

Retórica y materialización

La teoría del capital humano
y el financiamiento de la educación
en América Central

Iván Molina Jiménez



Retórica y materialización

La teoría del capital humano y el financiamiento
de la educación en América Central

Iván Molina Jiménez

Colección Avances de Investigación CIHAC

› Segunda época ‹

• 2 •

Centro de Investigaciones Históricas de América Central

Universidad de Costa Rica

Colección



› Segunda época ‹

Comité editorial:

Dr. Ronny Viales Hurtado

Dra. Ana María Botey Sobrado

Dr. Anthony Goebel

Dr. David Díaz Arias

330.9

M722r

Molina Jiménez, Iván, 1961-

Retórica y materialización: la teoría del capital humano y el financiamiento de la educación en América Central. 1. ed. – San José, Costa Rica.- Vicerrectoría de Investigación : Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2018.

46 p.; tablas, gráficos b/n.

18 x 26 cm.

Versión digital.

Colección Avances de Investigación CIHAC. Segunda época. N°2.

ISBN 978-9968-919-35-7

1. Educación-Historia-Costa Rica. 2. Capital humano – Administración – Costa Rica
3. Finanzas. 4. Planificación educativa. I. Título. II. Colección.

Diagramación y artes finales: David Chavarría Camacho y Cindy Chaves Uribe.

Corrección de pruebas: Iván Molina Jiménez y David Chavarría Camacho.

Fotografía de la portada: Verona, dibujo de W. Calcott. Byron, Georges, "The Age of Bronza". *Works of Lord Byron*, v. XIV. London, John Murray, Albermarle Street, 1833, entre páginas 282-283.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
1. EL PASADO DEL CONCEPTO	3
2. HACIA LA TEORÍA	7
3. EL CONCEPTO EN AMÉRICA CENTRAL	11
4. TEORÍA Y EDUCACIÓN	15
5. TEORÍA Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO.....	19
6. EL RETROCESO COSTARRICENSE	25
CONCLUSIÓN	29
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	31
ACERCA DEL AUTOR	39

INTRODUCCIÓN

Hay quienes consideran la teoría del capital humano como una revolución que transformó el pensamiento económico durante el siglo XX (Bowman, 1966; Texeira, 2005) y están también quienes conceptúan dicha teoría como una criatura abominable creada por el biopoder capitalista (Foucault, 2008; Pierce, 2013). En este trabajo, no serán examinados los fundamentos ni las características de estas dos versiones extremas, sino que se analizará el origen del término capital humano y su utilización entre finales del siglo XVIII y mediados del XX. También se considerará el proceso mediante el cual se pasó del concepto a la teoría después de 1950 y la influencia global que alcanzó esa teoría a partir de 1960, especialmente en el campo de la educación. Igualmente, se examinará el uso inicial del concepto de capital humano en América Central entre las décadas de 1920 y 1940, y la repercusión posterior que tuvo la teoría ya referida. Por último, se estudiará la incidencia específica de dicha teoría en las políticas educativas de la región, con particular atención al caso de Costa Rica.

Los argumentos centrales que se van a desarrollar son que el término de capital humano tuvo su origen fuera del campo de la economía, pero que fue incorporado al pensamiento económico muy tempranamente por académicos italianos y franceses, más que por economistas británicos y estadounidenses, a quienes se les ha atribuido su origen. Adicionalmente, se mostrará cómo el concepto fue utilizado de manera esporádica en el período anterior a 1950, antes de convertirse en la base para la teoría del capital humano, un proceso que ocurrió en el contexto de la intensificación de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, a medida que adquirían cada vez más relevancia los debates acerca del desarrollo, del papel jugado por la educación y del valor económico de la enseñanza. Asimismo, se analizará cómo la teoría alcanzó muy rápidamente posiciones estratégicas en influyentes organismos internacionales, para declinar después y recuperar el terreno perdido en los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI.

Por lo que respecta a América Central, se dejará claro que, desde por lo menos la década de 1920, el concepto de capital humano ya circulaba en la región, aunque asociado principalmente con asuntos de salud más que educativos. Tal situación cambió decisivamente a partir del decenio de 1960, cuando la teoría incidió en que los Estados asumieran mayores compromisos financieros con la enseñanza pública, en particular con la universitaria. Igualmente, se analizará cómo se desarrollaron tres modelos claramente diferenciados de inversión educativa: mínima en los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, mediana en lo que respecta a Belice junto con Panamá o Costa Rica, y alta en lo concerniente a Panamá o a Costa Rica. Finalmente, se considerará cómo la teoría del capital humano contribuyó a que el Estado costarricense reanudara su compromiso con la inversión educativa a inicios del siglo XXI, luego del estancamiento en que se abismó esa inversión tras la crisis económica de 1980.

Las principales bases de datos consultadas para la elaboración de este trabajo fueron Jstor, Historical Abstracts y Google Books. Dado que los recursos de estas bases experimentan una expansión constante debido a la incorporación de nuevos materiales, es posible que algunos de

los datos específicos aquí consignados varíen a corto plazo, sin embargo, no es probable que las tendencias identificadas se modifiquen de manera significativa. Adicionalmente, conviene indicar que los resultados que aquí se presentan son limitados y provisionales, ya que solo una indagación más profunda y minuciosa en fuentes de carácter nacional permitiría precisar las conexiones entre las dinámicas globales que llevaron a la difusión del concepto y de la teoría del capital humano y sus usos en América Central.

La investigación de base para este trabajo se realizó en el Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas (CIICLA) y fue financiada por la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. La búsqueda de información se llevó a cabo a lo largo de varios proyectos y actividades de investigación, que dieron como resultado la publicación de un libro sobre la historia de la educación costarricense desde la época colonial hasta inicios del siglo XXI (Molina Jiménez, 2016). En dicha obra, se consideraron algunos aspectos relacionados con la influencia de la teoría del capital humano en la inversión educativa, pero de manera breve; además, el análisis se concentró en el caso de Costa Rica. Agradezco la asistencia de Marco Vinicio Calderón Blanco en la recolección de materiales, los comentarios que David Díaz Arias hizo a una primera versión de este estudio y el apoyo del Centro de Investigaciones Históricas de América Central, que ha decidido publicarlo en su nueva colección de *Avances de Investigación*.

1. EL PASADO DEL CONCEPTO

El término capital humano empezó a popularizarse entre los economistas en la década de 1950 y alcanzó un primer auge en el decenio de 1960. B. F. Kiker (1966: 482; 1968: 113), profesor de la Universidad de Carolina del Sur, publicó primero un artículo y luego un libro en los que sugirió que el pionero en utilizar tal concepto fue sir William Petty en el siglo XVII. Si bien es cierto que Petty, en algunos de sus escritos, se refirió al valor monetario de las personas (1899), no usó el término de capital humano. Tampoco lo hizo Adam Smith (1776), quien sí consideró la formación adquirida por los individuos, durante el aprendizaje de una ocupación o mediante la educación, como parte de su capital propio. Por el momento, pareciera que el primero en emplear tal concepto fue William Tooke (1799: 156), un clérigo e historiador británico que publicó un extenso estudio, en tres volúmenes, sobre el imperio ruso. En el tomo segundo de esa obra, al asociar la elevada mortalidad masculina con el excesivo consumo de licor, atribuyó a tal práctica las pérdidas que experimentaba Rusia en capital humano.

De acuerdo con Kiker, el epidemiólogo británico William Farr (1853) fue el primero que propuso una metodología para calcular el valor de una persona; sin embargo, aunque Farr señaló claramente que el costo de la crianza, el mantenimiento y la educación de los hijos podía ser considerado como una inversión de capital, no utilizó el concepto de capital humano. ¿Por qué no lo hizo? Tal vez simplemente porque no lo conocía o quizá debido a que el término tenía una connotación más literaria que científica. Todavía en el decenio de 1820, se utilizaba de una manera no especializada, como se constata –entre otros– en un ensayo del poeta inglés Charles Lamb (1821: 263) y en un célebre poema de lord Byron (1823: 17), en el que satirizó el Congreso de la Santa Alianza efectuado en Verona en 1822 (Scrivener, 1992). Además, como el mismo Kiker indicó (1966: 486), los economistas británicos, aunque reconocían la importancia de las habilidades, capacidades y conocimientos de los seres humanos en la producción de riqueza, tendieron a diferenciar a las personas del capital, un punto de vista asociado con un claro desinterés por el valor económico de la educación (Texeira, 2005: 130).

En contraste con lo que ocurría en Gran Bretaña, el economista y político italiano Adeodato Ressi (1817, 1818), utilizó el término de capital humano muy tempranamente para referirse a su distribución entre las naciones y proponer una metodología para calcularlo. Su obra es de particular importancia también porque demuestra que el concepto se incorporó al pensamiento económico mucho antes del surgimiento del marxismo y el comunismo, por lo que no tuvo un origen anticomunista. Auguste Comte (1852: 277, 412), a su vez, usó el concepto en 1852 para aludir a las responsabilidades que tenían las clases adineradas –en especial los industriales– como “administradoras del capital humano”, lo que las convertía en “verdaderos funcionarios públicos”. Poco después, Henri Baudrillart (1857: 426-427), en un manual que fue traducido a otros idiomas (incluido el español), criticó los enfoques que, al centrarse en el tamaño de la población, dejaban de lado su calidad –entendida en términos de sus capacidades, habilidades y conocimientos–, ya que las personas constituían un capital humano perfectible. En 1859, el concepto ya circulaba en América Latina: el político e intelectual argentino Bartolomé Mitre

(1875: 184), al entregar los premios de una exposición agrícola-rural realizada en Buenos Aires, exhortó a los presentes a “transmitir nuevos y riquísimos productos á nuestros hijos”, con el propósito de acrecentar “el capital humano”.

Claudia Goldin (2016: 56-57) señala que probablemente el primer uso formal del término capital humano en economía se remonta a 1897, cuando fue utilizado por el estadounidense Irving Fisher al citar un estudio de J. S. Nicholson sobre el “capital vivo” del Reino Unido. Efectivamente, Nicholson (1891) publicó un artículo en el que insistió en que para calcular debidamente la riqueza nacional era indispensable considerar el valor del “capital vivo”, según las distintas ocupaciones de los habitantes; pero no utilizó el concepto de capital humano. Fisher (1897) sí usó el concepto, pero de manera esporádica y entrecomillado, un indicador de que no estaba muy convencido de su uso. De hecho, en su influyente libro sobre la naturaleza del capital y el ingreso, Fisher (1906) deliberadamente decidió no utilizar el concepto de capital humano, aunque algunos de los autores consultados por él sí lo habían hecho, como el francés León Walras (1860: 164; 1861: 23).

Kiker y Goldin, al reconstruir los orígenes del término capital humano, dejaron de lado el uso que tuvo ese concepto fuera del ámbito de la economía y su utilización por intelectuales y académicos que publicaban en idiomas distintos del inglés. También omitieron al economista y poeta irlandés John Kells Ingram. En 1880, durante el treceavo British Trade Union Congress, efectuado ese año en Dublín, Ingram manifestó:

“pero el uso de la riqueza, como de cualquier otra fuerza social, debe ser regulado y moralizado, una tarea que debería ser más fácil que la de controlar la ruda preponderancia de la fuerza militar, que es su predecesora histórica. Los ricos industriales, si en ellos se desarrollaran sentimientos acordes con sus posiciones, deberían elevarse por encima del punto de vista puramente privado, y contemplarse a sí mismos como responsables de una verdadera función pública: a saber, la de administradores de capital humano. No pueden reclamar ser los creadores de este capital; la mayor parte de él es fruto de los trabajos, las economías, los descubrimientos, las invenciones y las instituciones de muchas generaciones” (1880: 4-5).

