

Conferencia Regional
de Ministros de Educación y
de Ministros Encargados
de la Planificación Económica
en los Estados Miembros
de América Latina y El Caribe

ED-79/MINEDLAC/REF.1

Organizada por la UNESCO,
con la cooperación de la
CEPAL y de la OEA

México, D.F., 4-13 diciembre, 1979

ESTRUCTURA
Y DINAMICA DEL
DESARROLLO DE
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE Y SUS
REPERCUSIONES
PARA LA EDUCACION

Documento preparado por la
Comisión Económica para
América Latina

ESTRUCTURA
Y DINAMICA DEL
DESARROLLO DE
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE Y SUS
REPERCUSIONES
PARA LA EDUCACION

Documento preparado por la
Comisión Económica para
América Latina

E/CEPAL/L.208

INDICE

	<u>Página</u>
I. SINTESIS INTRODUCTORIA	1
II. CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION DE LA ECONOMIA	6
1. Los rasgos principales de la evolución económica de largo plazo	6
2. Experiencias del crecimiento económico en el último decenio	10
3. Las nuevas modalidades de inserción en la economía internacional	12
4. Consideraciones finales	14
III. LAS TENDENCIAS Y TRANSFORMACIONES DEMOGRAFICAS	16
1. Diagnóstico de la presente situación demográfica	16
2. Una perspectiva del cambio demográfico	24
3. Las tendencias demográficas y la educación	26
IV. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA DISEMINACION DE LA POBREZA	29
1. La distribución nacional del ingreso	29
2. La distribución urbana y rural del ingreso	33
3. La heterogeneidad tecnológica de la producción económica	36
4. Evolución de las desigualdades de ingreso	38
5. Incidencia de la educación sobre la distribución del ingreso	39
6. Las dimensiones de la pobreza	41
7. Las soluciones habitacionales y la concentración del ingreso	47
V. EL DESARROLLO RURAL	50
1. Tendencias generales	50
2. La educación en el desarrollo rural	53
VI. LA ESTRUCTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO Y LAS TENDENCIAS DEL EMPLEO URBANO	55
1. Expansión de la fuerza de trabajo	55
2. Cambios en la estructura de los mercados laborales	56
3. Evolución de la escolaridad de la fuerza laboral	56
4. Inconsistencias entre estratos ocupacionales, grado de educación y niveles de ingreso	59
5. Diferenciación de salarios y estratificación ocupacional	60

	<u>Página</u>
6. Segmentación de los mercados laborales y educación	61
7. Educación y oportunidades de empleo	65
8. Los mercados de trabajo en el próximo decenio	66
VII. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y DIFERENCIACION EDUCACIONAL	69
1. Las tendencias diferenciadoras de la modernización social y la evolución educacional	69
2. La gravitación de los sectores medios y la elitización de la educación	71

I. SINTESIS INTRODUCTORIA

Este documento versa sobre la situación y tendencias del desarrollo económico y social de América Latina y está en gran parte basado en los estudios e informes especiales aportados por la secretaría de la CEPAL para la evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID), así como en la evaluación misma cuya propuesta fuera preparada por el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN, Quito, marzo 12 a 16 de 1979) y aprobada como cuarta evaluación regional en el XVIII período de sesiones de la CEPAL (La Paz, Bolivia, abril 18 a 26 de 1979) con el título de Evaluación de la Ciudad de La Paz.^{1/} En cada una de estas oportunidades los gobiernos de la región examinaron con detenimiento y profundidad las estructuras y tendencias del desarrollo económico y social latinoamericano y llegaron a resultados que merecen ser reproducidos a modo de introducción a este documento, ya que constituyen una síntesis de su análisis sobre el mismo.

Al examinar la evolución reciente de la economía y la sociedad en los países de la región en relación con sus tendencias y proyecciones, se formularon las siguientes consideraciones que resumen el análisis más específico de los capítulos que siguen: "... no obstante los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo de la región en relación con los objetivos establecidos en la estrategia para el segundo decenio y en la conformación de un Nuevo Orden Económico Internacional, éstos no han sido suficientes para impulsar el desarrollo de las naciones en desarrollo, debido, entre otras cosas, a los obstáculos derivados de políticas y medidas impuestas por los países industrializados y la aceleración de la remisión de utilidades fuera

^{1/} CEPAL "Evaluación de la Ciudad de La Paz", Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina, Nos. 293/294, mayo de 1979. También han sido una fuente importante de referencia las tres evaluaciones anteriores y varias resoluciones que se aprobaron en esa reunión, particularmente la 386 (XVIII), "Preparativos y contribuciones de la CEPAL para la elaboración de la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo". Finalmente, cabe mencionar el documento principal de la secretaría de CEPAL titulado El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, vols. I y II, E/CEPAL/1061 del 31 de enero de 1979.

de la región y otras prácticas negativas por parte de las empresas transnacionales, manteniéndose en consecuencia en el desarrollo latinoamericano serios problemas y obstáculos de naturaleza estructural en el plano nacional y sobre todo en los ámbitos regionales e internacionales, que se manifiestan, entre otros, en los siguientes aspectos:

"a) el ritmo de crecimiento económico se ha debilitado considerablemente desde mediados de esta década, y un gran número de países de la región han continuado registrando progresos insatisfactorios y extremadamente lentos. La producción agropecuaria, no obstante los avances tecnológicos y su diversificación, ha continuado evolucionando según su tendencia histórica y el dinamismo de la producción industrial ha decaído en una magnitud considerable durante los años recientes; esta evolución aparece como una notoria contradicción frente al potencial de crecimiento económico de que dispone la región, por la dotación de sus recursos naturales, la abundante disponibilidad de fuerza de trabajo, la capacidad para promover un proceso adecuado de inversiones y para conducir la gestión privada y pública de la economía, no obstante los problemas y obstáculos de carácter interno y externo a que se han enfrentado los países en desarrollo de la región, incluidos los de naturaleza estructural y las prácticas restrictivas de las empresas transnacionales. En consecuencia, es necesario contemplar soluciones dentro de la formulación de la Tercera Estrategia Internacional del Desarrollo para los problemas creados por la aplicación de estrategias no adecuadas a las características de la región;

"b) la región continúa exhibiendo índices significativos de atraso económico y social en muchos aspectos y rasgos que caracterizan esta etapa de su desarrollo: ineficacia para promover la plena ocupación productiva de los recursos humanos; altísima concentración de la propiedad, de la distribución del ingreso y del consumo; creciente deuda externa; situaciones de extrema pobreza e indigencia intolerables; marcada heterogeneidad en los sistemas productivos, que se manifiesta en los atrasos económicos y tecnológicos que predominan en las actividades de producción de una gran proporción de la fuerza de trabajo, y bajo grado de integración de las economías nacionales; insuficiente desarrollo de la producción industrial en rubros fundamentales de bienes esenciales y de capital para impulsar el desarrollo

/económico; asimetría

económico; asimetría de su comercio exterior con alta participación de los productos primarios en las exportaciones, al mismo tiempo que las importaciones se componen en su mayor parte de productos industriales y de bienes de capital imprescindibles para asegurar el proceso de crecimiento. A lo anterior hay que agregar los bajos niveles de ahorro interno y la alta dependencia con respecto a la inversión y al financiamiento externos, que contribuyen con los otros factores a limitar la autonomía que deben poseer las políticas nacionales de desarrollo;

