,139	4,298	4.4	-4.3	0.2
Uruguay	2,664	2,882	3,096	3,074	3,099	3,099	3,179	3,407	3,479	3,636	2.7	-0.3	4.1
Venezuela	2,744	2,846	2,904	3,008	2,830	2,830	3,034	3,142	3,070	2,923	3.6	1.1	3.0
América Latina	2,517	2,573	2,605	2,561	2,441	2,441	2,476	2,502	2,539	2,619	3.4	-1.2	1.8

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo: Programa Económico y Social en América Latina

En el Cuadro 4 se incluye la información sobre la distribución del ingreso urbano en un conjunto de países de la región. También en este caso sobresale la diversidad de situaciones, aunque es posible distinguir una tendencia general surgida con la aplicación del modelo de apertura económica. Una de estas tendencias es la del empobrecimiento de algunos estratos medios que en los países de mayor estabilidad política han desempeñado un destacado papel. Como lo apunta la CEPAL, "...el estrato bajo de los grupos urbanos medios, que en varios países de la región disponía de mecanismos de defensa para superar coyunturas negativas y había logrado incorporarse parcialmente a la repartición de los beneficios del crecimiento, a partir de 1980, en la mayoría de los casos, sufrió un marcado retroceso en materia de participación en la distribución del ingreso, al punto que en seis de los ocho países examinados tuvo considerables pérdidas de ingreso real.

Así, los hogares de este grupo no solo vieron postergadas sus expectativas de aumentar sus niveles de consumo, sino que los ingresos de una parte de ellos han tendido a acercarse al umbral de pobreza". (CEPAL, 1995:32).

A la situación existente respecto a la distribución del ingreso se une otro elemento inquietante de la economía regional: el deterioro de los mercados laborales. En este proceso es de gran importancia la alta tasa de desempleo, originada en los cambios ocurridos en el sector agropecuario; la disminución del tamaño del sistema institucional -un empleador tradicional-; la reorganización de las empresas y el impacto que produce en ellas la apertura de los mercados, y el escaso efecto del crecimiento económico en la creación de nuevos puestos de trabajo, ante todo, en los estratos de más bajos ingresos y niveles educativos.

En el Cuadro 5 se relacionan las tasas de desempleo urbano con los estratos de ingreso. La información muestra, con mucha claridad, la concentración del impacto del desempleo en el primer decil de los estratos de ingreso. Estas tasas de desempleo expresan el efecto de los cambios de la economía en las familias de más bajos ingresos, y las dificultades que enfrentan estos grupos para superar la exclusión social.

Como lo apunta la CEPAL en el Panorama Social de América Latina, 1995: "Esto pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad de los hogares

que permanecen todavía en el estrato de indigencia; son estos los que constituyen una especie de núcleo duro de la pobreza y sus ingresos, a diferencia de lo que ocurre en los demás estratos, dependen escasamente del crecimiento del producto o de la mejoría de los salarios reales del sector formal, ya que provienen más bien de las pensiones, jubilaciones o montepíos percibidos por la población inactiva, la renta que genera el trabajo por cuenta propia de personas de muy baja calificación y los eneficios de los programas sociales (subsidio único familiar y pensiones asistenciales). Alrededor de 20% del estrato indigente corresponde a hogares de zonas rurales, que han sufrido con mayor fuerza el impacto de la reestructuración agrícola". (CEPAL, 1995:21).