Si bien Ingram no lo explicitó, su enfoque –que profundizaba la perspectiva de Comte– dejó abierta la posibilidad de que si los capitalistas no lo hacían, el Estado, a partir de políticas específicas, asumiera la administración del capital humano, que debía ser considerado como un bien público. De esta manera, a lo largo del siglo XIX, el término de capital humano estuvo asociado con dos tendencias, una que priorizaba el cálculo del valor económico de los individuos y otra que consideraba la administración de ese capital como un asunto de interés estatal. De 1900 en adelante, ambos enfoques tendieron a confluir, en especial como resultado de las preocupaciones por la destrucción de capital humano provocada por las dos guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), por la salud, por las migraciones y por el envejecimiento de la población, particularmente en Europa (Speare, 1908; Crammond, 1915; Dublin, 1927; Knight, 1940; Kirk, 1949, 45-55; Texeira, 2005: 131).

El Cuadro 1, aunque se basa en una fuente incompleta que privilegia las publicaciones periódicas académicas escritas en el idioma inglés, permite aproximarse a lo que fue el uso del concepto antes de 1950. Según esos datos, el término capital humano tuvo una acogida muy limitada en las ciencias sociales de entonces y permaneció como una categoría bastante marginal. De hecho, no parece haberse articulado de manera significativa con las tempranas políticas sociales que fueron puestas en práctica por los Estados occidentales entre finales del siglo XIX e inicios del XX y fue superado ampliamente por las teorías raciales –que prevalecían en esa época– como parámetro para definir el valor de los individuos (Weiss-Wendt & Yeomans, 2013).

Cuadro 1

Publicaciones incluidas en Jstor en las que se menciona el término capital humano por período (1850-2017)

Período	Publicaciones	Promedio anual de publicaciones	Publicaciones en inglés (%)
1850-1879	0	0,0	0,0
1880-1899	7	0,4	100,0
1900-1949	96	1,9	96,9
1950-1959	81	8,1	93,8
1960-1969	1.482	148,0	94,3
1970-1979	4.742	474,2	95,6
1980-1989	8.255	825,5	97,3
1990-1999	15.337	1.533,7	97,0
2000-2009	21.469	2.146,9	96,4
2010-2017*	9.068	1.133,5	96,7

*El total es afectado no solo porque el período no está completo, sino por la política de embargo de numerosas publicaciones académicas.

Fuente: Jstor.

Dadas las circunstancias referidas, no sorprende que, apenas por excepción, el concepto de capital humano fuera asociado con inquietudes eugenésicas, que giraban en torno al costo que implicaba para la sociedad atender a quienes resultaban mutilados por la guerra: “capital dañado” (Knigh, 1940: 343). Sin duda, a esa marginalidad contribuyó que quienes utilizaban el término rara vez lo vincularan con la educación y, si lo hacían, tal conexión no pasaba de ser una mención general (Williams, 1918; Texeira, 2005: 131-133). Dicho desinterés, en el caso de Europa, se explica además por el impacto que las dos guerras mundiales tuvieron en los sistemas educativos, cuyos niveles de enseñanza secundaria y universitaria eran socialmente más restrictivos que los de Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX (Lowe, 2012; Goldin & Katz, 2008: 12-30).

2. HACIA LA TEORÍA

En la década de 1950, a medida que la problemática del desarrollo empezaba a abrirse paso en las ciencias sociales y se intensificaba la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, comenzaron a darse las condiciones necesarias para que se transitara del concepto a la teoría del capital humano. Alex N. McLeod (1951), un economista que laboraba con el Fondo Monetario Internacional, y el historiador José Luis Romero (1951), se aproximaron a la relación entre ese capital y el desarrollo en Estados Unidos y Argentina. Poco después, fueron publicados dos textos de extraordinaria importancia para la conformación de la teoría. El primero fue un extenso estudio de Arthur W. Lewis (1954) en el que analizó los fundamentos del desarrollo y su relación con la oferta de trabajo calificado y no calificado. Aunque Lewis no utilizó el concepto de capital humano y apenas se refirió al asunto de la educación, dejó preparado el terreno para que una relación de ese tipo fuera establecida por otros (Tignor, 2006: 265). El segundo artículo, escrito por Milton Friedman (1955), se centró en considerar el papel que debía jugar el Gobierno en la educación. Si bien Friedman utilizó ampliamente el concepto de capital humano, no lo relacionó con el desarrollo económico, sino que lo utilizó para combatir la creciente inversión pública en la educación estadounidense. Friedman propuso que la enseñanza secundaria y la universitaria fueran financiadas por los estudiantes mediante préstamos y que el Gobierno diera cupones a los padres de familia para que pagaran por la enseñanza primaria de sus hijos en escuelas privadas.

Prontamente Jacob Mincer (1957) publicó el primer artículo en el que propuso un enfoque teórico y una metodología específica para analizar la inversión en capital humano según ocupaciones, niveles de salario, edades y estudios realizados. Pese a la incuestionable importancia de este avance, su aporte fue limitado porque no consideró el problema del desarrollo y circunscribió sus preocupaciones a la relación entre ingresos y escolaridad. Quien sí logró incorporar todos los aspectos hasta entonces presentes en las distintas publicaciones académicas fue Theodore W. Schultz. En una conferencia impartida en Australia, perfiló ya el núcleo básico de la teoría del capital humano: la inversión en educación era fundamental para el desarrollo económico (1959). Posteriormente, en un discurso dado en la American Economic Association (1961), amplió esos planteamientos y criticó fuertemente al Banco Mundial por no invertir suficientemente en capital humano.

Decisivamente influenciado por la competencia –en todos los niveles– entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, Schultz (1959, 1961, 1963) hizo una contribución crucial a la dimensión política e ideológica de la teoría, que puede ser sintetizada de la siguiente manera: primero, invertir en capital humano era fundamental para el desarrollo económico de Estados Unidos, sobre todo si dicho país se proponía superar tecnológicamente y militarmente a la Unión Soviética. Aunque Schultz no mencionó toda la conmoción provocada a partir de 1957 por la ventaja comunista en la carrera espacial desatada por el exitoso lanzamiento del Sputnik (Dorn & Ghodsee, 2012: 384; Spring, 2015: 32-33; Urban, 2010), sí dejó claro que mientras en Estados Unidos no se consideraba la educación como una inversión, los soviéticos sí la enten-

dían en esos términos. Igualmente, presentó la inversión en capital humano como indispensable para los países subdesarrollados, ya que podían alcanzar el desarrollo económico no por vía de la revolución, sino de la educación. Esto último resultaba esencial para combatir el desafiante ejemplo de la Cuba revolucionaria, cuya campaña de alfabetización, efectuada en 1961, había resultado más exitosa que los programas de la Unesco (Dorn & Ghodsee, 2012: 375; Abendroth, 2009). Finalmente, su propuesta resolvía la contradicción entre capital y trabajo, enfatizada por el marxismo, al reformular la relación entre patronos y trabajadores como una relación entre dos tipos de capital.

Podría parecer que Schultz esencialmente se limitó a articular una teoría anticomunista para combatir la expansión global de las izquierdas, pero en realidad hizo mucho más que eso. Por un lado, a diferencia de Friedman, el planteamiento de Schultz suponía que la inversión en capital humano debía ser predominantemente pública, no privada. Por otro, al considerar a los trabajadores como capital en el que se realizaba una inversión, la teoría implicaba que los poderes públicos estaban en la obligación de velar porque este capital estuviera en las mejores condiciones posibles, lo que implicaba también invertir en sus condiciones de salud, vivienda, alimentación y de otro tipo. Así, la teoría del capital humano proporcionó una racionalización económica, basada en una lógica de mercado, para profundizar o iniciar políticas sociales, tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados.

Tal dimensión potencialmente progresista explica que la teoría pudiera ser fácilmente rearticulada, en sus años iniciales, para promover la inversión social pública, justificar una mejor redistribución del ingreso, impugnar sistemas de acumulación capitalista basados en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y resaltar el protagonismo de los sectores populares en su propia formación. En razón de esta perspectiva, no sorprende que la teoría fuera mencionada por figuras como el célebre historiador marxista inglés E. P. Thompson (1965: 344), por el político e intelectual izquierdista chileno Jacques Chonchol (1967: 291), por el economista brasileño Celso Furtado (1965: 137, 154) y por André Gunder Frank (1967: xvii, 194), quien fuera discípulo de Friedman antes de convertirse en uno de los principales teóricos del subdesarrollo.

Si bien la formalización de la teoría debió esperar a la publicación del libro de Gary Becker (1964), ya desde inicios de la década de 1960 el concepto de capital humano había empezado a ganar espacios estratégicos en el Banco Mundial, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y en la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID). Fue a partir de esta base institucional que la teoría se convirtió no solo en un fenómeno académico internacional, sino también en un instrumento de política global, que se materializó en el papel jugado por las instancias mencionadas en promover la educación como instrumento de desarrollo. Con este propósito, se priorizó el financiamiento de programas dirigidos a expandir y fortalecer la enseñanza secundaria, vocacional y universitaria, ya que se consideraba que el respaldo a estos niveles educativos podía producir, a corto plazo, las más altas tasas de retorno (Austin, 2003: 48-55; Teixeira, 2005: 136-137; Dorn & Ghosee, 2012: 373-398; Spring, 2015: 32-37).

Rápidamente, sin embargo, las altas expectativas despertadas por la teoría tendieron a declinar, debido a tres factores principales. Ante todo, en la segunda mitad de la década de 1960 empezaron a abundar los cuestionamientos teóricos y metodológicos a la teoría, en particular aquellos que ponían en duda la correlación entre más educación, mejor distribución del ingreso y desarrollo. Además, si bien desde un inicio la teoría tuvo adversarios ideológicos y políticos tanto desde la derecha como desde la izquierda, los primeros tendieron a fortalecerse, a medida

que la teoría demostraba que podía producir efectos indeseables, como reforzar la intervención del Estado, crear o elevar el desempleo entre los graduados universitarios, incentivar la demanda por más y mejores políticas sociales y preparar las condiciones para que el propio capital humano en formación, como los estudiantes rebeldes de mayo 68 y similares, se movilizaran en contra del sistema capitalista. Finalmente, en razón de los procesos anteriores, la teoría empezó a perder posiciones en las organizaciones y entidades internacionales que antes la habían apoyado. Las dudas persistieron y se profundizaron en el decenio de 1970, cuando los funcionarios del Banco Mundial se pronunciaron en contra de la educación pública por implicar un subsidio para los ricos y propusieron la privatización de los sistemas educativos. Al concluir en 1981 el período de Robert McNamara –partidario del paradigma del crecimiento con redistribución– como presidente del Banco, se desarrolló una política más restrictiva, focalizada en la enseñanza primaria y orientada a priorizar los beneficios directos (tasas de retorno) de la inversión educativa (Kelly, 1992: 19-20; Sweetland, 1996: 353-355; Teixeira, 2000: 265-269; 2017; Heyneman, 2003; Dorn & Ghosee, 2012: 393-395; Tan, 2014; Spring, 2015: 39)

Al observar nuevamente el Cuadro 1, se constata que la producción académica sobre la teoría se incrementó en vez de disminuir entre 1970 y 1985, pero en este período su condición como fundamento de política pública global, en el campo de la educación, declinó. A este proceso contribuyeron tanto las crisis de los precios del petróleo en 1973 y 1979 como el ascenso de las políticas económicas a favor del libre mercado, lideradas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, que se materializaron en reducciones importantes en los fondos destinados a la educación. En la segunda mitad de la década de 1980, la teoría empezó a ser recuperada por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, pero ahora en una versión que, al hacerse eco de los planteamientos dados a conocer por Friedman en 1955, promovía focalizar la inversión pública en primaria (a la que se asociaba con las más altas tasas de retorno), restarle prioridad a la secundaria y a la universitaria, y privatizar la educación, en particular en estos dos últimos niveles (Marginson, 1989: 16-24; Texeira, 2000: 265-271).