"c) los cambios y las transformaciones sociales que han acompañado al proceso de crecimiento económico prevaleciente en la región han incidido en la configuración de sociedades inequitativas y altamente polarizadas, con una creciente diferenciación social y una distribución muy desigual de los frutos de ese crecimiento;

"d) el debilitamiento del ritmo de crecimiento económico ha sido determinado principalmente por la recesión y fluctuaciones de la economía mundial, y en particular por el curso de la situación de los países industriales con respecto a los cuales América Latina mantiene un alto grado de dependencia. Esta evolución económica desfavorable ha acentuado la gravedad de los problemas sociales enunciados;

"e) no obstante ciertos avances promisorios en la cooperación económica entre países latinoamericanos y en su comercio recíproco, varios acuerdos de integración económica tropiezan con serias dificultades y no se han logrado los objetivos y las metas que se habían propuesto. Por otra parte, los esfuerzos de los países en desarrollo por implementar los acuerdos de la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo de México, no han contado con suficiente apoyo por parte de los países industrializados, en especial dentro de la UNCTAD y el PNUD;

"f) las exportaciones de productos primarios y de productos semimanufacturados y manufacturados enfrentan serias dificultades para expandirse en la medida y con la diversidad que son necesarias. Aumentan los obstáculos que perturban y limitan el acceso a los mercados de los países desarrollados, por la intensificación de las numerosas trabas arancelarias y no arancelarias, incluidas medidas que han recrudecido y dado características más graves al proteccionismo que domina actualmente la política económica

internacional. A ello se agrega el deterioro y la inestabilidad de la relación de precios del intercambio, el peso del endeudamiento externo, el empeoramiento de las condiciones del financiamiento y las fluctuaciones e incertidumbre de los mercados monetarios y cambiarios, que perjudican a los países en desarrollo;

"g) las medidas de asistencia para la reconversión industrial de los países desarrollados que se utilizan para mantener industrias ineficientes afectan desfavorablemente los intereses de los países en desarrollo, y los acuerdos sobre reestructuración industrial en los países desarrollados que afectan a los países en desarrollo hasta la fecha se han tomado en foros en donde estos últimos no participan;

"h) de facto se han estado aplicando conceptos no aceptados por la comunidad internacional que son contrarios a los esfuerzos por establecer un Nuevo Orden Económico Internacional, tales como los de gradualidad, selectividad y acceso a los suministros;

"i) los mercados internacionales de productos básicos, incluidas las bolsas de productos básicos, son frecuentemente monopolizados por las empresas transnacionales, en favor de sus intereses.

"El cuadro internacional descrito está impidiendo que los países latinoamericanos puedan materializar plenamente la movilización de sus recursos potenciales y llevar adelante políticas económicas adecuadas que incidan en una asignación eficiente de sus recursos y promuevan el crecimiento dinámico de la productividad y del ingreso. Urge pues que los países de la región intensifiquen sus esfuerzos nacionales de desarrollo y coordinen con los mismos propósitos una vigorosa acción solidaria que beneficie a todos los países por igual, en el plano regional e internacional, para abordar los problemas señalados. Y para ello, resulta imprescindible promover la elaboración y aplicación de un programa de acción regional para el próximo decenio que debe estar vinculado con la instrumentación y aplicación de la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo por lo que atañe a los países de América Latina."^{2/}

^{2/} Resolución 386 (XVIII), op. cit.

Los fundamentos de esta evaluación del desarrollo económico y social de la región están sumariamente expuestos en los capítulos siguientes y se refieren a sus aspectos económicos, demográficos y sociales en su relación con el desarrollo educativo.^{3/} Esta diferenciación expositiva no ignora la concepción del desarrollo integral que ha sido reiteradamente postulada por resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la CEPAL como su órgano regional. Muy por el contrario. En la Evaluación de la Ciudad de La Paz se formuló un balance general aún más sumario, que se engloba en los términos que se exponen a continuación: "La presente década, ya próxima a concluir, ha sido un período de grandes fluctuaciones y contrastes, de rápido crecimiento económico al comienzo y sensible debilitamiento hacia el final. En el largo plazo, y no obstante el significativo crecimiento económico medio de los tres últimos decenios, se ha mantenido un persistente desajuste entre el crecimiento de la economía y el desarrollo de la sociedad (...). Esto se aprecia especialmente en aspectos como la concentración del ingreso, la polarización del consumo, la subutilización de la fuerza de trabajo y las situaciones de pobreza." (puntos 9 y 11).

Será precisamente este desajuste entre el crecimiento de la economía y el desarrollo de la sociedad, el punto en que se centrará el análisis de este documento, y desde el cual se examinará la repercusión de estos procesos en la evolución educativa.

^{3/} El desarrollo educativo tiene aquí un amplio sentido, pues incluye la educación formal e informal así como otras formas de capacitación extrafamiliar.

II. CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION DE LA ECONOMIA

1. Los rasgos principales de la evolución económica de largo plazo

En esta sección se sintetizarán los rasgos más sobresalientes de la evolución del desarrollo económico regional.

América Latina considerada en su conjunto experimentó durante las últimas tres décadas un proceso dinámico de desarrollo económico que puede considerarse relativamente significativo. El producto bruto interno creció a una tasa media de 5.4% por año. Este ritmo es superior al de otras regiones en desarrollo, excluidos los países petroleros, e incluso también mayor que el de los países industriales de economías de mercado, tomados en su conjunto. En cambio, resulta notoriamente inferior al dinamismo que lograron los países socialistas y el Japón.

El crecimiento económico de la región ha ido acompañado de un proceso relativamente intenso de inversión y de modernización productiva y tecnológica de las economías. El parque industrial de la región se amplió y diversificó notablemente, lo que permitió que se satisficiera con producción interna la casi totalidad de la demanda de bienes de consumo, así como una parte creciente de bienes intermedios básicos y de capital, y que se promoviera sobre todo durante los años setenta, el comienzo de una diversificación cada vez mayor de las exportaciones con la incorporación de productos manufactureros. Paralelamente se fue transformando la agricultura con la introducción de técnicas modernas de producción, y adelantos en la organización y comercialización de sus productos. Ha sido considerable, por otra parte, la ampliación de la infraestructura, en particular en relación con el transporte, las comunicaciones y la energía. De esta manera, las economías nacionales tendieron a acrecentar su grado de integración e interdependencia sectorial.

La región en su conjunto ha alcanzado un producto medio por habitante de unos 1 300 dólares a precios corrientes, y se encuentra en una posición aproximadamente intermedia en la escala mundial, en lo que podría llamarse un grado intermedio de semindustrialización o semidesarrollo económico. Como es evidente, esta apreciación no tiene la misma validez para todos los países de la región.

/Este cuadro

Este cuadro evolutivo de la economía latinoamericana en el ámbito mundial se modifica en buena medida si se tiene en cuenta la tasa de crecimiento de la población en América Latina, que ha sido claramente más alta que las registradas en las demás regiones del mundo. Así, el producto interno bruto por habitante sólo logró expandirse a un ritmo medio anual de 2.6% con lo cual las cifras absolutas se duplicaron, pero en un lapso de 28 años. Este crecimiento fue inferior al registrado por la gran mayoría de los países industriales, excluidos los Estados Unidos, y se amplió, por lo tanto, la disparidad de ingreso que existía entre éstos y la región hace 28 años. Mayor aún ha sido el aumento de esa disparidad con los países socialistas y el Japón.

