

ROBERTO PASSOS NOGUEIRA

CAPACIDADES HUMANAS, DESARROLLO
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Médico, doctor en Salud Colectiva y técnico en planificación e investigación de IPEA (Directoria de Estudios y Políticas Estatales, Instituciones y Democracia - DIEST).

CAPACIDADES HUMANAS, DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ROBERTO PASSOS NOGUEIRA

Desde su creación en la década de los noventa, por iniciativa de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Red Latinoamericana Observatorio de Recursos Humanos en Salud se ha centrado principalmente en la descripción y en el análisis de las cuestiones relacionadas con el mercado laboral y la formación académica de profesionales que prestan servicios de salud en el sector público y, de manera complementaria, en el sector privado. Algunos de los temas de especial relevancia para las políticas públicas se han destacado en los estudios publicados por la Red: la distribución desigual dentro del territorio nacional, la precariedad de los contratos de trabajo, la alta rotación de profesionales en el lugar de trabajo, la migración interna e internacional de médicos y enfermeros, la adaptación de los planes de estudio a las prioridades de las políticas de salud, etc.

En los últimos años, el poco éxito alcanzado por las políticas estatales para crear un número suficiente de puestos de trabajo y mantener a los profesionales ocupados en posiciones estratégicas dentro del sistema de salud de cada país ha sido un diagnóstico común en muchos países. Se viene señalando la existencia de un déficit en la capacidad por parte del Estado en términos de atraer, organizar y mantener los recursos humanos en los puestos clave. Aparentemente, esta deficiencia está menos relacionada con problemas de naturaleza fiscal o de financiación del sistema que con la capacidad burocrática del Estado. Por lo tanto, no es un problema que sólo se refiere al sistema público de salud, sino que tiene raíces más profundas en la pérdida de eficacia de la acción del Estado como un todo.

En diferentes países y para diferentes sectores de actividad, el Estado no ha encontrado soluciones adecuadas para proporcionar una

mayor eficiencia administrativa a la gestión de sus recursos humanos, lo que necesariamente implica varias dimensiones como la valoración profesional, la creación de estímulos de retención del capital humano, la mejora en la estructura de las carreras y los procesos de reclutamiento, y así sucesivamente. Hay otros determinantes políticos, sociales y económicos de esta incapacidad estatal en Latinoamérica que todavía no han sido muy bien comprendidos, pero sin duda se relacionan con el largo período en que la política pública se ha volcado más al fortalecimiento de la iniciativa privada y menos a la capacidad de regulación y prestación de servicios por parte del Estado.

Sin embargo, en la década del 2000 surge un nuevo escenario en las políticas de crecimiento y distribución de la renta. En muchos países de la región se ha observado una combinación virtuosa entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad social, como anuncian los títulos de algunos artículos recientes sobre el tema (véase la bibliografía adjunta). Los logros sociales y económicos registrados en estos artículos son resultado de la combinación del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y de ciertas políticas de transferencia de ingresos bien hechas como parte del proyecto para erradicar la pobreza. Sin embargo, estos logros tienen límites muy evidentes, que resultan de la propia incapacidad del Estado y también de la falta de una estrategia de desarrollo a largo plazo, algo que debería estar en la agenda política de muchos gobiernos para dar el próximo paso de esta trayectoria.

El ya mencionado déficit en la capacidad del Estado se vuelve más grave si se tiene en cuenta las circunstancias en que América Latina empieza a ingresar en una coyuntura económica, social e internacional especialmente favorable, en comparación con la de las dos últimas décadas. Gracias a estas circunstancias favorables se espera que la estrategia de desarrollo sea parte de la agenda de los gobiernos nacionales.