Dicho enfoque, sin embargo, fue puesto a prueba por cuatro condiciones principales: primero, por la fortaleza alcanzada por los sistemas de educación pública en distintas partes del mundo a lo largo de los siglos XIX y XX; segundo, por la fuerte resistencia que se articuló contra tal política a nivel mundial; tercero, por el éxito económico logrado por países cuya estrategia de desarrollo se basó precisamente en invertir crecientemente en la educación pública; y cuarto por el impacto conjunto de una serie de cambios económicos y sociales como la expansión de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, el ascenso de la llamada economía del conocimiento y la intensificación de las migraciones. Fue en este contexto que los funcionarios del Banco Mundial, al desplazarse de una política global orientada al ajuste estructural a otra dirigida a la reducción de la pobreza, empezaron a redescubrir la importancia de la enseñanza media y universitaria a partir de mediados de la década de 1990, un proceso que se consolidaría a inicios del siglo XXI. Adicionalmente, los proyectos educativos del Banco dirigidos a fortalecer el sector educativo privado tendieron a la baja en el período 1998-2012 (Teixeira, 2000: 271-274; Mundy & Verger, 2014: 11-16).

En breve: en las últimas siete décadas organismos como el Banco Mundial incorporaron la teoría del capital humano para fomentar la inversión pública en la educación, sobre todo en los niveles secundario y universitario; posteriormente, focalizaron la atención en el nivel primario, desatendieron el secundario y el universitario, y promovieron la privatización de la enseñanza; y retornaron a políticas favorables a la inversión pública en la educación, con un énfasis creciente en los niveles secundario y universitario. A lo largo de esta odisea de retorno a los orígenes, se consolidaron tres cambios fundamentales: primero, se fortaleció la “economi-

zación” de la educación, entendida como aquel proceso que racionaliza la inversión en la enseñanza en función de las necesidades cada vez más cambiantes del mercado; segundo, se desarrolló una cultura institucional global que, en relación con los sistemas educativos nacionales, prioriza la uniformidad, la búsqueda de la calidad –definida primordialmente en función de los conocimientos y habilidades indispensables para satisfacer mejor las demandas del mercado–, la rendición de cuentas y la medición de resultados; y tercero, tras el final de la Guerra Fría, la teoría del capital humano se posicionó como uno de los fundamentos principales de política social a nivel mundial.

3. EL CONCEPTO EN AMÉRICA CENTRAL

Como se constata en el Cuadro 2, las primeras menciones del término de capital humano en América Central se remontan a las décadas de 1920 y 1930 y estaban relacionadas principalmente con el tema de la salud. Todo sugiere que los difusores iniciales del concepto fueron médicos, un hecho explicable por la estratégica organización lograda por estos profesionales y su creciente influencia política, por los contactos que tenían en el exterior (en donde algunos habían estudiado, sobre todo en distintos países de Europa y en Estados Unidos), por las revistas especializadas de que disponían para dar a conocer sus investigaciones y por las numerosas publicaciones que recibían de diferentes partes del mundo (Palmer, 2003; Malavassi, 2011; Peña, 2014).

Cuadro 2

Las primeras menciones conocidas del concepto de capital humano en América Central

País	Año	Tema	Asunto específico
Guatemala	1932	Salud	Enfermedades venéreas
El Salvador	1930	Salud	Higiene
Honduras*	1951	Salud	Maternidad
Nicaragua	1946	Economía	Población
Costa Rica	1924	Salud	Enfermedades evitables
Panamá	1925	Economía	Industria

*La primera mención encontrada en una publicación hondureña es de 1936, pero corresponde a la presentación de un libro guatemalteco en el que se utiliza el concepto (Quintana, 1935; 1936: 71).

Fuente: Núñez, 1924: 272; Méndez Pereira, 1925: 6; Paredes, 1930: 170; Secretaría de Gobernación y Justicia, 1933: 194; Partido Unionista, 1946: 51; Raudales Alvarado, 1951: 78.

El médico costarricense Solón Núñez parece haber sido el primero en utilizar el concepto en América Central. Núñez, quien había sido maestro normal y se había identificado con el círculo de intelectuales radicales (anarquistas y socialistas) de inicios del siglo XX liderado por el poeta Roberto Brenes Mesén y el novelista Joaquín García Monge, consiguió luego los recursos necesarios para hacer estudios de medicina en Ginebra y participó en la atención de heridos durante la Primera Guerra Mundial. Tras su retorno a Costa Rica, dirigió el Departamento de Higiene Escolar en 1916 y se convirtió en un colaborador estratégico de Louis Schapiro, director del programa de la Fundación Rockefeller establecido en Costa Rica para combatir la anquilostomiasis. Núñez, que se especializó en salud pública en Estados Unidos, fue nombrado subsecretario de Higiene en 1922 (Frutos, 1979; Palmer, 2003: 166-167) y, en tal condición, propuso reforzar, en 1924, el papel de los médicos de pueblo. Al considerar este asunto, señaló:

“nos hemos acostumbrado a ver con indiferencia el capital humano. Cada hombre representa un valor social y económico, que si bien es cierto fluctúa de acuerdo con su preparación es, como promedio, de cinco mil [colones] por cápita. Ahora bien: en 1921 hubo en Costa Rica 10044 defunciones; si consideramos que el 10 por ciento de esas defunciones fue por enfermedades evitables... y que por lo tanto esas vidas hubieran podido rescatarse con una asistencia médica oportuna, hemos de convenir que 1004 personas murieron innecesariamente, lo que equivale para el país a una pérdida de algo más de 5.000.000 de colones... El aumento de población o la protección de la misma trae como consecuencia un aumento de la riqueza nacional... Una de las principales aspiraciones del Estado debe ser proteger la salud pública por todos los medios, sin parar mientes en el desembolso que se haga, ya que gastar dinero en favor de la higiene es colocarlo al más alto de los intereses” (Núñez, 1924: 272).

Sin duda, lo más interesante del texto de Núñez es que recuperó el tradicional interés por el valor económico de las personas para luego, a partir de una lógica de mercado, justificar un mayor gasto público en salud, erogación que equiparó con una inversión altamente rentable. Al proceder así, se valió del término de capital humano para promover políticas sociales. Por el momento, se desconoce cómo fue que Núñez llegó a conocer tal categoría, pero el médico salvadoreño Jacinto Paredes (1930: 170), en un libro sobre el presidente de El Salvador Pío Romero Bosque, indicó que supo del concepto –el cual utilizó para enfatizar las responsabilidades higienistas de los políticos– por una obra de Jules Courmont (1914: viii), profesor de higiene en la Facultad de Medicina de Lyon.

Núñez y Paredes solo se refirieron una vez al capital humano; en contraste, el médico guatemalteco Epaminondas Quintana (1935), en un libro sobre la higiene de la finca rural, sí utilizó ampliamente ese concepto para insistir en que era fundamental velar por las condiciones higiénicas del trabajo y por “la zootecnia humana” para que ese capital fuera debidamente productivo. Las preocupaciones por la salud pronto se extendieron también a la maternidad y a la infancia, como se constata en un artículo publicado por la médica hondureña Marta Raudales (1951: 78), quien enfatizó que la protección a la madre debía comprender “al fruto de su embarazo: el niño. El niño que constituye el capital humano de los pueblos y de cuyo incremento depende el adelanto de la población, y de cuyos cuidados depende el estado de salud de toda una nación”. De esta manera, Raudales introdujo una decisiva perspectiva de género en relación con el uso del concepto.

Todos los estudios precedentes tienen en común que consideraron el capital humano en términos cuantitativos y asociado con el tamaño de la población, por lo que dejaron de lado su dimensión cualitativa y, en particular, el papel jugado por la educación. Dicha tendencia se mantenía en los años iniciales de la década de 1960, un indicador de que, por entonces, prevalecía aún la influencia del concepto –en los sentidos en que fue utilizado en la primera mitad del siglo XX– más que la de la teoría, todavía en proceso de constitución. De hecho, el tema de la salud mantuvo la posición de privilegio que tenía desde antes, como se observa en un discurso de Modesto Rodas (1961: 10), presidente del Congreso hondureño. A propósito de la política de salud pública del Gobierno de Ramón Villeda Morales, Rodas destacó que el capital humano “constituye el factor fundamental del desarrollo integral de un país, y ese capital para que se desenvuelva a plenitud debe mantenerse en condiciones físicas y mentales satisfactorias”.

Precisamente por el trasfondo señaladamente anticomunista de la teoría del capital humano, su potencial para la contestación y la reforma fue dejado de lado por sus críticos, por lo que no se prestó la atención debida al impacto que tal teoría podía tener en países como los de América Central, que históricamente se han caracterizado por una débil presencia del Estado, por la sobreexplotación de una fuerza de trabajo empobrecida y por una inversión ínfima en políticas sociales. En tales casos, la teoría, dado que se la suponía libre de contaminantes comunistas,

podía ser legítimamente invocada para demandar que el sector público implementara medidas favorables para mejorar las condiciones del capital humano.

A inicios de la década de 1960, es posible identificar tres innovaciones principales en el uso del término. La primera se manifestó en que su utilización se diversificó, al aplicarse a situaciones cada vez más dispares: los beneficios que obtendría Costa Rica como resultado de su integración al Mercado Común Centroamericano (Secretaría de Información, 1961: 25), la reinserción en la sociedad de las personas que descontaban penas de cárcel en El Salvador (Comisión Revisora, 1960: lvi), el potencial de los artesanos rurales en Panamá considerado en el contexto de un proyecto para fijar salarios mínimos (Oficina Internacional del Trabajo, 1961: 81) y, desde perspectivas dominadas ampliamente por el anticomunismo, el interés por evitar que en Guatemala el capital humano fuera instrumentalizado con propósitos políticos (Congreso Internacional, 1961: 154).

La segunda innovación fue que el concepto empezó a ser invocado para cuestionar el orden vigente, como lo evidenció un estudio del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (1961: 31), en el que se afirmó que era preciso conducir a la población “a mejores niveles de vida, en contra de los explotadores y especuladores de ese capital humano que es el indio”. La tercera novedad consistió precisamente en que, en algunos países, se introdujo una perspectiva étnica, al considerar la relación entre capital humano e indígenas. Si bien esta problemática ya había sido planteada por Quintana (1935), adquirió cada vez más relevancia a partir de 1960, especialmente en Guatemala.