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA (11 PAISES): DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO URBANO
(Alrededor de 1992)

	Argentina (1992)a/	Bolivia (1992)b/	Brasil (1992)c/	Chile (1992)c/	Costa Rica (1992)c/	Honduras (1992)c/	México (1992)c/	Panamá (1992)d/	Paraguay (1992)d/	Uruguay (1992)e/	Venezuela (1992)c/
40% más pobre	15.2	13	9.6	13.1	17	13.2	16.6	12.9	16.2	21.9	16.4
30% siguiente	25	21.3	19.3	20.2	27.8	22.2	22.1	24.3	24.8	26.2	26.2
20% anterior al 10% más rico	28.2	25.7	29.4	25.7	28.3	29.2	26.5	28.6		26	29.3
10% más rico	31.6	40	41.7	41	26.9	35.4	34.8	34.2	29.2	25.9	28.1

a/ Área metropolitana de Buenos Aires

b/ Ocho ciudades capitales de departamento y Alto. Se excluye la ciudad de Cobija.

c/ Total urbano

d/ Área metropolitana de Asunción

e/ Montevideo e interior urbano

f/ Corresponden a la participación de los hogares urbanos, ordenadas según ingreso per cápita, en distribución del ingreso

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 1995 (Santiago de Chile, 1995) Cuadro 1-2, p 25.

CUADRO 5
TASAS DE DESARROLLO URBANO SEGÚN ESTADOS DE INGRESO a/

PAÍSES	AÑOS	TOTAL	PRIMER DECIL	PRIMER QUINTIL	SEGUNDO QUINTIL	QUINTO QUINTIL
ARGENTINA	1986	6.6	32.3	24.3	9.4	1.3
	1990	5.9	30.2	19.9	7.8	1.3
	1992	6.7	30	18.6	5.7	1.2
	1994	13.1	...	...	...	...
BOLIVIA	1992	5.5	23.4	16.6	5	1.9
	1994	5.8	...	...	...	...
BRASIL	1990	4.5	17.1	11.9	5	1.4
	1994	5.1	...	...	...	...
CHILE c/	1987	10.9	34.2	26.5	12.8	2.7
	1990	8.7	30.9	22.9	11.7	2.3
	1992	6	21.2	15.9	7.8	1.6
	1994	6.8	23.5	17.9	9	2
COLOMBIA	1986	13.1	31.5	27.4	17.9	3.8
	1990	10.3	22.5	19.7	14.1	3.6
	1992	9.1	21.5	19.7	11.4	3
	1994	8.9	...	...	...	...
COSTA RICA	1992	4.2	22.4	15.5	5.2	0.6
	1994	4.3	...	...	...	...
HONDURAS	1992	5.1	12.6	11.3	7.2	1.4
	1994	6.3	...	...	...	...
MEXICO d/	1992	4.3	6.4	7.1	5.2	2.8
	1994	3.7	...	...	...	...
PANAMÁ	1986	12.4	23.3	23.1	18.1	2.4
	1989	19	37.5	33.3	24.4	5.7
	1991	18.6	41.7	35.2	24.5	6.1
	1994	15.8	...	...	...	...
PARAGUAY	1992	5	22	13.5	7.4	1.8
	1994	4.6	...	...	...	...
URUGUAY	1986	9	22.4	18.4	11.8	2.9
	1990	8.9	20.8	17.4	10.6	3.4
	1992	8.4	19.8	15.9	9.8	3
	1994	9.1	...	...	...	...
VENEZUELA	1986	11.3	43.9	33.4	14.3	2.4
	1990	10.2	44.3	33.9	13	2.1
	1992	7.3	37.6	26	9.6	1.4
	1994	8.7	...	...	...	...

a/ se refiere a percentiles de la distribución del ingreso familiar per cápita

b/ Área Metropolitana de Gran Buenos Aires. Las cifras corresponden al mes de octubre de cada año

c/ Tabulaciones especiales de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) de 1987.1992, 1994

d/ Tabulaciones especiales de las encuestas nacionales de los ingresos y gastos de los hogares (ENIG)

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 1995 (Santiago de Chile, 1995) Cuadro 1-2, p,25

La apretada síntesis de algunos aspectos que indican la importancia de la pobreza como uno de los principales retos por vencer en la región, para alcanzar el desarrollo humano sostenible, vincula el análisis con el papel clave llamado a jugar por la educación, como un eje transformador de estas situaciones.