El ritmo del crecimiento económico ha diferido marcadamente entre países o grupos de países latinoamericanos, aunque el proceso haya sido relativamente dinámico para la mayoría (véase el cuadro 1). Se han producido cambios notables en la importancia económica y demográfica de los países de la región. Así, los países del Cono Sur - Argentina, Chile y Uruguay -, que tenían un nivel de ingreso por habitante relativamente alto y que se habían anticipado en la industrialización, experimentaron una expansión económica global menor y han visto disminuir apreciablemente su participación en el producto y en la población regional.

Otro rasgo característico de esta evolución a largo plazo es la acentuación de la diferencia, entre países grandes, medianos y pequeños, en el grado y la potencialidad de su desarrollo económico, tecnológico y financiero. Se trata, entre otros aspectos, de las diferencias que se manifiestan en el tamaño económico y demográfico de los países, el grado de industrialización, los avances tecnológicos y la naturaleza de la estructura de sus relaciones económicas y financieras externas.

El ritmo y estructura del crecimiento económico no han tenido características uniformes durante los tres últimos decenios. Han ocurrido profundos cambios en los cuales han gravitado especialmente las estrategias y políticas nacionales adoptadas por los gobiernos, la evolución de la economía y del comercio mundial, así como las nuevas modalidades de relacionamiento externo de los países de la región. En un primer período, hasta mediados de los años sesenta, el crecimiento de la región en su conjunto fue relativamente moderado.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL

(Tasas anuales promedio de crecimiento, porcentajes)

	1950- 1978	1950- 1960	1960- 1970	1965- 1974	1970- 1974	1974- 1978	1970- 1978
<u>Países de mayor dimensión económica</u>							
Argentina	3.2	3.0	4.5	4.7	5.1	-0.8	2.1
Brasil	7.2	6.8	6.1	9.6	12.2	6.1	9.1
México	6.0	5.8	7.0	6.5	6.0	3.8	4.9
<u>Países exportadores de petróleo</u>							
Bolivia	3.7	0.4	5.5	6.0	5.6	5.8	5.7
Ecuador	5.8	4.9	5.3	6.6	8.3	6.8	7.6
Venezuela	6.5	7.6	6.0	4.7	4.7	6.8	5.8
<u>Países miembros del MCCA</u>							
Costa Rica	6.1	6.2	6.1	7.0	7.0	4.8	5.9
El Salvador	5.1	4.7	5.6	4.9	5.4	4.8	5.1
Guatemala	5.1	3.8	5.5	6.1	6.5	5.7	6.1
Honduras	4.4	3.8	4.9	3.9	3.6	5.5	4.6
Nicaragua	5.9	5.3	6.9	5.0	6.4	2.3	4.4
<u>Países medianos</u>							
Colombia	5.2	4.6	5.2	6.3	6.9	4.9	5.9
Chile	3.5	3.9	4.5	3.2	2.3	1.4	1.8
Perú	4.8	5.3	5.4	5.0	6.0	1.1	3.5
<u>Otros países de América del Sur</u>							
Paraguay	4.6	2.4	4.6	5.2	6.4	8.4	7.4
Uruguay	1.7	2.1	1.6	1.2	-0.1	3.3	1.6
<u>Otros países latinoamericanos</u>							
Haití	2.0	1.9	0.6	3.1	4.7	3.1	3.9
Panamá	5.5	4.8	7.8	6.5	5.5	1.8	3.6
República Dominicana	5.9	5.7	5.1	8.7	10.0	4.3	7.1
<u>Países de habla inglesa del Caribe</u>							
Barbados	...	...	5.9	3.6	-0.2	-2.0a/	-0.1b/
Guyana	...	...	3.2	4.2	2.2	0.2a/	-1.8b/
Jamaica	5.3c/	9.0	5.5	4.7	2.9	-3.9a/	- b/
Trinidad y Tabago	...	...	4.4	3.0	2.3	3.8a/	2.9b/
Total	5.4	5.1	5.7	6.7	7.5	4.0	5.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ 1974-1977.

b/ 1970-1977.

c/ 1950-1977.

/Se vio

Se vio impulsado, sobre todo en los países grandes y en algunos medianos, por la industrialización sustitutiva. Las exportaciones crecieron muy lentamente, se deterioró la relación de precios del intercambio y se comprimió con persistencia el coeficiente de importaciones con respecto al producto interno. En una segunda etapa, que se extiende desde mediados de los años sesenta hasta el bienio 1973-1974, la tasa de crecimiento se aceleró apreciablemente; aumentó la demanda externa, se expandió el valor real de las exportaciones y hubo una mayor disponibilidad de financiamiento externo. En estas condiciones las importaciones se acrecentaron considerablemente, a un ritmo superior al del producto interno. La última etapa, que es la actual, tiene su origen en la recesión mundial que siguió al alza de los precios del petróleo y que ha afectado negativamente a la mayoría de los países de la región desde 1974. Más adelante se analizarán con más precisión y detalle los principales acontecimientos y tendencias económicas de los años setenta.

Se han alcanzado promisorios avances, cuantitativos y cualitativos en las relaciones económicas recíprocas entre países latinoamericanos. También se ha acrecentado la importancia relativa de las exportaciones de la región a los países socialistas, y en mucho menor medida, su corriente de exportaciones hacia otros países en desarrollo. Sin embargo, el hecho más notable desde fines de la década pasada ha sido su creciente internacionalización y vinculación económica y financiera con el sistema de las economías capitalistas centrales. Las relaciones externas de la región se han hecho mucho más complejas y diversificadas, y en su funcionamiento juegan un papel preponderante las empresas transnacionales. Esta experiencia de interrelaciones entre los factores internos y externos del crecimiento económico muestra el alto grado en que el ritmo de crecimiento de los países de la región depende de la coyuntura internacional, y en particular del curso de la economía de los países capitalistas industriales.

2. Experiencias del crecimiento económico en el último decenio 4/

En el período transcurrido desde 1970 la región alcanzó un crecimiento económico de 5.7% acumulativo anual, lo que aisladamente podría ser considerado satisfactorio. Sin embargo, como la tasa de crecimiento poblacional se mantuvo relativamente alta (2.7% en promedio), el producto por habitante aumentó en 2.8% por año, que es una cifra más modesta. Estos indicadores globales ocultan marcadas diferencias en la situación relativa y evolución económica de los países de la región. Así, cabe hacer notar que un número cercano a la mitad de ellos no consiguió superar una tasa anual de 4.5% de crecimiento de su producto interno, con lo que el aumento de su producto por habitante fue también inferior a la cifra indicada antes. En general, puede afirmarse que las disparidades en la evolución de los países ha tendido a acentuarse durante la década en lo que atañe a su importancia económica y demográfica.

El crecimiento medio de la producción agropecuaria regional continuó siendo en su conjunto relativamente bajo, no obstante los avances en el proceso de modernización y la diversificación de los cultivos. Los niveles de producción de 1978 denotan una tasa media anual de crecimiento de algo menos de 3.5% con respecto a 1970. Con todo, corresponde destacar que también aquí las diferencias por países se hacen ostensibles y que la mayoría de ellos no lograron alcanzar la meta del 4% anual.