En el primer número de la revista *Casa de las Américas*, el célebre escritor Miguel Ángel Asturias (1960: 16) publicó un texto titulado “El obispo Quijote”, en el que señaló que fray Bartolomé de las Casas expuso “su doctrina de salvación del indígena, por la caridad cristiana, entendida en función de preservación de este capital humano, en dignidad, libertad y bienestar”. Poco después, Jorge Luis Arriola (1961: 259), en un estudio sobre Mariano Gálvez, resaltó su capacidad para “comprender el valor del capital humano” y “la indeclinable obligación de su gobierno y del grupo ladino de ser solidarios ante el futuro de Guatemala, redescubriendo al indígena y reconquistándolo con los medios que indicaba la comprensión de sus formas de vida, y no con las armas del colonizador esclavista”. Tal aplicación retrospectiva del concepto se profundizó cuando Héctor Samayoa Guevara (1964: 24) publicó un artículo en el que, al considerar a los hombres de la Ilustración guatemalteca, afirmó que se encontraron con “un suelo y subsuelo con incalculables riquezas naturales, pródigo en su flora y en su fauna y que contaba además con una numerosa y heterogénea población, promisorio capital humano, susceptible de perfeccionamiento, educación, progreso, libertad e independencia política”.

4. TEORÍA Y EDUCACIÓN

El primer indicio de que la teoría del capital humano –todavía en proceso de constitución– empezaba a ser conocida en América Central procede de finales de la década de 1950, cuando el rector de la Universidad de Costa Rica, Rodrigo Facio (1959: 50), propuso al Consejo Universitario eximir a todos los estudiantes del pago de derechos, “para proceder luego, una vez graduados e iniciado su ejercicio profesional, a cobrarles, en cuotas, el costo de su educación universitaria”. Según Facio, esta “interesante idea” –que al final no fue acogida por el Consejo– le fue sugerida por el “eminente pensador colombiano don Germán Arciniegas”, quien por entonces era profesor en la Universidad de Columbia (Wolfson, 1957: 1, 4), donde también laboraba Mincer (1958). Aunque no se mencionó la teoría, la propuesta de Arciniegas, quien fuera ministro de Educación de Colombia, estaba acorde con lo que por esa época se discutía en Estados Unidos sobre capital humano y, en particular, con el enfoque de Friedman (1955), que promovía la privatización de la enseñanza y responsabilizaba a los estudiantes y a sus familias por financiar la educación vocacional o superior.

Probablemente, el primer estudioso en aplicar la teoría del capital humano en América Central, de manera sistemática, fue el reconocido economista panameño Rodrigo Núñez: en 1955, se graduó de Bachiller en Ciencias en Franklin & Marshall; en 1960, obtuvo una maestría en la Universidad de Chicago; y en esa misma institución, inició una tesis doctoral para analizar los factores que influían en la subutilización de los recursos en Panamá (American Economic Association, 1961: 840). Como avance de esta investigación, Núñez (1961) publicó un imaginativo estudio en *El Trimestre Económico*, en el cual, inspirado por los trabajos de Schultz y Becker (entre otros), utilizó los gastos del Ministerio de Educación para estimar la inversión panameña en capital humano.

Al articularse específicamente con la problemática de la educación, la teoría del capital humano fue utilizada con tres propósitos distintos, pero complementarios. El primero consistió en mencionarla como parte de una narrativa general sobre el desarrollo. De esta manera procedieron Carlos Gehlert y Vinicio Aguilar (1968: 1), al subrayar para el caso de Guatemala que la educación “es un servicio, como la salud y la vivienda, al cual deben tener acceso todos los miembros de la sociedad; por otra parte... se considera como inversión social. Es inversión a largo plazo, en el sentido de que forma el capital humano, productivo, capaz de entregar sus habilidades y conocimientos en un desarrollo acelerado”. A su vez, el economista costarricense, Wilburg Jiménez (1969: 7), resaltó que existía una “nueva concepción económica de la educación”, en la que la enseñanza era considerada como “fuente de desarrollo económico, pues representa una inversión en capital humano que perfecciona las aptitudes del hombre y a través de ellas le permite, además de su elevado valor cultural, aumentar su potencial económico”.

El segundo uso de la teoría estuvo estrechamente relacionado con el interés de justificar una redistribución del presupuesto educativo a favor de los niveles superiores de enseñanza (secundaria, vocacional y universitaria), en correspondencia con la política del Banco Mundial

de priorizar la formación de cuadros especializados en los países subdesarrollados (Heyneman, 2003: 317). A mediados de la década de 1960, el intelectual nicaragüense Carlos Tünnermann (1965: 17) se manifestó a favor de un proceso de este tipo:

“la educación es un factor decisivo del desarrollo, y representa el ‘mayor multiplicador cultural, económico y social’... los fondos destinados a los programas educativos constituyen una inversión y no un gasto. Los programas educativos, aparte de su elevado valor cultural, representan también, como dice Schultz, una inversión en capital humano, porque perfeccionan las aptitudes del hombre permitiéndole aumentar su potencial económico. Dentro de los programas educativos, los de enseñanza media y superior son los que más poderosamente contribuyen a la preparación del personal calificado que debe promover y sostener los planes de desarrollo”.

Como se observa en el Cuadro 3, con excepción de Guatemala y parcialmente de Honduras, hubo en efecto una redistribución de los presupuestos educativos en América Central a favor de la enseñanza media y universitaria entre 1961 y 1965. Tal tendencia se acentuó en la segunda mitad de la década de 1960 cuando los recursos destinados a las universidades se duplicaron o triplicaron. En el caso de Guatemala, una reforma legal efectuada en 1966 posibilitó que los fondos para la Universidad de San Carlos ascendieran de 2 a 2,5 por ciento de los ingresos del Gobierno, con lo cual la participación de la educación superior ascendió de 13,6 a 21,8 por ciento de la inversión educativa total entre 1965 y 1967. En este mismo período, dicha proporción se elevó de 11,0 a 14,5 por ciento en Honduras y de 15,4 a 16,4 por ciento en Costa Rica (Unesco, 1965: Cuadro 51; Organismo Legislativo, 1966: 458; Waggoner & Waggoner, 1971: 49-50, 68, 87, 105, 137; Molina Jiménez, 2017: 8, 12).

Cuadro 3

Tasas de crecimiento anual de la inversión educativa por nivel de enseñanza en porcentajes (1961-1965)

País	Primaria	Secundaria	Universitaria
Guatemala	6,8	6,8	5,0
El Salvador	3,8	26,4	44,8
Honduras	23,9	5,7	15,5
Nicaragua	7,0	14,6	24,9
Costa Rica	8,2	10,3	24,9
Panamá	1,6	48,5	79,1

Fuente: Soto, 1968: 106; Unesco, 1965: 53, cuadros 48, 51.

Por último, el tercer uso de la teoría fue para justificar iniciativas específicas en el campo educativo. Carlos Monge Alfaro (1963: 273-274), rector de la Universidad de Costa Rica, al referirse a un préstamo que tal institución solicitaba al Banco Interamericano de Desarrollo Económico para construir tres edificios nuevos, resaltó que esa ampliación de la infraestructura universitaria era

“...una inversión en capital humano, que constituye, como lo han comprobado sociólogos y economistas, la causa principal del desarrollo... Estudios hechos por economistas europeos demuestran que la tasa de rentabilidad de las inversiones en educación e investigación sobrepasan la productividad del capital físico... Los trabajos del Dr. T. W. Schultz han demostrado que en igualdad de condiciones, el bajo salario de algunas personas ocupadas en la agricultura se debe al bajo nivel educativo de las mismas”.

También en Costa Rica, la fundación del Instituto Nacional de Aprendizaje, cuyo propósito era preparar fuerza de trabajo para las actividades industriales asociadas con el Mercado Común Centroamericano, apeló a la teoría del capital humano. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1964: 8), en el proyecto para crear esta entidad, indicó:

“las inversiones que tienen debidamente en cuenta el ‘capital humano’ podrían contribuir al desarrollo con bastante eficacia... Considerado en este sentido, el capital humano no es únicamente un medio de aumentar la producción, sino que es también la consecuencia de una política que reconoce a cada individuo los derechos de desplegar sus facultades, de obtener un empleo y de beneficiarse mejor de los frutos de la producción en la que participa”.

Falta investigar más a fondo en qué medida la teoría del capital humano influyó en que, entre 1961 y 1965, se crearan las primeras universidades privadas en todos los países de América Central, excepto en Costa Rica (Waggoner & Waggoner, 1971: 151-154). La influencia de la teoría, en el caso de la enseñanza superior costarricense, se manifestó, en contraste, en otra dirección. En 1969, las autoridades de la UCR, lideradas por Monge Alfaro (1970: 238-252), solicitaron recursos a la AID con el propósito de establecer un fondo de préstamos para la realización de estudios, que serían pagados por los alumnos una vez que se graduaran. Tal proyecto fue derrotado por la fuerte oposición de los estudiantes, que lo denunciaron por promover “un sistema ‘comercialista’ que viene a negar los fines sociales de la educación”.

El fracaso de tal iniciativa, inspirada en los planteamientos de Friedman (1955) y que recuperaba la propuesta planteada por Facio diez años atrás, no impidió que fuera impulsada nuevamente, pero en un contexto institucional distinto. En efecto, en 1971 se creó el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), dirigido a formar cuadros altamente calificados en el área de las ingenierías, organizado con base en una forma no democrática de gobierno universitario (el Consejo Director estaba integrado mayoritariamente por personas nombradas por el Poder Ejecutivo y la Cámara de Industrias) y donde los alumnos sin recursos suficientes podían financiar sus estudios mediante préstamos. Para 1978, de 1.635 estudiantes matriculados, 61,5 por ciento habían contraído préstamos, 12,1 por ciento disfrutaban de algún tipo de beca y el 26,4 por ciento restante trabajaban para pagar sus estudios o eran financiados por sus familias (Conare, 1980: 49).

5. TEORÍA Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

A mediados del siglo XX, la inversión educativa en América Central se ubicaba entre las más reducidas del mundo. Según el Cuadro 4, existían tres modelos de financiamiento de la enseñanza pública: el bajo, que comprendía Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; el mediano, que correspondía a Costa Rica; y el alto, liderado por Panamá. Entre los países de baja inversión, sobresalía Guatemala, escenario de una revolución (1944-1954) que permitió asignar brevemente más recursos al sistema educativo que los fondos destinados en los casos salvadoreño, hondureño y nicaragüense. Costa Rica iba ampliamente por delante de sus vecinos septentrionales, pero no de Panamá, que era uno de los países de América Latina que más invertía en educación y solo era superado por Argentina, Chile y Uruguay; además, aventajaba a naciones europeas como España y Portugal y se aproximaba al nivel de Italia e Israel (Unesco, 1955: 439-440; 1957: 497).

Cuadro 4

Inversión educativa pública per cápita en América Central en dólares corrientes (1950-2015)

Año	Guatemala	Belize	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
1950	2,4		1,7	0,9	1,5	4,3	8,9
1955	2,9		5,6	1,0	2,8	9,2	11,3
1960	3,2		5,6	3,5	2,7	13,9	17,1
1965	4,3		7,7	6,1	7,1	14,4	25,3
1970	6,3		8,3	8,3	6,6	22,5	36,0
1975	8,5		15,0	13,2	14,8	53,9	58,0
1980	19,5	32,4	28,1	20,9	22,0	132,7	82,5
1985	14,2	59,6	20,8	37,4	39,8	70,4	103,8
1990	13,2	105,7	15,5	25,8	12,4	91,9	119,8
1995	22,6	158,8	51,6	24,5	35,9	127,7	138,0
2000	44,7	169,1	57,0	52,3	30,5	190,9	193,3
2005	60,3	243,9	77,5	85,3	57,6	248,4	172,1
2010	79,2	287,3	121,2	148,8	68,5	575,1	227,3
2015	116,0	309,7	146,3	125,6	90,0	810,7	428,3

Fuente: Unesco, 1951: 134, 136, 218; 1956: 450-451; 1959: 189; 1965: Cuadro 48; 1976: 12; Oscar Osorio y la revolución, 1955: 24; Soto, 1968: 105; Gertel, 1977: 12; Cepal, 1957: 118-120; 1983: 114, 300; 1984: 114; 2000: 49; Baires, 1984: 144; Walter, 1993: 181, 183; Cominetty & Ruiz, 1998: 153-162; Lazo, 1999: 487; Departamento de Estadística, 2009: 15; Martínez Franzoni, 2013a: 26; 2013b: 24; 2013c: 26; Rodríguez Mojica, 2013: 26; Méndez Maldonado, 2015: 85; Contraloría General de la República, 2016: 15; Programa Estado de la Nación, 2016: 410; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016: 88; World Bank, 2017; Molina Jiménez, 2017: 8-9; Ferema, 2017: 30; Statistical Institute of Belize, 2017; Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017.