III

Como se señaló al principio, los desafíos regionales más significativos al arribar al nuevo siglo son, por una parte, la superación de los desajustes sociales que obstaculizan el crecimiento económico, la estabilidad y la equidad. Por otra parte, esos factores endógenos son esenciales para dinamizar el desarrollo

y enfrentar el desafío constituido por las nuevas condiciones del mundo contemporáneo.

En la sociedad global de nuestro tiempo, el conocimiento es el principal recurso productivo de las naciones. Existen un asombroso desarrollo de la ciencia y la tecnología, un incremento constante del fondo mundial de conocimientos y una integración e interconexión económica, política y cultural del planeta. Estos fenómenos obligan a incrementar las inversiones que las naciones deben realizar en la formación de los recursos humanos y la creación, acceso y transferencia de conocimientos a los sectores productivos, las comunidades, las organizaciones sociales y las instituciones públicas.

Es imprescindible tomar decisiones en esta dirección para evitar el ensanchamiento del rezago y las distancias, en muchos aspectos abismales, que separan a los países latinoamericanos y caribeños de las naciones industrializadas con un mayor desarrollo relativo. Esto, desde luego, exige una definición de prioridades nacionales y el establecimiento de acuerdos entre todos los actores sociales.

Como bien lo apunta Tunnermann. "Uno de los elementos claves para reinsertarnos favorablemente en una economía mundial abierta radica en el mejoramiento substancial de nuestra competitividad. Competitividad implica conocimiento, tecnología, manejo de información, destrezas; significa elevar la calidad de nuestros sistemas educativos y la preparación de nuestros recursos humanos, tal como tempranamente lo entendieron los países del Sudeste asiático y se dispusieron a hacer copiosas inversiones en su gente. Competitividad significa incorporar el progreso técnico a la actividad productiva, a fin de pasar de la renta perecible, basada en los recursos naturales y la mano de obra barata, a la renta dinámica, que incorpora valor agregado gracias al avance tecnológico". (Tunnermann, 1996:91).

Pero, la redefinición de la estrategia de desarrollo regional, de tal manera que el conocimiento ocupe la posición de eje estratégico del proceso y el crecimiento económico y la sostenibilidad apunten a elevar la calidad de vida de todos los seres humanos que habitan la región, debe evitar la concentración del desarrollo científico y tecnológico en los estratos de más altos ingresos de la sociedad. En determinados momentos las sociedades latinoamericanas y del Caribe parecen escindirse en dos culturas: una cultura del acceso a la información, la tecnología, la cultura global y el bienestar -denominada por Galbraith en los Estados Unidos como la "cultura de la satisfacción" (Galbraith, 1993), y otra cultura de la exclusión social, las privaciones y el distanciamiento constante del progreso tecnológico. De un lado el "comfort", de otro lado la lucha diaria por la subsistencia; de un lado la internacionalización, la información global, la comunicación, de otro lado la disminución del consumo y el riesgo constante de traspasar los umbrales de la pobreza; de un lado la empresa aliada estratégicamente, vinculada al mercado exterior, invirtiendo en conocimiento; de otro lado la empresa informal, la unidad productiva que no logra su reconversión.

Es necesario, ciertamente, democratizar el conocimiento y evitar la elitización de los procesos orientados al fortalecimiento del progreso tecnológico y la formación de los recursos humanos. En este sentido, una estrategia de desarrollo fundamentada en el conocimiento debe contemplar dos aspectos estrechamente relacionados: por una parte, la capacitación, la formación y el acceso a la educación de las personas provenientes de los distintos estratos de ingresos de la sociedad, como un aspecto crucial en la dinamización y elevamiento de la calidad de los procesos productivos, comunales y sociales. Por otra parte, la preparación de profesionales altamente calificados y el incremento de las inversiones en investigación y desarrollo y en ciencia y tecnología, como un elemento sustancial para lograr una inserción exitosa en los mercados internacionales, dinamizar los procesos de desarrollo locales, regionales y nacionales, y elevar la calidad de vida de la población.