Cabe señalar a este respecto que los autores del “neo-desarrollismo” hacen hincapié en que, a pesar de la capacidad del Estado ser decisiva por sí misma, debe combinarse con una base institucional que actúa: 1) en las relaciones con los agentes del mercado; 2) con los canales de participación de la sociedad civil; 3) en el fortalecimiento de las “capacidades humanas”, tal como propugna el enfoque de capacidades humanas de Amartya

Sen. Según este enfoque, las dimensiones de la salud, la educación y la participación social disfrutaban de un protagonismo especial, no sólo como condición previa del proceso de desarrollo, sino también como sus objetivos últimos, en la medida en que fortalecen el ejercicio de las libertades ciudadanas como posibilidad de elegir libremente algo para ser, hacer y participar en la expresión ciudadana de preferencias.

Por estas razones, las nuevas características y posibilidades del contexto socioeconómico latinoamericano requieren una ampliación del foco de atención a la Red Observatorio de Recursos Humanos en América Latina. De hecho, la atención no puede estar restringida sólo a los recursos humanos en salud y su relación con las políticas del sector. Los objetivos del análisis que aquí se propone tratan de satisfacer las necesidades de evaluación tanto de la capacidad del Estado como de las medidas adoptadas en cada país para promover el desarrollo humano, es decir, realizando estudios centrados en temas específicos como la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, el medio ambiente y las condiciones socioeconómicas en general, para diagnosticar el progreso del desarrollo de las capacidades humanas en diferentes países de América Latina.

Basándose en los conceptos de justicia Amartya Sen, el concepto de capacidades humanas es en la actualidad un supuesto teórico para varias vertientes teóricas del desarrollo en Brasil y otros países latinoamericanos. Según este filósofo y economista, las capacidades humanas son simultáneamente objetivos y condiciones clave del desarrollo, haciéndose necesario que las políticas públicas mejoren la forma para que las condiciones mencionadas anteriormente formen parte no sólo de los medios, sino sobre todo de los fines perseguidos por el desarrollo nacional. Buenas condiciones de salud, educación y de participación ciudadana en el debate público son objetivos en sí mismos, pues favorecen la ampliación de la libertad de las personas, para que puedan elegir cómo quieren vivir. Pero igualmente representan las habilidades que favorecen la productividad y la creatividad, ejerciendo, por lo tanto, el papel de inductores del desarrollo.

Es bien conocido que Sen considera esencial eliminar las medidas de variación del PIB de su posición de centralidad en las evaluaciones del desarrollo. El verdadero objetivo del desarrollo debe ser ampliar las libertades personales, de modo que cada uno pueda alcanzar los objetivos de

vida que más aprecia. Esto es lo esencial de su propuesta de “desarrollo como libertad”, basado en una matriz liberal que se conecta con el pensamiento de Adam Smith.

Basándose en los datos sociales de varios países, Sen destaca en sus estudios que los progresos logrados en los indicadores de salud y educación han permitido a ciertas reformas económicas obtener, en un período posterior, mejores resultados para la economía. Por lo tanto, según la constatación de que la educación y la asistencia sanitaria pueden ser suficientemente productivas para aumentar el crecimiento económico, gana fuerza el argumento de dar mayor énfasis a estos acuerdos sociales en las economías subdesarrolladas, sin tener que esperar primero por el enriquecimiento de estas sociedades (SEN, 1999).

El neo-desarrollismo no sólo ha enfatizado este prerrequisito, asociado con los resultados de las políticas clásicamente denominadas “sociales”, sino también la dimensión innovadora de los recursos institucionales del Estado, en la medida en que estos elementos sean capaces de acordar directrices sin precedentes para el desarrollo según el contexto histórico y cultural de cada país, lo que excluye, por lo tanto, la posibilidad de imitar la trayectoria económica y política de otros países.

Los dos supuestos mencionados, la capacidad del Estado y las capacidades humanas, se articulan de la siguiente manera por Peter Evans, uno de los teóricos más destacados del neo-desarrollismo:

[...] el desarrollo en el siglo 21 dependerá de la generación de activos intangibles (ideas, habilidades y redes) en lugar de estimular la inversión en maquinaria y bienes físicos orientados a la producción de bienes tangibles. Esto hace que la inversión en las capacidades humanas sea económicamente más crítica (que incluye lo que se conoce tradicionalmente como “capital humano”). Al mismo tiempo, las nuevas teorías del desarrollo suponen que el crecimiento económico depende de las instituciones políticas y la capacidad de fijar metas colectivas. El enfoque de las capacidades refleja el argumento político de manera más firme, pues afirma que sólo el debate público y la deliberación franca pueden efectivamente establecer las metas de desarrollo y garantizar los medios para alcanzarlas (EVANS, 2008, traducción libre).