En 1955, todos los países habían incrementado su inversión nominal en la educación, a veces de manera significativa, como se constata especialmente en los casos de El Salvador, Costa Rica y Panamá. Por tanto, antes de que la teoría del capital humano se hubiera constituido y empezara a difundirse, ya en América Central los recursos destinados a la enseñanza pública habían empezado a crecer. Tal tendencia se acentuó a partir de 1960 y se mantuvo hasta 1980. En este período, Guatemala –cuya modernización social e institucional fue truncada por el golpe de Estado de 1954, realizado con el apoyo de Estados Unidos– quedó como el país más rezagado del área, Nicaragua experimentó un crecimiento sin precedente luego del triunfo de la Revolución sandinista en 1979, Costa Rica finalmente superó a Panamá y Belice, por la época en que alcanzó su independencia (1981), tenía un nivel de inversión educativa superior al de sus vecinos ístmicos, excepto Costa Rica y Panamá.

Si bien falta indagar más al respecto, es probable que a inicios de la década de 1960 la teoría del capital humano haya tenido más repercusión en América Central que a finales de ese decenio. Tal situación se explica sobre todo porque no parece que los economistas hubieran sido particularmente atraídos por la teoría, la cual tampoco capturó la atención de los educadores ni de los especialistas en educación. De hecho, una de las principales investigadoras del sistema educativo costarricense y quien fuera ministra de Educación Pública entre 1978 y 1982, María Eugenia Dengo Obregón (2004: 17), señaló que fue hasta 1969 que ella conoció esa teoría y que no le pareció adecuada por supeditar “la persona al Estado, al visualizar únicamente la productividad económica”. En el caso específico de Costa Rica, posiciones como la de Dengo podrían explicarse porque existía una tradición de inversión educativa creciente desde antes de que la teoría fuera conocida, por lo que esa teoría fácilmente podía ser considerada innecesaria o irrelevante, dado que ya estaba consolidada una cultura institucional favorable a un sostenido compromiso financiero del Estado con la enseñanza. En contraste, en países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, dada la ausencia de una cultura de ese tipo, el conocimiento de la teoría podía originar tensiones en relación con la distribución del presupuesto nacional y cuestionamientos sobre la estructura y la carga tributaria.

También esa influencia limitada se podría explicar porque, entre finales de la década de 1960 e inicios de la de 1970, la teoría del capital humano empezó a ser fuertemente cuestionada y a perder las posiciones estratégicas logradas en los organismos financieros internacionales. Dicho proceso coincidió con el ascenso de la teoría de la dependencia y el subdesarrollo (Love, 1990), en particular tras la publicación de los importantes libros de André Gunder Frank (1967) y de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969). Fue por tanto en un contexto en el que la teoría del capital humano experimentaba una competencia cada vez más intensa por parte de otras teorías, que los modelos de inversión educativa que prevalecían en 1950 fueron ligeramente redefinidos, a medida que Costa Rica superaba por breve tiempo a Panamá y Belice se aseguraba el tercer lugar como el país del área que más invertía en educación.

Entre 1985 y 1995, salvo Belice y Panamá, el resto de los países del área experimentaron significativos retrocesos en la inversión educativa, como resultado del conflicto político y militar en que se abismaron Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y de la crisis económica que afectó a Costa Rica en 1980. Diez años después, en 1990, Nicaragua tenía un nivel de inversión inferior al alcanzado en 1975, y entre 1990 y 1995, Costa Rica se ubicó por detrás de Belice, que en ese período se convirtió en el país con la segunda inversión educativa más alta del istmo, después de Panamá. Costa Rica superó a Belice nuevamente en el año 2000, pero todavía los recursos que dedicaba a la enseñanza pública estaban por debajo de los de Panamá. Ahora bien, aun en

el caso panameño, el crecimiento de la inversión educativa se desaceleró durante el régimen de Manuel Antonio Noriega y tras la invasión de Estados Unidos en 1989.

Durante la segunda mitad de la década de 1990, la teoría del capital humano experimentó una segunda expansión en América Central. Fue en este contexto que, del año 2000 en adelante, todos los países mejoraron su inversión educativa, con excepción parcial de Honduras, cuya tendencia al crecimiento fue interrumpida por el golpe de Estado del año 2009. En este período, el cambio más importante consistió en que la inversión costarricense en la enseñanza comenzó a crecer de una manera sin precedente. En el año 2015, Costa Rica lideraba el modelo alto de inversión educativa, seguida por Panamá y Belice, ahora ubicados en el modelo de inversión mediana, mientras que los países restantes permanecían en el modelo de inversión baja, con Guatemala en proceso de distanciarse de Nicaragua y Honduras y El Salvador en intensa competencia por el liderazgo subregional.

Al considerar la inversión educativa en valores constantes, se pueden precisar las tendencias antes consideradas (véase el Cuadro 5). De 1950 a 1960, los recursos dedicados a la educación crecieron en todos los países, excepto en Nicaragua; entre 1965 y 1980 el financiamiento de la enseñanza pública se incrementó de manera generalizada. En el período 1985-1990 hubo significativos retrocesos en la inversión, al extremo de que países como Guatemala y Nicaragua retornaron a los niveles alcanzados en el decenio de 1950, y Costa Rica solo recuperó el nivel que tenía en 1980 casi treinta años después. Regionalmente, a partir de 1995 se inició un crecimiento vacilante que solo se consolidó en la primera década del siglo XXI, a medida que los países del área mejoraban su carga tributaria (Espada, 2013: 7).

Cuadro 5

Inversión educativa pública per cápita en América Central en dólares de 1970 (1950-2015)

Año	Guatemala	Belice	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
1950	3,9		2,7	1,5	2,4	6,9	14,3
1955	4,1		7,9	1,4	4,0	13,4	16,0
1960	4,1		7,2	4,5	3,5	18,3	22,1
1965	5,2		9,3	7,4	8,6	17,7	30,7
1970	6,3		8,3	8,3	6,6	22,5	36,0
1975	6,2		10,9	9,6	10,7	38,9	42,1
1980	9,5	15,7	13,7	10,2	10,7	62,5	40,1
1985	5,1	21,4	7,5	13,4	14,3	25,4	37,2
1990	3,9	31,4	4,6	7,7	3,7	27,3	35,6
1995	5,7	39,9	13,0	6,2	9,0	32,5	34,7
2000	10,0	37,9	12,8	11,7	6,8	43,0	43,3
2005	12,0	48,4	15,4	16,9	11,4	49,4	34,1
2010	13,8	50,1	21,1	26,0	12,0	102,3	39,7
2015	18,8	50,1	23,7	20,3	14,6	132,7	69,3

Fuente: Cuadro 4; United States Department of Labor, 2017.

Según el Cuadro 6, el impacto de la teoría del capital humano en incrementar el financiamiento educativo como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) tuvo dos etapas bien definidas: entre 1950 y 1975, cuando esa proporción se duplicó o triplicó, y entre 1995 y 2015, aunque los aumentos en este último período fueron menos significativos. En general, la inversión educativa regional, medida con base en el PIB, se ha caracterizado, hasta muy recientemente, por niveles ínfimos, con las excepciones de Belice, Costa Rica y Panamá. Tal situación se explica en el contexto de sociedades dominadas por sistemas fiscales muy regresivos, profundas desigualdades sociales y una elevada concentración de la riqueza, a todo lo cual se ha sumado la baja productividad de la mayor parte de las economías del istmo (Programa Estado de la Nación, 2016). Tal condicionante explica que, aunque en 2010 Honduras invertía en la enseñanza pública un porcentaje del PIB superior al de Costa Rica, la inversión per cápita costarricense era casi cuatro veces mayor.

Cuadro 6

Inversión educativa pública en América Central como porcentaje del Producto Interno Bruto (1950-2015)

Año	Guatemala	Belice	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
1950	1,0		1,0	0,6	0,8	1,8	2,9
1955	1,2		2,7	0,6	1,4	3,0	2,9
1960	1,3		2,7	2,1	1,5	3,5	3,6
1965	1,6		2,8	2,8	2,6	3,7	3,9
1970	1,9		2,7	3,1	2,0	4,1	4,0
1975	1,5		3,3	3,7	2,6	5,5	4,2
1980	1,8	2,4	3,6	3,0	3,3	6,4	3,5
1985	1,2	4,7	2,7	4,4	5,5	3,9	3,5
1990	1,6	4,8	1,7	4,2	5,1	3,8	4,6
1995	1,6	5,3	3,1	3,6	4,0	3,9	4,0
2000	2,7	5,0	2,5	4,8	3,0	5,0	4,8
2005	2,9	6,2	2,7	6,5	4,9	5,2	3,5
2010	2,8	6,6	3,5	7,7	4,5	7,0	2,9
2015	3,0	6,4	3,5	5,4	4,3	7,2	3,3

Fuente: Unesco, 1951: 134, 136, 218; 1956: 450-451; 1959: 189; 1965: Cuadro 48; 1976: 12; Oscar Osorio y la revolución, 1955: 24; Soto, 1968: 105; Gertel, 1977: 12; Cepal, 1957: 118-120; 1963: 50-52; 1965: 64; 1978: 15-16; 1983: 114, 300; 1984: 114; 2000: 49; Baires, 1984: 144; Walter, 1993: 181, 183; Cominetty & Ruiz, 1998: 153-162; Lazo, 1999: 487; Departamento de Estadística, 2009: 15; Martínez Franzoni, 2013a: 26; 2013b: 24; 2013c: 26; Rodríguez Mojica, 2013: 26; Méndez Maldonado, 2015: 85; Contraloría General de la República, 2016: 15; Programa Estado de la Nación, 2016: 410; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016: 88; World Bank, 2017; Molina Jiménez, 2017: 8-9; Ferema, 2017: 30; Statistical Institute of Belize, 2017; Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017.