Lo cierto es que los niveles de calificación, conforme se transforma la sociedad, se convierten en un factor muy relevante de diferenciación social. En el Informe sobre Desarrollo Humano 1996, se señala que "hacia el año 2010, en los países de la OCDE, los salarios aumentarían en 15% para los trabajadores no calificados, pero en 47% para los trabajadores calificados; en los países de Europa Oriental y de la CEI para los trabajadores no calificados habría un aumento de 3% y de 29% para los trabajadores calificados; y en América Latina, -3% para los trabajadores no calificados y 45% para los trabajadores calificados". (PNUD, 1996:120).

Lo anterior significa, por lo tanto, que la sociedad le asigne un lugar prioritario a las inversiones en el sistema educativo, entendido de manera integral. Un sistema en el que los diversos niveles educativos definan sus parámetros de calidad y sus contribuciones particulares a la búsqueda del desarrollo humano sostenible; y en el que se establecen las interrelaciones y contribuciones entre los diferentes niveles: preescolar, primaria, secundaria y terciaria; o de educación preescolar, básica, diversificada y superior.

El diseño y la ejecución de una estrategia con estas características enfrenta, por supuesto, obstáculos mayúsculos, superables solo por el camino de la concertación. Labarca menciona algunos de los más importantes: "En la formulación y aplicación de estrategias se advierten rigideces debidas generalmente a contradicciones con políticas macroeconómicas y de equilibrio fiscal; a carencias

infraestructurales de los sistemas de educación; a escasez de recursos humanos calificados, especialmente en la educación técnica y profesional; a demandas, bien o mal fundadas, de los sindicatos de maestros; al desconocimiento de las tecnologías educativas más apropiadas; a un apoyo muy tímido de instituciones sociales, entre otras las empresas, cuando éste es necesario para implementar determinados planes; y a la ausencia de un entorno cultural apropiado". (Labarca, 1995: 164).

El incremento gradual de las inversiones en el sistema educativo es necesario para revertir el deterioro y la insuficiencia de infraestructura, establecer nuevos estímulos a los educadores, modernizar las tecnologías, aumentar el acceso de los estratos socioeconómicos más bajos a la educación, fortalecer la infraestructura para la producción científica y tecnológica, elevar la cantidad y magnitud de la investigación y promover la formación de recursos humanos altamente calificados. Existe una brecha significativa entre el gasto público anual en educación realizado por los países industrializados y los esfuerzos que en este sentido efectúan los países de América Latina y el Caribe. La información incluida en los cuadros 6 y 7 muestran esas diferencias.

Según Labarca: "Algunos organismos internacionales que se han ocupado del tema, entre ellos el Banco Mundial, la CEPAL y la UNESCO, han sugerido que el gasto en educación en los países en desarrollo se acerque a los niveles de gasto de los países industrializados. En términos agregados, esto significaría llegar a alrededor de 6% del producto". (Labarca, 1995:167).

En el caso de Costa Rica, el gasto público real en educación descendió de 486.6 millones de colones en 1980 a 390.7 en 1991. Respecto al PIB pasó del 6.9% en 1980 al 4.8% en 1991 (Mora, 1994:83). En este momento, se conoce en la Asamblea Legislativa una reforma al artículo 78 de la Constitución Política, propuesta por el Gobierno de la República, que pretende establecer el 6% del PIB como el gasto público mínimo en educación.

IV

El incremento de las inversiones en los sistemas educativos es una condición necesaria para fortalecer el papel de la educación como un eje estratégico de los procesos de desarrollo sostenible. Sin embargo, no es suficiente con aumentar el gasto público para lograr un mayor impacto en los procesos

productivos y en la creación de condiciones para lograr una inserción de calidad en los mercados internacionales, propiciar el mejoramiento de la calidad de la educación y ampliar el acceso de la población al sistema.