También el sector industrial mostró fluctuaciones en su ritmo de crecimiento global, aunque de una manera más marcada. La producción de 1978 sólo representa poco más del 6% de crecimiento anual con respecto a 1970. En la mayoría de los países el crecimiento industrial fue francamente lento en esta etapa del desarrollo económico latinoamericano. En sólo tres países se alcanzó o se superó la tasa del 8% de crecimiento de la producción industrial. Todo ello afectó negativamente la creación de empleos en el sector manufacturero, contribuyendo por lo tanto a que las tasas generales de desempleo y subempleo se mantuvieran muy altas.

4/ Para este punto y el siguiente puede verse el documento Los objetivos globales de la estrategia de desarrollo de América Latina y el programa de actividades de la CEPAL en relación con la nueva EID para la próxima década, E/CEPAL/L.198 del 15 de junio de 1979.

La heterogeneidad productiva que ha caracterizado al proceso de industrialización latinoamericana parece no haberse reducido sensiblemente en los años setenta. La incorporación de tecnología moderna ha sido limitada, con lo cual se mantiene, cuando no se incrementa, la coexistencia de establecimientos industriales de muy distinta productividad. A esta heterogeneidad propia del medio urbano se ha agregado en el actual decenio una creciente diferenciación de productividades en el medio rural, en el que como resultado de la difusión de la empresa comercial moderna en medio de una economía campesina que se modifica lentamente, se han ampliado las desigualdades productivas entre las distintas formas de explotación con las consecuencias distributivas que es fácil imaginar, particularmente en lo que se refiere a los campesinos minifundistas y asalariados rurales.

El curso de la economía mundial y en particular la evolución de los países industriales con los cuales América Latina mantiene el grueso de sus relaciones externas, tuvieron una particular influencia en el auge y declinación del crecimiento económico de los países latinoamericanos.

Se pueden distinguir las siguientes fases en la evolución económica del actual decenio:

a) entre 1970 y 1973 se intensificó el dinamismo del crecimiento económico y la región en su conjunto logró una tasa anual de aproximadamente 7.4%. Factores dinámicos de particular importancia en ese proceso fueron, por un lado, las políticas nacionales orientadas directamente a promover el crecimiento económico, y, por otro, la activa demanda externa, que derivaba del auge de las economías centrales hasta 1973, el mejoramiento de la relación de precios del intercambio y la mayor disponibilidad de financiamiento externo;

b) en 1974, se modifica sustancialmente el panorama económico latinoamericano y el de la economía mundial. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un nuevo incremento de precios que repercutió en el aumento de su ingreso real y de su capacidad de compra externa. En cambio, los países no exportadores de petróleo se enfrentaron con la debilidad de la demanda externa por la recesión económica en los países industriales y el deterioro de la relación de precios del intercambio. Dado que todavía continuaron estos países expandiendo sus importaciones, con el crecimiento del producto y de

/la inversión

la inversión interna incurrieron en un cuantioso déficit en la cuenta corriente del balance de pagos que tuvo que ser atendido con financiamiento externo y mediante sus propias reservas de divisas;

c) en 1975, se agravaron las condiciones externas, lo cual hizo disminuir de manera significativa la capacidad de compra externa, y no obstante la disminución de las importaciones, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos se volvía a acrecentar, al mismo tiempo que el crecimiento del producto descendía a sólo 3%, casi prácticamente igual al aumento de la población.

3. Las nuevas modalidades de inserción en la economía internacional

Durante el actual decenio se han transformado profundamente las formas de inserción de América Latina en la economía mundial. El hecho más notable ha sido la creciente internacionalización y vinculación económica y financiera con el sistema de las economías centrales. Es muy interesante a este respecto comprobar el marcado paralelismo que ha mostrado durante los últimos ocho años la evolución del crecimiento de América Latina y el del conjunto de los países industriales, si bien a ritmos más elevados para la región.

En la nueva forma de inserción de América Latina se destacan, entre otros, los siguientes aspectos básicos:

a) Se alteró sensiblemente la estructura de las exportaciones latinoamericanas. De un lado, las exportaciones de bienes industriales llegaron a representar en los últimos años un 20% de las exportaciones totales, aunque este hecho no tuvo carácter uniforme y se concentró principalmente en los países grandes y en algunos de tamaño mediano. De otro lado, y en el plano nacional, se produjo una clara diversificación en la exportación de bienes primarios, lo que atenuó en algún grado los efectos que las variaciones de precios internacionales producían en los países monoexportadores. Estos cambios ilustran pautas del proceso de desarrollo económico de importantes alcances ulteriores, junto a los esfuerzos realizados por los países latinoamericanos para enfrentar la tendencia al desequilibrio estructural externo.

/b) La

b) La región incrementó notablemente su endeudamiento externo. La deuda que era de 10 000 millones de dólares en 1965 alcanza hoy a niveles cercanos a los 100 000 millones de dólares. Este cambio cuantitativo fue acompañado por una modificación en el origen de dichos capitales. En efecto, en los años cincuenta, el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina era de origen oficial (en su mayoría de largo plazo) y sólo en menor parte provenía de fuentes privadas. Hoy las proporciones se han invertido. Cuatro quintas partes son de origen bancario y comercial. Además, la mayoría son préstamos a corto y mediano plazo, con lo que se alteró el perfil de la deuda y se acrecentaron en magnitud apreciable los porcentajes que representan los servicios del endeudamiento con respecto al valor de las exportaciones.

c) Las empresas transnacionales han jugado un papel importante en la creciente internacionalización de las economías latinoamericanas. Se estima que en 1975 la inversión acumulada de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en América Latina se aproximó a los 40 000 millones de dólares y que las ventas de las empresas transnacionales representaron unos 80 000 millones de dólares, suma que casi duplica el valor total de las exportaciones latinoamericanas de ese mismo año. Asimismo, parte apreciable de los préstamos externos ha sido canalizada en su utilización por estas mismas empresas, que por esta vía han conseguido una mayor garantía de rentabilidad para sus inversiones.

Debe asimismo destacarse que las nuevas modalidades de la inserción de América Latina en la economía mundial, si bien han permitido a la región entre otros aspectos positivos, tener acceso a un mayor financiamiento en épocas de crisis y promover las corrientes de exportaciones de manufacturas, han llevado a la región a elevados niveles de endeudamiento y a una considerable dependencia, tanto de la banca privada internacional como de las empresas transnacionales.

4. Consideraciones finales

El examen del desarrollo económico de América Latina en la actual década, algunos de cuyos rasgos principales han sido brevemente expuestos, conduce a las siguientes conclusiones preliminares.

En primer lugar, la región demostró tener una capacidad efectiva de crecimiento que le permitió expandirse a un ritmo medio de 7.4% en el período 1970-1974. La experiencia de este período demostró que cuando existen condiciones externas favorables, la región es capaz de realizar un intenso esfuerzo interno de acumulación y ahorro, consiguiendo así tasas elevadas de crecimiento. Si se toma en cuenta que en el período considerado un grupo numeroso de países creció a tasas reducidas, no resulta arriesgado pensar que la región tiene aún un potencial de crecimiento considerable.

En segundo lugar, se puso de manifiesto la marcada dependencia del crecimiento económico de los países latinoamericanos con respecto al curso de la economía mundial y, en particular, de los países industriales. Al mismo tiempo, los países de la región mostraron una capacidad dispar para hacer frente a los factores externos adversos. En estas circunstancias se hace evidente la carencia de un mecanismo financiero que atienda adecuadamente las situaciones creadas por factores externos desfavorables que muchos países no pueden controlar, como son los efectos adversos de la recesión o de la coyuntura económica internacional.