Dana Gardner Munro (1918: 199-200), en su importante libro sobre la Centroamérica de inicios del siglo XX, manifestó la esperanza de que la expansión de la educación ocurrida en esa época contribuiría a una mayor estabilidad política y al fortalecimiento de la democracia, e indicó que Costa Rica podía ser un modelo a seguir para el resto de los países del área. Tal expectativa resultó vana, especialmente en lo que respecta a los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, ya que tanto guerras civiles como golpes de Estado, dictaduras

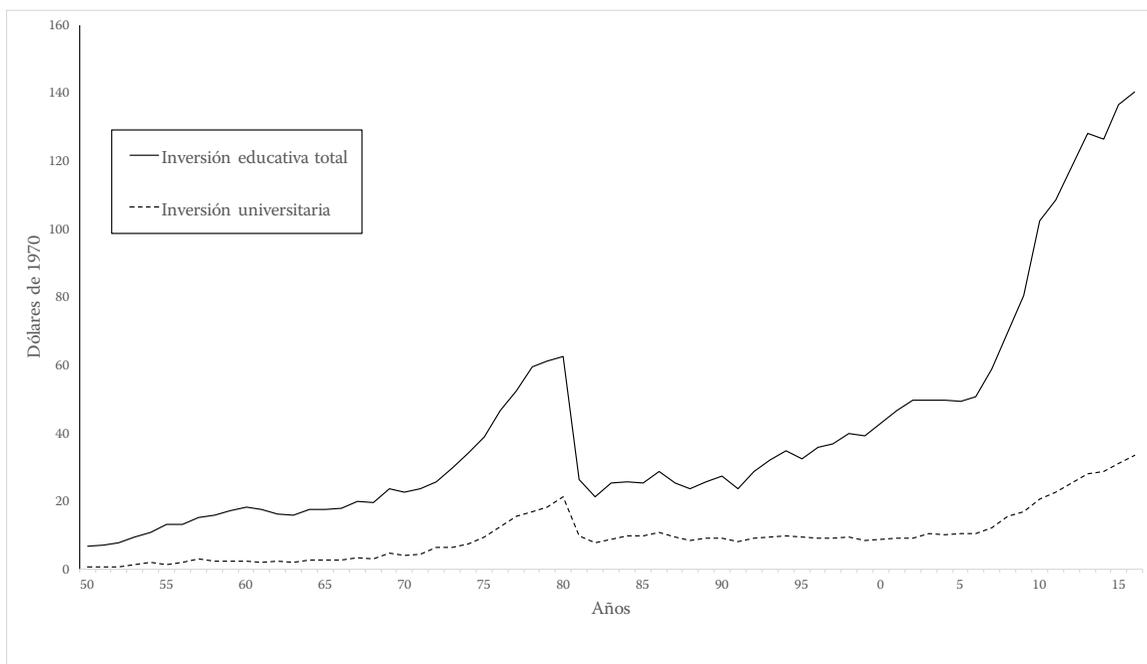
e intervenciones militares de potencias foráneas como Estados Unidos, afectaron una y otra vez el financiamiento de la enseñanza pública. Aun en Panamá, tras la invasión militar estadounidense de 1989, la inversión educativa per cápita, calculada en valores constantes (véase el Cuadro 5), decreció entre 1990 y 1995.

6. EL RETROCESO COSTARRICENSE

Si bien Costa Rica fue el país que más se aproximó a cumplir la expectativa de Munro durante el siglo XX, a partir de la crisis económica de 1980 experimentó uno de los mayores retrocesos en la inversión educativa ocurridos en América Latina. Según el Gráfico 1, el nivel de recursos destinados a la enseñanza pública en 1980 solo fue recuperado entre 2007 y 2008. En lo que respecta específicamente a la educación universitaria, el máximo logrado en 1980 apenas fue alcanzado de nuevo en el bienio 2010-2011. Tal tardanza no estuvo correlacionada con la recuperación de la economía: el Producto Interno Bruto (PIB) de 1990 representaba el 73,2 por ciento del valor per cápita –a precios constantes– que el país tenía en 1980, mientras que la inversión educativa total suponía apenas un 43,6 por ciento de la que había diez años atrás, y para la enseñanza superior pública esa proporción fue de solo 42,8 por ciento (World Bank, 2017; Molina Jiménez, 2017: 9, 12-13).

Gráfico 1

Costa Rica: inversión educativa pública total y universitaria per cápita, 1950-2016
(en dólares de 1970)



Fuente: Molina Jiménez, 2016: 78, 84, 163, 194, 297, 351, 442, 490; Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, 2017: 12; Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013: 76.

La prolongada recuperación del máximo de inversión educativa logrado en 1980 contrasta con el hecho de que muy tempranamente el economista de origen cubano, Jorge A. Sanguinety (1988: 137), al presentar los resultados de un estudio sobre el sistema educativo costarricense financiado por el Banco Mundial, abogó por incrementar los recursos dedicados a la enseñanza pública. Aunque en ese documento están presentes muchos de los presupuestos de la teoría del capital humano, Sanguinety evitó mencionar tanto la teoría como el concepto; pese a tal omisión, concluyó que el Ministerio de Educación Pública (MEP)

“...por sí solo puede lograr algunos cambios, pero los mismos serían insuficientes si no se revierte la tendencia que comenzó mucho antes de la crisis actual, de lo que en la práctica representa un estrangulamiento presupuestario del sector. Históricamente, Costa Rica ha mantenido una admirable tradición de dar una alta prioridad al desarrollo continuo de su sistema educativo. Hoy se hace necesario que la retórica de apoyo a la educación se materialize [sic] en acciones prácticas y profundas”.

Apenas seis años después, un equipo de trabajo, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo y dirigido por German W. Rama, preparó un extenso informe sobre la educación costarricense ampliamente dominado por la teoría del capital humano (Misión Piloto, 1997). Si bien este documento estaba terminado ya en 1994, fue publicado por la Editorial de la Universidad de Costa Rica tres años después, con un prólogo del entonces rector Gabriel Macaya Trejos (1997: 5), quien destacó que dicha publicación era dada a conocer en el contexto del anuncio hecho por el presidente José María Figueres Olsen de que Intel –transnacional dedicada a la fabricación de microprocesadores– iba a iniciar operaciones en Costa Rica. De esta manera, la teoría empezó a ganar relevancia en Costa Rica a medida que se incrementaba la inversión extranjera directa (de 406,9 a 661,9 millones de dólares entre 1997 y 2002) y se constituía un sector de alta tecnología en el país (Paus, 2007: 193-250).

Fue en estas favorables condiciones que los economistas primero, y después otros investigadores sociales, autoridades del MEP, empresarios y políticos, acogieron esa teoría. En el período anterior al año 2000, el único presidente que aludió al término de capital humano, en los mensajes anuales presentados al Poder Legislativo, fue Mario Echandi Jiménez (1981: 42): en 1960, lo mencionó para referirse al descenso de la mortalidad infantil. A partir del año 2000, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (2002: 528) fue el primer mandatario en utilizar tal concepto, y lo hizo en términos que priorizaban la inversión en la enseñanza:

“es una ventaja para los costarricenses que el profundo cambio que se registra en nuestra época se base en el conocimiento, en el capital humano. Esa es, precisamente, la mayor de nuestras fortalezas, gracias a la inversión que hemos hecho en educación y salud durante toda nuestra historia y que en este período también ha sido prioridad fundamental”.

Poco después, Samuel Yankelewitz Berger (2002: 27), presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep), expresó que “el capital humano es el principal y más valioso recurso de una nación”; y el propio expresidente Rodríguez Echeverría (2003: 3), al referirse nuevamente al tema, incorporó el concepto de capital humano en el repertorio de recursos asociados con la identidad nacional costarricense:

“...quien asume la tarea de gobernar en Costa Rica difícilmente puede quejarse de la estructura fundamental que recibe: sólido Estado de Derecho, fuerte inversión en capital humano por casi dos siglos, amplia integración con la economía internacional, respeto por los derechos humanos y una tradición de paz que llevó a abolir el ejército hace ya medio siglo”.

La brecha entre una retórica identificada con una creciente inversión educativa y su limitada materialización financiera, detectada por Sanguinetta en 1988, se mantenía casi veinte años después, con la diferencia de que esa retórica se basaba cada vez más en la teoría del capital humano. En el año 2006, el PIB per cápita calculado en valores constantes superó por fin el monto logrado en 1980, pero los recursos dedicados a la enseñanza apenas representaban el 81,3 por ciento del máximo alcanzado en el último año referido; para la educación superior, esa proporción fue solo del 49,2 por ciento (World Bank, 2017; Molina Jiménez, 2017: 9, 12-13). Tal desfase, que demuestra claramente que una acogida favorable de la teoría no suponía su aplicación automática, empezó a disminuir en la segunda administración de Óscar Arias Sánchez (2006-2010), quien desde antes de retornar a la presidencia había realizado una defensa de las responsabilidades sociales del Estado en la que, de una manera que evoca los puntos de vista de Schultz de finales de la década de 1950 e inicios de la de 1960, incorporó la teoría referida:

“...es irracional confundir la rectificación del papel del estado con una mutilación indiscriminada de sus capacidades, inclusive de aquellas necesarias para llevar a cabo funciones como la redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la integración social, la inversión en capital humano e infraestructura, que el mercado difícilmente puede realizar y que resultan decisivas para el futuro de cualquier país y para el propio funcionamiento del mercado” (Arias Sánchez, 2005: 291).

Arias Sánchez nombró como ministro de Educación Pública al economista Leonardo Garnier Rímolo, quien fuera parte de la izquierda universitaria antes de convertirse en una destacada figura del Partido Liberación Nacional (PLN). Garnier (1989) obtuvo su doctorado en la New School for Social Research con una tesis dirigida por Robert L. Heilbroner, en la que partió de una visión crítica de las teorías de la dependencia y no mencionó la teoría del capital humano. Posteriormente, y como resultado de su participación como viceministro y ministro en varios gobiernos del PLN, Garnier (1991, 1992, 2003) empezó a utilizar la teoría primero para defender la inversión social en general, y más tarde para manifestarse a favor de dedicar más recursos a la educación, algo fundamental desde su perspectiva para generar el capital humano necesario para el desarrollo.

Todavía no se conoce cómo Garnier consiguió impulsar un mayor compromiso financiero del Estado costarricense con la educación, ni quiénes fueron sus aliados y adversarios; pero sí está claro que su éxito se explica en un contexto caracterizado por la iniciativa emprendida por el segundo gobierno de Arias Sánchez para reactivar la inversión social, que ascendió de 16,9 a 22,4 por ciento del PIB entre los años 2006 y 2010, un incremento de casi 6 puntos porcentuales (Programa Estado de la Nación, 2015: 353). La experiencia costarricense es importante porque evidencia cuán fundamental es que los funcionarios comprometidos con políticas de desarrollo puedan alcanzar cargos estratégicos y logren realizar su gestión en marcos institucionales predominantemente favorables.

CONCLUSIÓN

En los últimos dos siglos, el concepto de capital humano, tras circular brevemente entre poetas y cronistas de viajes, afirmó su posición como una categoría económica, primero entre economistas no anglosajones, y luego entre estos últimos. A lo largo de este recorrido, el término se vinculó inicialmente con el tamaño y la salud de la población y, más tarde, con la educación. Entre finales del siglo XIX e inicios del XX, el concepto, a la vez que competía con las teorías eugenésicas en relación con el valor de las personas, empezó a ser utilizado como un instrumento para impulsar políticas públicas orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, sobre todo en el campo de la higiene.

Con el inicio de la Guerra Fría, se crearon las condiciones necesarias para que el concepto se convirtiera en una teoría que, al enfatizar en que la educación era una vía para alcanzar el desarrollo, permitía enfrentar el desafío global de las izquierdas. Pese a su carácter anticomunista, la nueva teoría tenía una dimensión progresista, que se manifestó en que se prestaba para promover, a partir de una lógica de mercado, una creciente inversión pública en políticas sociales, sobre todo en salud y educación. Desde esta perspectiva, la teoría podía ser invocada no solo para legitimar demandas de mejores y mayores servicios estatales para toda la población, sino para denunciar la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y la desigual distribución de la riqueza.