Al respecto, adquieren una gran relevancia en la región los procesos de reforma de los sistemas educativos. En el caso de la educación básica, aspectos tales como la ampliación de la cobertura y del tiempo lectivo, la introducción del desarrollo tecnológico en los procesos educativos y el acceso de los estudiantes a los sistemas de información, el desarrollo de nuevos métodos pedagógicos, la formación humanista y la renovación de los valores, y el involucramiento de las familias en los sistemas educativos, son algunos de los temas que concitan el debate y se introducen en las propuestas de transformación de los sistemas.

En el caso de los sistemas de educación superior, uno de los aspectos centrales en los cambios que experimentan es el del paso de un modelo universitario autocentrado a un sistema abierto, con vínculos estrechos con la sociedad.

Asimismo, la ampliación, diversificación y actualización de las ofertas académicas ocupan un lugar prioritario en la agenda de la discusión y en las acciones que se impulsan. La propia dinámica de la sociedad global, en la que sobresalen los rápidos cambios de la tecnología, del pensamiento y de las disciplinas particulares, obligan a una actualización constante que evite la también rápida obsolescencia.

Por otra parte, la evaluación permanente, la definición de parámetros de calidad y el establecimiento de sistemas de acreditación con requisitos de excelencia claramente determinados, son acciones esenciales que se llevan a cabo dentro de los cambios experimentados por los sistemas de educación superior. La proliferación de centros educativos privados y el incremento de la matrícula en estas universidades, algunas de ellas creadas por un afán estrictamente comercial, ha incrementado la preocupación por el problema de la calidad de los profesionales y de los perfiles que necesitan las sociedades para impulsar sus procesos de desarrollo (Mora, 1996).

Junto a los problemas relacionados con la formación de los profesionales, las universidades tienen una responsabilidad fundamental, en el impulso de los procesos dirigidos a alcanzar la aspiración

social del desarrollo humano sostenible. Les corresponde contribuir con el fortalecimiento de los procesos de investigación y desarrollo, la producción científica y tecnológica y su aplicación en los procesos económicos y sociales, la generación de pensamientos renovados y renovadores, la participación en los grandes debates nacionales y en la articulación de los actores de la sociedad civil y de las energías institucionales de las naciones.

Los sistemas de educación superior requieren del fortalecimiento de los vínculos con el mundo académico internacional. El progreso tecnológico facilita la comunicación y el establecimiento de relaciones con universidades de la región y de todo el planeta. La conformación de redes internacionales y el reforzamiento de los intercambios de académicos y estudiantes, así como las alianzas para la realización de acciones conjuntas orientadas a la consecución de objetivos comunes, en el marco de dinámicos procesos de cooperación internacional, adquieren gran importancia en el desarrollo de los sistemas de educación superior. Estas relaciones propician el acceso a la información y al fondo mundial de conocimientos, siendo sobre todo un vehículo idóneo de integración regional.

En el Informe sobre el Desarrollo Humano 1996 se resalta la dimensión de los vínculos de las instituciones con la sociedad. Al respecto se señala que "con el objeto de aprovechar la capacidad humana en los países con crecimiento lento del ingreso y desarrollo humano rápido, es necesario establecer un vínculo más fuerte entre el desarrollo de los recursos humanos y la economía. Debe aumentarse la demanda de los recursos humanos disponibles mediante la inversión en actividades productivas que correspondan a la distribución de los conocimientos en la población". Más adelante apunta que "también es necesario que los gobiernos adopten medidas para reforzar los vínculos entre las instituciones científicas y tecnológicas y las necesidades de la economía". (PNUD, 1996:97).

Es necesario subrayar, sin embargo, que los nexos que establecen las instituciones de educación superior, principales productoras científicas y tecnológicas, deben ser más amplios. Las posibilidades con que cuentan estas instituciones de generar alianzas y de contribuir al desarrollo en unión con las comunidades, organismos no gubernamentales, instituciones públicas y organizaciones sociales, son muy extensas y diversas.