En tercer lugar, ha quedado demostrado que la región necesita de un comercio activo con los países desarrollados para mantener ritmos elevados de crecimiento. En efecto, América Latina sigue dependiendo del abastecimiento de los países industriales en materia de financiamiento, bienes de capital y ciertos insumos básicos, rubros todos ellos imprescindibles para llevar adelante el proceso de transformación productiva y en especial, los planes de industrialización en el marco de los estilos de desarrollo prevalentes. Por lo tanto, el acceso en condiciones satisfactorias a los mercados de los países desarrollados que facilite el acrecentamiento de las exportaciones de productos primarios, semimanufacturados y manufacturados es un requisito esencial para acelerar el crecimiento. Por supuesto, que la cooperación regional y la expansión del comercio recíproco son condiciones

/esenciales para

esenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo a que debe aspirar América Latina, pero no deben ni pueden considerarse un sustituto de lo primero. Ambas estrategias deben concebirse como objetivos complementarios, sobre todo en el lapso que corresponde a la próxima década.

En cuarto lugar, muchos países de la región terminan el actual decenio con elevados niveles de endeudamiento externo cuyos servicios representan altos porcentajes del valor de sus exportaciones. De esta situación se derivan dos implicaciones de importantes consecuencias ulteriores. Primero, en algunos casos será difícil aumentar ese endeudamiento más allá de ciertos límites dados por la evolución que registren el producto interno y las exportaciones. Luego, el incremento del valor real de las exportaciones se hace más imperioso por la necesidad de atender los servicios financieros del endeudamiento que se acumula por causa de la creciente dependencia de las importaciones y del financiamiento externo.

Por último, el proceso de desarrollo económico prevaleciente sigue mostrando una capacidad limitada para generar ocupaciones y distribuir equitativamente los frutos del crecimiento, fenómeno que se agravará a consecuencia de la expansión que ya está experimentando la población económicamente activa. En estas circunstancias, es evidente que si no se acelera el dinamismo económico o se adoptan adecuadas políticas redistributivas, los problemas sociales actuales tenderán a persistir, con el consiguiente aumento del desempleo y subempleo, así como la reducción y el deterioro de los servicios sociales básicos (educación, salud, infraestructura, vivienda, etc.) y el incremento de las ya considerables desigualdades sociales.

III. LAS TENDENCIAS Y TRANSFORMACIONES DEMOGRAFICAS 5/

1. Diagnóstico de la presente situación demográfica

América Latina posee en su conjunto la tasa de crecimiento demográfico más alta del mundo (2.7% en el período 1970-1975), aunque en su interior se registran diferencias muy considerables entre los países (véanse los cuadros 5 y 6). Entre 1950 y 1975 la población de la región pasó de 163 a 322 millones, duplicándose aproximadamente, mientras que la población mundial no alcanzó a crecer en un 60% y la de las regiones más desarrolladas lo hizo apenas en un poco más de 30%. De ahí que su participación en la población mundial aumentó paulatinamente de 6.6% en 1950 a 8.3% en 1975 (véase el cuadro 3).

Este rápido crecimiento muestra ya tendencias declinantes. La tasa global de fecundidad (TGB) 6/ de la región que fue de 5.3 entre 1970 y 1975, era significativamente inferior a la de otras regiones en desarrollo como Africa y el sur de Asia (6.3 y 6.9, respectivamente), aunque todavía duplicaba con creces la tasa de las regiones más desarrolladas (véase el cuadro 2).

En efecto, la información disponible sobre las tendencias del crecimiento demográfico señala que el ritmo de crecimiento de la población total alcanzó su máximo a mediados de la década de 1960 y está comenzando a descender lentamente. No obstante, se prevé que se mantendrá alto hasta fines del siglo, seguramente por encima de la tasa de crecimiento medio de la población mundial. Según las proyecciones más recientes se espera que la tasa de crecimiento de la población descienda hasta 2.4% hacia fines de siglo lo que supondría un crecimiento de alrededor del 90% de la población existente en 1975. (Véase el cuadro 4.)

5/ Además de las referencias generales ya indicadas al comienzo de este documento, se ha hecho uso en este capítulo del informe de César Peláez, Tendencias y perspectivas demográficas, CELADE, (versión preliminar, 1978).

6/ La tasa global de fecundidad (TGB) corresponde al promedio de hijos que tendría cada mujer al término de su vida fértil si durante ese período - es decir entre los 15 y 50 años de edad - reprodujera de acuerdo con las tasas anuales de fecundidad media por edades de la población de un país en un período determinado.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: ALGUNOS INDICADORES DEMOGRAFICOS, 1975-1980

	Esperanza de vida al nacer	Tasa global de fecundidad	Tasa de crecimiento natural (por mil)
Total mundial	57.2	4.2	19.3
Regiones más desarrolladas	71.7	2.3	8.0
Regiones menos desarrolladas	54.6	5.0	23.6
Africa	47.3	6.3	27.7
América Latina	63.7	5.0	27.0
América del Norte	71.7	2.0	8.0
Este de Asia	64.4	3.2	15.6
Sur de Asia	51.4	5.8	26.1
Europa	71.9	2.2	5.5
Oceanía	66.8	3.4	16.1
Unión Soviética	70.9	2.4	10.0

Fuentes: Para América Latina, CELADE, Boletín Demográfico año VIII, 15 y año XI, 22, enero de 1975 y julio de 1978. Los datos se refieren a 20 países que en conjunto contienen más del 97% de la población total de la región.

Para el total mundial y resto de las regiones, Selected World Demographic Indicators by Countries, 1950-2000 (ESA/P/WP.55, 28 de mayo de 1975).

Cuadro 3

POBLACION MUNDIAL POR REGIONES, 1950-1978

(Miles)

Región	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1978
<u>Total mundial</u>	<u>2 500 931</u>	<u>2 722 226</u>	<u>2 985 836</u>	<u>3 288 186</u>	<u>3 610 036</u>	<u>3 966 125</u>	<u>4 203 269</u>
Regiones más desarrolladas	857 305	914 733	975 656	1 036 246	1 083 886	1 131 361	1 160 598
Regiones menos desarrolladas	1 643 626	1 807 493	2 010 179	2 251 940	2 526 150	2 834 764	3 042 671
Africa	218 803	243 315	272 795	308 787	351 727	401 314	436 080
América Latina	163 643	187 527	215 434	247 392	282 679	322 353	349 080
América del Norte	166 073	181 741	198 662	214 040	226 389	236 841	243 965
Este de Asia	674 821	728 914	787 980	854 378	926 366	1 006 380	1 054 435
Sur de Asia	692 916	762 815	855 711	970 157	1 101 199	1 249 793	1 353 197
Europa	391 968	407 616	425 154	444 990	459 085	473 098	481 119
Oceanía	12 632	14 139	15 771	17 507	19 323	21 308	22 587
Unión Soviética	180 075	196 159	214 329	230 936	242 768	255 038	262 806

Fuentes: Perspectivas de la población mundial evaluadas en 1973, ST/ESA/SERA/60, Naciones Unidas, Nueva York, 1978. Para América Latina, CELADE, Boletín Demográfico año XI, Nº 22, op. cit. Tanto en el "total mundial" como en los que corresponden a las "regiones más desarrolladas" y a las "regiones menos desarrolladas", se tomaron en cuenta las cifras de dicho Boletín. Argentina, Uruguay y Chile están incluidos entre los países de las regiones más desarrolladas. Las cifras para 1978 se obtuvieron por interpolación entre las de 1975 y 1980.