Desde la década de 1920 por lo menos, el término de capital humano fue conocido y utilizado en América Central, sobre todo por médicos preocupados por mejorar las condiciones sanitarias de los habitantes. Tal tendencia se mantuvo hasta inicios del decenio de 1960, cuando ese concepto comenzó a ser empleado con otros propósitos, incluido el de fomentar un creciente compromiso financiero de los gobiernos con la enseñanza pública. Aunque desde la década de 1950 la inversión en este campo empezó a crecer, lo hizo en proporciones muy limitadas, especialmente en los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. La baja productividad de las economías y sistemas fiscales muy regresivos fueron la base de una profunda brecha, que persistió en la década de 1960, a medida que la teoría del capital humano se difundió en el istmo: una retórica que reconocía la importancia de la educación para el desarrollo, pero una ínfima inversión al respecto.

Ya a mediados del siglo XX, se podían identificar tres modelos de inversión educativa en América Central: el alto (Panamá), el mediano (Costa Rica) y el bajo, correspondiente al resto de los países. Aunque Costa Rica logró desplazar a Panamá a finales de la década de 1970, tal logro fue de corta duración, debido al profundo impacto de la crisis de 1980 y a las políticas posteriores de contención de la inversión social. El profundo retroceso que a partir de entonces experimentó la sociedad costarricense en el financiamiento de la educación pública, solo fue superado casi treinta años después, cuando Costa Rica se ubicó en el modelo alto, Panamá y Belice en el mediano y Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, los más afectados por la inestabilidad política y militar, se mantuvieron en el bajo.

Aunque la teoría del capital humano pudo contribuir a una mejora de la inversión en la enseñanza pública en América Central, es claro que, en la década de 1950, todos los países empezaron a incrementar los montos destinados al sistema educativo desde antes que dicha teoría existiera. En el caso de Costa Rica, la mayor inversión educativa en el siglo XX se alcanzó en el decenio de 1970, precisamente cuando esa teoría tenía mucho menos influencia que diez años antes. De 1990 en adelante, la teoría fue la base de una retórica favorable a una inversión educativa creciente, pero un proceso de ese tipo solo se materializó a partir del año 2006. Tal desfase entre el discurso y la práctica persiste, con excepción parcial de Belice y Panamá, en el resto de América Central, en países que dedican recursos mínimos a la educación pública mientras aumentan el gasto militar (Programa Estado de la Nación, 2016: 270-271).

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- Abendroth, M. (2009). *Rebel literacy: Cuba's National Literacy Campaign and critical global citizenship*. Duluth: Litwin Books.
- American Economic Association. (1961). Doctoral Dissertations. *The American Economic Review*, 51(4), 835-867.
- Arias Sánchez, O. (2005). *Hagamos juntos el camino. Discursos, artículos y ensayos*. San José: Instituto Rodrigo Facio.
- Arriola, J. L. (1961). *Gálvez en la encrucijada: ensayo crítico en torno al humanismo político de un gobernante*. Guatemala: B. Costa-Amic.
- Asturias, M. A. (1960). El obispo Quijote. *Casa de las Américas*, 1, 15-16.
- Austin, R. (2003) *The State, literacy, and popular education in Chile, 1964-1990*. Lanham: Lexington Books.
- Baires, Y. (1984). La situación demográfica de Centroamérica (1950-1980). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 10, 143-150.
- Baudrillart, H. (1857). *Manuel d'économie politique*. Paris: Guillaumin et Ce. Éditeurs.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York, National Bureau of Economic Research.
- Bowman, M. J. (1966). The human investment revolution in economic thought. *Sociology of Education*, 39(2), 111-137.
- Byron, G. G. (1823). *The age of bronze*. London: John Hunt.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Cepal. (1957). *Compendio estadístico centroamericano*. México: Cepal.
- Cepal. (1963). *Segundo compendio estadístico centroamericano*. Nueva York: Cepal.
- Cepal. (1965, marzo). *Boletín estadístico de América Latina*. Nueva York: Cepal.
- Cepal. (1978). *Series históricas de crecimiento de América Latina*. Santiago: Cepal.
- Cepal. (1983). *Anuario estadístico de América Latina 1981*. Santiago: Cepal.
- Cepal. (1984). *Anuario estadístico de América Latina 1983*. Santiago: Cepal.
- Cepal. (2000). *Anuario estadístico de América Latina 1999*. Santiago: Cepal.
- Chonchol, J. (1967). El desarrollo de América Latina y la reforma agraria. *Revista Mexicana de Sociología*, 29(2), 257-327.

- Cominetti, R., & Ruiz, G. (1998). *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Santiago: Cepal.
- Comisión Revisora del Código Penal. (1960). *Proyecto de Código Penal de la República de El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Justicia.
- Comte, A. (1852). *Système de politique positive ou traité de sociologie*, v. II. Paris: Carilian-Gœury et V. Dalmont.
- Conare. (1980). *Estadística de la educación superior 1978*. San José: Consejo Nacional de Rectores.
- Congreso Continental Anticomunista. (1961). *IV Congreso Continental Anticomunista*. Guatemala: s. e.
- Contraloría General de la República. (2016). *Informe del Contralor General de la República. Año 2015*. Panamá: Contraloría General de la República.
- Courmont, J., Lessieur, Ch., & Rochaix, A. (1914). *Précis d'hygiène*. Paris: Masson et Cie. Éditeurs.
- Crammond, E. (1915). The cost of the war. *Journal of the Royal Statistical Society*, 78(3), 361-413.
- Dengo Obregón, M. E. (2004). La educación. En E. Rodríguez (Ed.), *Costa Rica en el siglo XX*, t. I (pp. 1-87). San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Departamento de Estadística. (2009). *Estadísticas educativas 2007*. Panamá: Ministerio de Educación.
- Dorn, Ch., & Ghodsee, K. (2012). The Cold War politicization of literacy: Communism, UNESCO, and the World Bank. *Diplomatic History*, 36(2), 373-398.
- Dublin, L. I. (1927). The Economics of world health. *The Public Health Journal*, 18(5), 216-225.
- Echandi Jiménez, M. (1981). Poder Ejecutivo. Mensaje del presidente constitucional de la república de Costa Rica. En C. Meléndez Chaverri (Ed.), *Mensajes presidenciales 1958-1970* (29-44). San José: Academia de Geografía e Historia.
- Espada, M. V. (2013). *Los sistemas tributarios en América Latina. Desafíos para la imposición sobre la renta*. La Paz: Cedla.
- Facio, R. (1959). Informe general del rector. En Universidad de Costa Rica, *Anales de la Universidad de Costa Rica 1958* (9-237). San José: Universidad de Costa Rica.
- Farr, W. (1853). The Income and Property Tax. *Journal of the Statistical Society of London*, 16(1), 1-44.
- Ferema. (2017). *2017. Educación: una deuda pendiente. Informe de progreso educativo*. Honduras. Tegucigalpa: Ferema.
- Fisher, I. (1897). Senses of "capital". *The Economic Journal*, 7(26), 199-213.
- Fisher, I. (1906). *The nature of capital and income*. New York: The Macmillan Company.
- Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978-1979*. New York: Palgrave Macmillan.
- Friedman, M. (1955). The role of Government in education. En R. A. Solo (Ed.), *Economics and the public interest* (123-144). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Frutos, J. (1979). *Dr. Solón Núñez Frutos*. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

- Furtado, C. (1965). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Garnier Rímolo, L. (1989). *The limits of peripheral capitalism: Costa Rica, a national case study*. (Ph. D. Dissertation). New School for Social Research, New York.
- Garnier Rímolo, L. (1991). Nunca aprendemos la lección. *Rumbo*, No. 320, 34-35.
- Garnier Rímolo, L. (1992). Historia reciente, futuro incierto. *Boletín de Prensa Latinoamericana*, 10, 28.
- Garnier Rímolo, L. (2003). La inversión social: el costo de las oportunidades perdidas. *Tecnología para la Organización Pública*, 5, 1-13.
- Gertel, H. R. (1977). Financiamiento de la educación en América Latina. Una aplicación en Argentina (Working Paper). Proyecto desarrollo y educación en América Latina.
- Ghelert, C., y Aguilar, V. (1968). Educación y crecimiento demográfico en Centro América (Colección Monografías Diagnósticas No. 2). Instituto Centroamericano de Población y Familia.
- Goldin, C. (2016). Human Capital. En C. Diebolt y M. Hauptert (Eds.), *Handbook of Cliometrics* (pp. 55-86). *Handbook of cliometrics*. Berlin: Springer.
- Goldin, C., & Katz, L. F. (2008). *The race between education and technology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gunder Frank, A. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press.
- Heyneman, S. P. (2003). "The history and problems in the making of education policy at the World Bank, 1960-2000". *International Journal of Educational Development*, 23 (2003), 315-337.
- Ingram, J. K. (1880). *Work and the workman: Being an address to the Trades' Union Congress*. London: Longman & Co.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. (1961). *Tierras y colonización*. Tegucigalpa: Publicaciones Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2017). Panamá. Estimaciones y proyecciones de la población total de la república (1950-2015). Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). *Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jiménez, W. (1969). La educación como factor de desarrollo integral. San José: Instituto Centroamericano de Educación Pública.
- Kelly, G. P. (1992). Debates and trends in comparative education. En R. F. Arnove, P. G. Altbach P. G. & G. P. Kelly (Eds.), *Emergent issues in education: comparative perspectives* (pp. 13-24). Albany: State University of New York Press.
- Kiker, B. F. (1966). The historical roots of the concept of human capital. *Journal of Political Economy*, 74(5), 481-499.
- Kiker, B. F. (1968). *Human capital: in retrospect*. Columbia: University of South Carolina, Bureau of Business and Economic Research.