La Universidad del siglo veintiuno será una institución de excelencia, estrechamente ligada con los procesos de desarrollo de la sociedad, con una rigurosa capacidad crítica y propositiva, integrada en el mundo académico internacional y contribuyendo al desarrollo humanístico de la sociedad. La formación de los recursos humanos que requieren los países para impulsar el crecimiento económico y la equidad, y la creación y transferencia de conocimientos para contribuir a elevar la calidad de vida de la población, serán tareas esenciales por medio de las que la educación superior aportará al logro del desarrollo humano sostenible de las sociedades de América Latina y el Caribe.

CUADRO 6
OCDE: GASTO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES
(PROMEDIO EN 1970-1988)

COMO % DEL PIB (nominal)	
AUSTRALIA	5.4
CANADA	6.9
ESTADOS UNIDOS	4.6
FRANCIA	5.6
ALEMANIA	4.1
ITALIA	5
JAPON	4.7
PAÍSES BAJOS	6.6
SUECIA	7
NORUEGA	5.6
REINO UNIDO	4.9

% PIB real

Fuente: Labarca, 1995: 167

CUADRO 7
AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN
EN ALGUNOS PAÍSES
(PROMEDIO EN 1970-1988)

TOTAL COMO % DEL PIB	
ARGENTINA	1.5
BOLIVIA	2.4
BRASIL	3.9
CHILE	3.4
COLOMBIA	2.9
COSTA RICA	4.6
ECUADOR	2.7
HAITÍ	1.8
JAMAICA	5.9
MÉXICO	4.1
PANAMÁ	5.7
PERÚ	3.5

Fuente: Labarca, 1995:168

Referencias bibliográficas

Alcántara Saez, Manuel (1994) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

ALOP/DESCO (1995) *Las ONGs y el Banco Mundial: ajuste, pobreza y participación en América Latina y el Caribe*, Guatemala.

BID (1995) *Progreso económico y social en América Latina 1995. Hacia una economía menos volátil*. Washington.

Banco Mundial (1996) *Informe sobre el desarrollo mundial 1996: de la planificación centralizada a la economía de mercado*, Washington, D.C.

Bérubé, Michael and Nelson, Cary (1995) *Higher Education Under Fire*. Routledge, New York.

Campodónico, Humberto (1995) "Apuntes para la discusión sobre el ajuste estructural, pobreza y participación popular". ALOP/DESCO, Guatemala.

CEPAL (1995). *Panorama social de América Latina 1995*. Santiago de Chile.

Fernández, Hugo (1996) "La gobernabilidad democrática en tiempos de estabilización y ajuste estructural. Dimensiones éticas. Papel de la Universidad". En: *La Renovación del Pensamiento Universitario y la Gobernabilidad Democrática*. Cuadernos de Pensamiento Universitario N°5, UNA, Heredia.

Galbraith, John K. (1993) *La cultura de la satisfacción*. Editorial Ariel, Barcelona.

Hausmann, Ricardo y Reisen, Helmut (1996) *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina. Cuestiones políticas y perspectivas de las economías vulnerables*. BID/OCDE, París.

Labarca, Guillermo (1995) "¿Cuánto se puede gastar en educación?", *Revista de la CEPAL* N° 56, Santiago de Chile.

Mora, Jorge (1994) "Los retos de la educación costarricense ante el nuevo siglo" En: *La Reforma Posible: Desafíos para una nueva utopía*. UNICEF/CEPAS, San José.

Mora, Jorge (1996) *La inversión estatal en Educación Superior en Costa Rica* UNA, Heredia.

Rubio, Roberto; Arriola, Joaquín y Aguilar, José V. (1996) *Crecimiento estéril o desarrollo: Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador*. FUNDE/Equipo de Educación Maíz, San Salvador.

Tunnermman, Carlos (1996) *La Educación Superior en el umbral del siglo XXI*. CRESALC/UNESCO, Caracas.

Vial, Joaquín (1995) "Políticas económicas para la superación de la pobreza". *Colección de estudios CIEPLAN*, N°41, diciembre 1995, Santiago de Chile.