Cuadro 4
POBLACION MUNDIAL POR REGIONES, 1975-2000

(Miles)

Región	1975	1978	1980	1985	1990	1995	2000
<u>Total mundial</u>	<u>3 966 125</u>	<u>4 203 269</u>	<u>4 370 617</u>	<u>4 811 080</u>	<u>5 272 370</u>	<u>5 752 451</u>	<u>6 241 913</u>
Regiones más desarrolladas	1 131 361	1 160 598	1 180 532	1 230 088	1 276 662	1 319 037	1 359 411
Regiones menos desarrolladas	2 834 764	3 042 671	3 190 085	3 580 992	3 995 708	4 433 414	4 882 502
Africa	401 314	436 080	460 915	531 701	614 085	708 453	813 681
América Latina	322 353	349 080	368 138	420 177	477 938	540 491	607 464
América del Norte	236 841	243 965	248 833	262 344	275 136	286 163	296 199
Este de Asia	1 006 380	1 054 435	1 087 749	1 164 848	1 233 498	1 301 942	1 370 061
Sur de Asia	1 249 793	1 353 197	1 426 843	1 624 722	1 836 258	2 053 610	2 287 266
Europa	473 098	481 119	486 541	499 972	513 605	526 755	539 500
Oceanía	21 308	22 587	23 482	25 777	28 109	30 431	32 715
Unión Soviética	255 038	262 806	268 115	281 540	293 742	304 607	315 027

Fuentes: Perspectivas de la población mundial evaluadas en 1973, ST/ESA/SERA/60, Naciones Unidas, Nueva York, 1978. Para América Latina, CELADE, Boletín Demográfico año XI, Nº 22, op. cit. Tanto en el "total mundial" como en los que corresponden a las "regiones más desarrolladas" y a las "regiones menos desarrolladas", se tomaron en cuenta las cifras de dicho Boletín. Argentina, Uruguay y Chile están incluidos entre los países de las regiones más desarrolladas. Las cifras para 1978 se obtuvieron por interpolación entre las de 1975 y 1980.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL DE LA REGION POR PAISES, 1950-1978

(Miles)

País	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1978	Densidad Km ²
Argentina	17 150	18 928	20 611	22 179	23 748	25 384	26 395	9.5
Bolivia	2 703	2 973	3 325	3 761	4 282	4 888	5 285	4.8
Brasil	52 901	61 864	71 539	82 541	95 204	109 730	119 477	14.1
Colombia	11 597	13 446	15 753	18 485	21 261	23 838	25 614	22.5
Costa Rica	858	1 024	1 236	1 482	1 732	1 965	2 111	41.5
Cuba	5 858	6 426	7 029	7 808	8 572	9 332	9 718	87.6
Chile	6 091	6 743	7 585	8 510	9 368	10 196	10 732	14.2
Ecuador	3 307	3 812	4 422	5 134	5 958	6 891	7 543	29.0
El Salvador	1 940	2 218	2 574	3 005	3 582	4 143	4 524	216.1
Guatemala	2 962	3 423	3 966	4 615	5 353	6 243	6 839	62.8
Haití	3 097	3 376	3 723	4 137	4 605	5 157	5 534	200.0
Honduras	1 401	1 644	1 943	2 304	2 639	3 093	3 439	30.7
México	26 606	30 949	36 369	42 859	50 313	59 204	65 421	33.3
Nicaragua	1 109	1 278	1 472	1 701	1 970	2 318	2 559	21.6
Panamá	825	947	1 095	1 269	1 464	1 678	1 808	23.9
Paraguay	1 371	1 564	1 774	2 016	2 301	2 647	2 888	7.1
Perú	7 832	8 864	10 162	11 721	13 504	15 485	16 821	13.1
República Dominicana	2 361	2 747	3 258	3 854	4 523	5 229	5 653	116.7
Uruguay	2 194	2 353	2 531	2 693	2 824	2 842	2 886	15.4
Venezuela	5 145	6 110	7 632	9 119	10 709	12 666	13 989	15.6
<u>Total 20 países</u>	<u>157 308</u>	<u>180 689</u>	<u>207 999</u>	<u>239 193</u>	<u>273 912</u>	<u>312 929</u>	<u>339 236</u>	
Barbados	211	227	233	235	239	245	249	577.7
Guyana	423	486	560	648	709	791	846	3.9
Jamaica	1 403	1 542	1 629	1 760	1 882	2 029	2 115	192.9
Suriname	215	250	290	332	371	422	461	2.8
Trinidad y Tabago	632	721	843	908	955	1 009	1 041	203.0
Otros	3 451	3 612	3 880	4 316	4 611	4 928	5 132	
<u>Total de la región</u>	<u>163 643</u>	<u>187 527</u>	<u>215 434</u>	<u>247 392</u>	<u>282 679</u>	<u>322 353</u>	<u>349 080</u>	

Fuentes: CELADE, Boletín Demográfico, año XI, 22, op. cit.

Cuadro 6

AMERICA LATINA (VEINTE PAISES): TASA DE CRECIMIENTO TOTAL^a/ Y CRECIMIENTO RELATIVO, 1950-1975

País	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	Crecimiento 1950-1975 porcentaje
América Latina (veinte países)	27.67	28.10	27.90	27.07	26.59	98.9
Argentina	19.66	17.01	14.65	13.66	13.32	48.0
Bolivia	19.02	22.39	24.57	25.93	26.45	80.8
Brasil	31.17	29.01	28.56	28.50	28.35	107.4
Colombia	29.52	31.60	31.94	27.93	22.86	105.6
Costa Rica	35.20	37.55	36.24	31.08	25.19	129.0
Cuba	18.48	17.92	21.02	18.65	16.98	59.3
Chile	20.33	23.50	22.97	19.19	16.94	67.4
Ecuador	28.38	29.60	29.82	29.71	29.04	108.4
El Salvador	26.76	29.74	30.86	35.01	29.02	113.6
Guatemala	28.86	29.36	30.30	29.60	30.69	110.8
Haití	17.25	19.52	21.11	21.39	22.63	66.5
Honduras	31.76	33.28	33.98	27.12	31.69	120.8
México	30.18	32.21	32.77	32.00	32.47	122.5
Nicaragua	28.36	28.18	28.93	29.28	32.49	109.0
Panamá	27.64	28.97	29.30	28.66	27.16	103.4
Paraguay	26.32	25.17	25.55	26.39	27.96	93.1
Perú	24.74	27.28	28.50	28.27	27.32	97.7
República Dominicana	30.24	33.99	33.51	31.98	28.95	121.5
Uruguay	13.97	14.55	12.42	9.48	1.30	29.5
Venezuela	34.26	44.15	35.50	32.06	33.43	146.2
Barbados	8.90	9.00	3.90	3.30	5.00	16.1
Guyana	27.80	28.40	24.50	22.80	21.70	87.0
Jamaica	18.90	11.00	15.50	13.40	15.00	44.6
Suriname	30.20	29.70	27.20	22.00	25.70	96.3
Trinidad y Tabago	26.40	31.30	14.90	10.10	10.90	59.7

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico año XI, 22, op. cit.

a/ Por mil.