Acerca de las capacidades humanas incorporadas en estos supuestos, se hacen necesarios dos comentarios críticos que se presentan aquí de forma muy breve y preliminar. El primero se refiere a las condiciones humanas de la capacidad del Estado y el segundo a determinadas características de los acelerados procesos de crecimiento que acompañan el desarrollo.

El argumento sobre el primer punto se puede formular de la siguiente manera: el concepto de capacidades humanas, enfoque y objetivo final del desarrollo para Evans y Sen, no puede limitarse al ámbito de la ciudadanía, sino que de inmediato debe aplicarse a los agentes del Estado. Pero no se trata sólo de una calificación educativa o técnica de la burocracia para hacer frente a los trámites administrativos de los proyectos de desarrollo. Es necesario destacar la necesidad de que los agentes del Estado también posean capacidades de “debate público y deliberación franca”. Si el Estado se compone sólo de una burocracia técnicamente bien preparada pero con carencias en dichas capacidades de naturaleza política y ciudadana, es poco probable que sus agentes puedan participar adecuadamente en los debates con los representantes de la sociedad civil y la comunidad empresarial sobre los cursos y los procesos de desarrollo.

Se podría exigir dichas cualidades de toda la burocracia, pero tal vez sea suficiente que sólo los agentes del Estado elevados a la categoría de gerentes y dirigentes las tengan. Pero, sin duda, cuanto más estas habilidades se difunden por toda la burocracia estatal, mejor será el resultado para el supuesto proceso de “desarrollo participativo”. La exigencia de una burocracia neoweberiana, que se destacaría solamente por sus habilidades técnicas y educacionales, parece ser claramente insuficiente ante el objetivo final ambicionado por el neo-desarrollismo. En Brasil, por ejemplo, no es plausible preparar otra vez una tecnocracia similar a la que coordinó el “milagro brasileño” en la década de los setenta.

Está claro que el objetivo de promover las habilidades de debate y deliberación pública debería aplicarse tanto a los agentes estatales como a la ciudadanía en general, asumiendo, sin duda, que en este contexto los agentes estatales cultivan intereses republicanos. Por lo tanto, es apropiado preguntarse cómo creará Brasil las condiciones objetivas y subjetivas suficientes para que las políticas de desarrollo comiencen a ser

implementadas según los supuestos aquí enunciados, es decir, a partir de la adecuada capacidad del Estado para los fines de discusión y deliberación con la sociedad.

Estos son ejemplos que hacen que sea imperativo el establecimiento de un “capital regulatorio” por parte de las políticas públicas para el desarrollo, de acuerdo con ciertos conceptos formulados originalmente por Karl Polanyi, según los cuales los límites de reproducción de una economía capitalista deben fijarse a través de medidas estatales, suponiendo que el trabajo no es una mercancía. En otras palabras, la regulación del capital no es una mera alternativa política, sino un requisito de la protección de las capacidades humanas, no sólo en la forma de fuerza de trabajo, pero en toda su diversidad. En línea con este requisito, se hace hincapié en la necesidad de crear un marco interpretativo especial para la promoción y protección de las capacidades humanas en el contexto de las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos que cumpla con los valiosos conceptos de justicia dilucidados por Amartya Sen.

BIBLIOGRAFÍA

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics**. Working Paper 251, Mayo 2011. <www.cgdev.org>.

EVANS, B. P. **In search of the 21st century developmental State**. Brighton: GGPE/University of Sussex, Diciembre 2008. (Working Paper, n. 4).

FRANCO, R. et al. Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día. **Revista de la CEPAL**, n. 103, Agosto 2011.

ROS, J. Reducción de la pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos. **Revista de la CEPAL**, n. 98, Agosto 2009.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 1999.