- Kirk, D. (1949). Demographic trends in Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 262, 45-55.
- Knight, B. (1940). Postwar costs of a new war. *The American Economic Review*, 30(1), 340-350.
- Lamb, C. (1821, March). A Chapter on Ears. *The London Magazine*, XV, 263-266.
- Lazo, J. F. (1999). El Salvador. En E. Ganuza, A. León & P. Sauma (Eds.), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe* (459-504). Santiago: Cepal.
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191-
- Love, J. L. (1990). The origins of dependency analysis. *Journal of Latin American Studies*, 22(1), 143-168.
- Lowe, R. (Ed.). (2012). *Education and the Second World War. Studies in schooling and social change*. New York: Routledge.
- Macaya Trejos, G. (2017). Prólogo. En Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *A la búsqueda del siglo XXI. Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica* (5-6). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Malavassi, A. P. (2011). *Prevenir es mejor que curar: análisis sobre el trabajo cooperativo en salud pública de la Fundación Rockefeller en Costa Rica y Panamá: décadas 1910-1930* (Tesis de Doctorado en Historia). Universidad de Costa Rica, San José.
- Marginson, S. (1989). Human capital theory and educational policy (Working Paper No. 3). Public Sector Research Center.
- Martínez Franzoni, J. (2013a). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Honduras*. Santiago: Cepal.
- Martínez Franzoni, J. (2013b). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Guatemala*. Santiago: Cepal.
- Martínez Franzoni, J. (2013c). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Nicaragua*. Santiago: Cepal.
- McLeod, A. N. (1951). Trade and investment in underdeveloped areas: A comment. *The American Economic Review*, 41(3), 411-419.
- Méndez Maldonado, H. E. (2015). *Modelo neoliberal y sistema educativo en El Salvador, 2005-2013* (Tesis de Licenciatura en Economía). Universidad de El Salvador, San Salvador.
- Méndez Pereira, O. (1925). *La Universidad Americana y la Universidad Bolivariana de Panamá*. Panamá: Imprenta Nacional.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Informe de liquidación del presupuesto general de la república 2015*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1964). *Proyecto de ley del Instituto Nacional de Aprendizaje (I.N.A.)*. San José: Imprenta Nacional.
- Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *A la búsqueda del siglo XXI. Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Mitre, B. (1875). Discurso pronunciado en Palermo. En A. Lamarque (Ed.), *Arengas de Bartolomé Mitre* (pp. 177-185). Buenos Aires: Imprenta Especial para Obras de Pablo E. Coni.
- Molina Jiménez, I. (2016). *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente*. San José: Programa Estado de la Nación y Editoriales Universitarias Públicas Costarricenses.
- Molina Jiménez, I. (2017). Estadísticas de financiamiento, salarios docentes, matrícula, cobertura y graduación en la educación costarricense: una contribución documental (1827-2016). *Cuadernos del Bicentenario*, 1, 1-42.
- Monge Alfaro, C. (1963). *Informe del rector 1962-1963*. San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.
- Monge Alfaro, C. (1970). *Informe del rector 1969-1970*. San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.
- Mundy K., & Verger A. (2015). The World Bank and the global governance of education in a changing world order. *International Journal of Educational Development*, 40, 9–18.
- Munro, D. G. (1918). *The five republics of Central America: Their political and economic development and their relations with the United States*. New York: Oxford University Press.
- Nicholson, J. T. (1891). The living capital of the United Kingdom. *The Economic Journal*, 1(1), 95-107.
- Núñez, R. (1961). El crecimiento económico y el uso de recursos en Panamá. *El Trimestre Económico*, 28(112), 608-611.
- Núñez, Solón. (1924). Medicaturas de pueblo. En A. Acosta, *Memoria de Gobernación y Policía* (271-275). San José: Imprenta Nacional.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1961). *Informe al Gobierno de Panamá sobre una misión relacionada con la aplicación de un sistema de salarios mínimos*: Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organismo Legislativo. (1965, 28 de diciembre). Decreto número 1642. *El Guatemalteco*, 457-459.
- Oscar Osorio y la revolución democrática de El Salvador. (1955). *Informaciones de El Salvador*, 5(60), 24-26.
- Palmer, S. (2003). *From Popular Medicine to Medical Populism. Doctors, Healers, and Public Power in Costa Rica, 1800-1940*. Durham: Duke University Press.
- Partido Unionista. (1946). *Labores de la 5a convención seccional unionista de Nicaragua*. Managua: Tipografía El Progreso.
- Paus, E. (2007). *Inversión extranjera, desarrollo y globalización. ¿Puede Costa Rica emular a Irlanda?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Peña, L. M. (2014). *Historia de la salud pública en Nicaragua Del Protomedicato a la Dirección General de Sanidad 1859-1956*. Managua: Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica.
- Pierce, C. (2013). *Education in the age of biocapitalism: Optimizing educational life for a flat world*. New York: Palgrave Macmillan.
- Programa Estado de la Nación. (2015). *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Vigésimo primer informe*. San José: Programa Estado de la Nación.

- Programa Estado de la Nación. (2016). *Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Quintana, E. (1935). *Higiene de la finca rural*. Guatemala: Tipografía América.
- Quintana, E. (1936). Higiene de la finca rural. *Revista Médica Hondureña*, VI(62), 71-79.
- Raudales Alvarado, M. (1951). La maternidad como problema social. *Revista de la Universidad*, 14(1), 165-178.
- Ressi, A. (1817). *Dell'economia della specie umana*, v. I. Pavia: Nella Stamperia e Librería di Pietro Bizzoni.
- Ressi, A. (1818). *Dell'economia della specie umana*, v. II. Pavia: Nella Stamperia e Librería di Pietro Bizzoni.
- Rodas, M. (1961). *Contestación del Presidente del Congreso Nacional*. Tegucigalpa: s. e.
- Rodríguez Echeverría, M. A. (2002). Mensaje pronunciado ante la Asamblea Legislativa 1° de mayo del 2000. En M. A. Mena Brenes (Ed.), *Mensajes presidenciales 1982-2002* (516-544). San José: Academia de Geografía e Historia.
- Rodríguez Echeverría, M. A. (2003). *La solución costarricense*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia y Fundación Popular Iberoamericana.
- Rodríguez Mojica, A. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Panamá*. Santiago: Cepal.
- Romero, J. L. (1951). Trends of the masses in Argentina. *Social Science*, 26(4), 215-220.
- Samayoa Guevara, H. (1964). Fray Matías de Córdova, educador centroamericano. *Antropología e Historia de Guatemala*, XVI(2) (1964), 21-35.
- Sanguinety, J. A. (1988). La educación general en Costa Rica. La crisis y sus posibles soluciones. San José: Mideplan y Banco Mundial.
- Schultz, T. W. (1959). "Investment in man: An economist's view". *Social Service Review*, 33(2), 109-117.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- Schultz, T. W. (1963). *The economic value of education*. New York: Columbia University Press.
- Scrivener, M. (1992). The "Black Dwarf" review of Byron's "The Age of Bronze". *Keats-Shelley Journal*, 41, 42-48.
- Secretaría de Gobernación y Justicia. (1933). *Memoria*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Secretaría de Información de la Presidencia de la República de Guatemala. (1961). Guatemala-Costa Rica. *SP: Revista de Información Mundial*, V(163), 25.
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. (2017). *Consolidación por clasificación funcional*. San José: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
- Smith, A. (1766). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Straham & T. Cadell.
- Soto, O. (1968). *La educación en Centroamérica*. San Salvador: Organización de los Estados Americanos.
- Speare, C. F. (1908). What America pays Europe for immigrant labor. *The North American Review*. 187(626), 106-116.

- Spring, J. 2015. *Economization of education. Human capital, global corporations, skills-based schooling*. New York: Routledge.
- Statistical Institute of Belize. (2017). Ministry of Education, Recurrent expenditures 2014-2015. Belmopan: Statistical Institute of Belize.
- Sweetland, S. R. (1996). Human capital theory: Foundations of a field of inquiry. *Review of Educational Research*, 66(3), 341-359.
- Tan, E. (2014). Human capital theory: A holistic criticism. *Review of Educational Research*, 84(3), 411-445.
- Teixeira, P. N. (2000) A portrait of the economics of education, 1960-1997. *History of Political Economy*, 32(1), 257-287.
- Teixeira, P. N. (2005). The 'human capital revolution' in Economics. *History of Economic Ideas*, 13(2), 129-148.
- Teixeira, P. N. (2017). Economic beliefs and institutional politics: Human capital theory and the changing views of the World Bank about education (1950-1985). *European Journal of the History of Economic Thought*, 24(3), 465-492.
- Thompson, E. P. (1965). The peculiarities of the English. *The Socialist Register*, 2, 311-362.
- Tignor, R. L. (2006). *W. Arthur Lewis and the birth of Development Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Tooke, W. (1799). *View of the Russian empire during the reign of Catharine the Second and to the close of the present century*, v. II. London: Longman, O. Ress & J. Debrett.
- Tünnermann, C. (1965). La universidad y la iniciativa privada. *Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano*, 13(61), 16-21.
- Unesco. (1951). *International yearbook of education*. París: Unesco.
- Unesco. (1955). *International yearbook of education*. París: Unesco.
- Unesco. (1956). *International yearbook of education*. París: Unesco.
- Unesco. (1957). *International yearbook of education*. París: Unesco.
- Unesco. (1959). *Training of technical and scientific staff: Measures to increase facilities; a comparative study*. París: Unesco.
- Unesco. (1965). *Proyectos prioritarios para el desarrollo. Guatemala*. París: Unesco.
- Unesco. (1976). *Informaciones estadísticas (Working Paper)*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- United States Department of Labor (2017). *CPI Inflation Calculator*. Washington: United States Department of Labor.
- Urban, W. J. (2010). *More than science and Sputnik: The National Defense Education Act of 1958*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Waggoner, G. R. & Waggoner, B. A. (1971). *Education in Central America*. Lawrence: The University of Kansas.
- Walras, L. (1860). *L'économie politique et la justice*. Paris: Guillaumin et Ce. Éditeurs.
- Walras, L. (1861). *Théorie critique de l'impôt*. Paris: Guillaumin et Ce. Éditeurs.

- Walter, K. (1993). *The regime of Anastasio Somoza 1936-1956*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Weiss-Wendt, A., & Yeomans, R. (Eds.). (2013). *Racial science in Hitler's new Europe, 1938-1945*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- William, P. (1899). *The economic Writings of Sir William Petty*. Cambridge: Cambridge at the University Press.
- Williams, L. A. (1918). A war problem of secondary education. *The High School Journal*, 1(3), 1-2.
- Wolfson, S. (1957, April 24). U.S. Immigration Department detains professor Arciniegas. *Columbia Daily Spectator*, 1, 4.
- World Bank. (2017). Data. Guatemala. Belize. El Salvador. Honduras. Nicaragua. Costa Rica. Panama. Washington: The World Bank.
- Yankelewitz Berger, S. (2002). *El proceso de desarrollo de Costa Rica desde la perspectiva empresarial: síntesis histórica y reflexiones sobre el futuro*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

ACERCA DEL AUTOR

Iván Molina Jiménez. Costarricense (1961). Catedrático de la Escuela de Historia e investigador del Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas (CIICLA) de la Universidad de Costa Rica. Autor, coautor o editor de numerosos estudios sobre historia de Costa Rica, en particular, y de Centroamérica, en general. Premio Nacional de Historia (1991), Premio de la Academia de Geografía e Historia (1991), Premio Áncora del periódico La Nación (1992), Premio al Investigador en Ciencias Sociales (2015), Premio Luis Ferrero de Investigación Cultural (2016). Entre sus libros más recientes figuran: *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente*, *Príncipes de las remotidades. Carlos Luis Fallas y los escritores proletarios costarricenses*, y *El verdadero anticomunismo Política, género y Guerra Fría en Costa Rica (1948-1973)*, editado junto con David Díaz Arias.

En 1976, el “Proyecto de Historia Social y Económica de Costa Rica” de la entonces Escuela de Historia y Geografía de la Universidad de Costa Rica publicó el primer número de una serie titulada Avances de Investigación. En 1979, cuando se estableció el Centro de Investigaciones Históricas (CIH entonces y CIHAC desde 1994), se recuperó esa colección y se comenzó a editar con un nuevo formato mimeografiado. Su objetivo principal era, en un momento en que el trabajo de edición y publicación demoraba varios años, poner a disposición de la comunidad académica los adelantos de procesos de investigación en desarrollo en el Centro. El último número de esa colección (el 75) se publicó en 1994.

El CIHAC ha decidido rescatar esa iniciativa e iniciar una nueva época de Avances de Investigación, que, como ayer, posibilite la lectura y análisis de los resultados preliminares de sus proyectos de investigación. La particularidad en el siglo XXI, es que estos avances ahora tendrán la posibilidad de trascender los espacios académicos y nacionales y transitar por la red en formato de acceso abierto. Así, esta nueva colección será puesta en línea y pretende que sus productos puedan ser leídos y evaluados por diferentes audiencias de forma que los investigadores que los prepararon puedan, a través de su correo electrónico o por reacciones en otros medios, tener acceso a comentarios y críticas que les permitan afinar sus productos finales. Adicionalmente, esta colección contribuirá también al enriquecimiento de la docencia de grado y pregrado, de la investigación en Ciencias Sociales y del debate público.