/Hacia 1975

Hacia 1975 la esperanza de vida al nacer alcanzó a cerca de 62 años superando ampliamente las de Africa y el sur de Asia (45 y 48 años, respectivamente), aunque todavía era 10 años inferior a las de América del Norte y Europa. El descenso generalizado de la mortalidad explica que haya un grupo de 15 países con esperanza de vida que supera los 60 años (con algunos que se acercan a los 70 años), mientras que todavía en algunos otros países el límite de supervivencia apenas superó los 50 años (véase nuevamente el cuadro 2).

La elevada fecundidad existente hacia 1970 contribuyó a que la estructura por edades de la población de la región fuera predominantemente joven, aunque con variaciones importantes entre los países según su grado de transición demográfica, como se indicará más adelante. En promedio, la proporción de jóvenes de menos de 15 años correspondía al 42% de la población total en 1975, esperándose que descienda a menos del 38% en el año 2000 hasta alcanzar a 227 millones. Para ese año se espera un crecimiento de alrededor de 80 millones de niños y jóvenes en este grupo de edades, muchos de los cuales ingresarán al sistema educacional. Los niños en edad escolar (6 a 12 años) bordearán los 65 millones para fines de siglo.

El rápido aumento de la población ha provocado un incremento importante de su densidad, la que pasó de 8 habitantes por km² en 1950 a 16 en 1975. Estas cifras son ciertamente inferiores a las de Asia y Europa. Las variaciones intrarregionales son considerables: en 1975 la densidad variaba entre menos de 4 y 568 habitantes por km² (Guyana y Barbados, respectivamente). En la mayoría de los países, incluidos los que tienen territorio más extenso, la densidad media no superaba los 30 habitantes por km², con una elevada concentración en pocas zonas de gran densidad y escasa ocupación del resto del territorio (véase nuevamente el cuadro 5).

En general, y aunque haya aumentado la densidad media, el patrón de distribución concentrado de la población no ha variado sustancialmente desde 1950, en que esta región ya registraba elevados índices de concentración urbana y dispersión rural. Este fenómeno se observa muy claramente en el proceso de urbanización que es mucho más elevado e intenso que el que se registró en otras regiones menos desarrolladas del mundo. La población urbana, que era del 41% en 1950 (54 millones), se elevará a más del 64%

en 1980 (236 millones), absorbiendo alrededor del 82% del crecimiento total de la población de la región en ese período. En la mayoría de los países - entre ellos los más poblados, con excepción de la Argentina - la tasa de crecimiento de la población urbana se acercaba o superaba el 5% anual, lo que supone la duplicación de esa población en períodos menores de 15 años. Sin embargo, este ritmo de crecimiento de la población urbana ya está poniendo de relieve tendencias decrecientes que se acentuarán en el futuro, salvo en algunos pocos países todavía poco urbanizados donde es probable que dicho crecimiento se mantenga muy alto.

La concentración de la población en grandes áreas metropolitanas (un millón y más de habitantes) se ha acentuado notablemente, siendo la proporción de la población total de la región en esas áreas de más del 22% en 1975, mientras que en 1950 ella apenas superaba el 9%. Este acentuado proceso de metropolización se torna aún más evidente si se tiene en cuenta que la proporción de población urbana que habita en las grandes áreas metropolitanas aumentó del 23 al 40% entre 1950 y 1978.

La población rural registró un crecimiento mucho más lento y con tendencias acentuadamente decrecientes desde 1950. En efecto, la tasa media anual fue de 1.1% entre 1950 y 1978, mientras que el incremento de la población urbana superó tasas de más del 5% anual. De este modo, se modifica muy lentamente la considerable dispersión que con pocas excepciones caracteriza a la población rural de la región.

La población económicamente activa (PEA) aumentó cada vez más rápidamente pasando de 55 millones en 1950 a cerca de 108 millones en 1978, lo que significa que prácticamente se duplicó en el período. Un comportamiento similar puede esperarse para fines de siglo, puesto que gran parte de la PEA del año 2000 ya ha nacido. Entre las tendencias internas se observa una mayor participación de las mujeres y una menor de los jóvenes y ancianos. Los dos primeros, participan más debido a la ampliación del sistema educativo, mientras que los ancianos participan menos en virtud de la protección más amplia que les dispensan los servicios de seguridad social.

2. Una perspectiva del cambio demográfico

La caracterización precedente de las perspectivas de cambio demográfico en el conjunto de la región debe complementarse con un análisis de las variantes probables que presentará la evolución futura de las tendencias en distintos países o grupos de países que tienen características demográficas, económicas y sociales bien diferenciadas:^{7/} i) países que se encuentran en una etapa avanzada de la transición demográfica (Argentina, Uruguay, Chile y Cuba); ii) países que en las dos últimas décadas han comenzado una etapa de descenso de la fecundidad (Costa Rica, Colombia, Brasil, Venezuela y Panamá), y iii) los países restantes, o sea aquellos donde la fecundidad en 1970 todavía no había comenzado a descender en forma significativa. En términos generales, este ordenamiento tiende a corresponder a los índices de desarrollo económico y social, con escasas excepciones notables, como serían los casos de Perú y México, que si bien pertenecen al tercero de los grupos mencionados, por su nivel de desarrollo se asemejan más a los países de los otros grupos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores es importante anotar cuáles son las perspectivas de cambio demográfico en los países de cada uno de los grupos. En los países del primer grupo, la fecundidad es comparativamente baja, pero todavía tiene un margen apreciable para descender entre los sectores y clases sociales menos favorecidos. La esperanza de vida al nacer es, en estos países, de las más altas de la región; la tasa de mortalidad disminuirá muy lentamente o bien aumentará, como en los casos de la Argentina, Uruguay y, probablemente, Cuba, debido al envejecimiento relativo que experimentará la población. Como consecuencia de estas tendencias, la población continuará creciendo cada vez más lentamente en todos estos países. Las tendencias que se prevén en la fecundidad y en la mortalidad significarán la continuación del proceso de envejecimiento de la estructura de edades de su población. La proporción de personas menores de 15 años continuará decreciendo, la de personas en edades activas se mantendrá en los elevados porcentajes actuales o aun aumentará, según los países, y la de mayores de 65 años continuará su tendencia creciente. Estos países ya han alcanzado niveles de urbanización altos y sólo cabe esperar que el proceso continúe

7/ Véase CEPAL, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, E/CEPAL/1027, 3 de marzo de 1977.

cada vez más lentamente. Lo mismo ocurrirá con el crecimiento de la población rural, que será cada vez más lento. La población rural probablemente disminuirá en términos absolutos en Argentina, Chile y Uruguay.

En los países del segundo grupo, compuesto por Costa Rica, Colombia, Brasil, Venezuela y Panamá, la fecundidad ha comenzado a disminuir más recientemente que en los del primero. En general, la tendencia decreciente debería acentuarse en el futuro y es probable que su efecto en la tasa de crecimiento de la población no alcance a compensar el descenso esperado de la tasa bruta de mortalidad ya que ha alcanzado niveles relativamente bajos. Como consecuencia de estas tendencias, la tasa de crecimiento natural de la población experimentará una disminución substancial en el futuro. Si esas previsiones se cumplen, en el año 2000 todos estos países tendrán una estructura de edades bastante más envejecida pero todavía mucho menos que las de Argentina o Uruguay en 1975. La proporción de menores de 15 años se situará muy por debajo del 40%; la de personas en edad de trabajar se acercará al 60%, y la de mayores de 65 años aumentará muy lentamente, probablemente a no más del 5% de la población total. El grado de urbanización que han alcanzado estos países varía ampliamente, y probablemente aumentará tanto más rápidamente cuanto más bajo sea en la actualidad, pudiendo llegar en el año 2000 a porcentajes comparables o aun superiores a los que tenían los países del primer grupo en 1975. La tasa de crecimiento de la población urbana, que actualmente varía alrededor del 5% anual según los países, continuará descendiendo lentamente. La tasa de crecimiento de la población rural que actualmente es inferior al 1.5% anual, continuará descendiendo y probablemente será negativa en algunos países antes del año 2000 (en Venezuela ya fue negativa en el período 1970-1975).

En la mayoría de los países del tercer grupo la fecundidad todavía no parece haber experimentado una disminución significativa, de manera que existe mayor incertidumbre respecto a su evolución en el futuro. Lo lógico sería esperar que el descenso comience primero y sea más rápido en los países de mayor desarrollo económico y social relativo del grupo. Pero hay muchos otros factores cuya evolución es difícil de predecir y que podrían alterar ese orden, entre los cuales los más importantes son la cobertura y efectividad que tendrán los programas de planificación de la familia, privados y

/gubernamentales. De

gubernamentales. De todos modos, lo más probable es que la fecundidad de estos países en el año 2000 sea del orden de la que tienen los del segundo grupo en la actualidad (TGF entre 4 y 5). Si las tendencias de mortalidad y fecundidad previstas se verifican, la tasa de crecimiento natural de la población disminuirá, pero aun así en el año 2000 estos países tendrán, en promedio, tasas superiores al 2.5% anual. Dado que su grado de urbanización actual es relativamente bajo y el crecimiento vegetativo de su población se mantendrá elevado, cabe esperar que el crecimiento de la población urbana y rural de este grupo de países sea rápido durante los próximos quinquenios.

3. Las tendencias demográficas y la educación

La evolución futura de la población, su composición, localización y su proyección sobre la fuerza de trabajo, revisten una importancia particular para los objetivos básicos de cualquier estrategia de desarrollo, porque inciden sobre la magnitud de la desocupación y el subempleo, la extensión de las situaciones de pobreza y la muy desigual distribución del ingreso, que prevalecen en los países de la región. No menor importancia revisten las variables demográficas sobre el desarrollo educativo, tanto en lo que se refiere a sus magnitudes como a otros múltiples aspectos.

El examen de las tendencias demográficas actuales permite identificar algunas consecuencias ya irreversibles en el mediano plazo. La primera es el aumento continuo y acelerado de la población joven, la que incidirá directamente en la demanda de educación y capacitación, así como en el volumen y estructura de la fuerza de trabajo. En efecto, el crecimiento demográfico de las décadas pasadas generará una estructura por edades donde predominarán la población joven en edad escolar y las personas potencialmente activas. La población de menos de 15 años, que era de 144 millones en 1978, ascenderá a 227 millones en el año 2000, con un aumento estimado de 83 millones. Por otra parte, la población de 15 a 64 años crece a una tasa anual de aproximadamente 2.9%, haciendo que de alrededor de 190 millones de personas en edad de trabajar en 1978 se llegue a unos 352 millones en el año 2000. Se prevé que la población económicamente activa, que alcanzaba a 55 millones en 1950 y a 99 millones en 1975, llegue a 199 millones para fin de este siglo, ya que se supone un aumento de aproximadamente 100 millones

/de puestos

de puestos adicionales de trabajo. La magnitud de la tarea de proporcionar empleo productivo a tanta gente en condiciones de trabajar - según estimaciones tentativas de la CEPAL - parece exceder la capacidad histórica de la economía regional, puesto que aun en el caso de registrarse un crecimiento de la economía regional relativamente alto de alrededor del 6% anual y en la hipótesis de que no haya alteraciones inesperadas en los patrones de cambio económico y tecnológico, la ocupación total no crecerá probablemente más que a un 2.2% anual hasta el año 2000. Por lo tanto, si estas estimaciones fueran confirmadas por la realidad, las presentes tendencias de aumento del desempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo regional se empeorarían aún más en el futuro.

Otra gran consecuencia de las presentes tendencias demográficas es el carácter predominantemente urbano que tendrán todos los países de la región dentro de unos 20 años. Quiérase o no, hacia el año 2000 una proporción de cerca del 80% de la población regional será urbana y dos tercios de esta población vivirá en ciudades de más de 20 000 habitantes. En los países del Cono Sur, la población urbana tendrá una importancia relativa aún mayor que ese promedio; y en todos los demás países la población de las zonas rurales será bastante menos de la mitad de la población total.

Esta expansión demográfica tendrá serias repercusiones de carácter económico y social, que repercutirán asimismo en el desarrollo educativo.

En primer lugar, se expandirá considerablemente la demanda potencial y efectiva de bienes y servicios de toda clase, sobre todo, si se pretende lograr determinadas metas de mejoramiento de las condiciones de vida de todos los sectores sociales y se trata de disminuir o erradicar en un plazo prudencial las situaciones de pobreza e indigencia.

En segundo lugar, el acrecentamiento de la población urbana en las magnitudes previstas ejercerá una fuerte presión sobre toda la infraestructura física y social e influirá especialmente en la demanda educativa al introducir profundas modificaciones en la figuración, tamaño e importancia relativa de los estratos sociales, rurales y urbanos.

/En tercer

En tercer lugar, esa misma expansión urbana tenderá a atraer grandes contingentes de personas desempleadas desde las zonas rurales, acrecentando así su efecto en la subocupación y las ocupaciones marginales de las ciudades.

En cuarto lugar, también es evidente que este aumento poblacional ensanchará y diversificará el mercado latinoamericano en la medida que se consiga promover un proceso dinámico de absorción productiva de la fuerza de trabajo, se eleve el ingreso por habitante y se mejore su distribución social.

Por último, este proceso generará variadas presiones cuantitativas y cualitativas sobre los diversos niveles del sistema educativo tendientes a introducir nuevas dimensiones, metas y configuraciones estructurales en la educación.

IV. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA DISEMINACION DE LA POBREZA 8/

1. La distribución nacional del ingreso

Los países de la región presentan diferencias significativas en la distribución del ingreso de los hogares. Lo esencial de esas diferencias se puede apreciar en la descripción sumaria de las distribuciones correspondientes a una decena de países que aparece en el cuadro 7, y que se basa en estimaciones realizadas a partir de la última información disponible de principios del presente decenio. Las situaciones varían desde países con un menor grado de desigualdad, que se pone de manifiesto en coeficientes de Gini de 0.5 o algo menores, hasta países con una fuerte concentración, que se traduce en coeficientes en torno a 0.65.

Entre esa variedad, aparecen situaciones más o menos típicas:

i) Brasil constituye un tipo especial de alta concentración, en que el decil más alto recibe el 59% del ingreso de los hogares, mientras que sólo un 5.6% corresponde al 40% de hogares de menores ingresos. Las grandes distancias entre los segmentos de la población quedan de manifiesto en el hecho de que el ingreso medio del 10% más alto es 43 veces mayor que el ingreso medio del 40% más pobre.

ii) Honduras puede considerarse representativo de otro grupo de países con rasgos estructurales similares. En este caso, en el decil superior se sitúa el 52% del ingreso de los hogares y en el 40% inferior, el 6.6%. Las desigualdades se traducen en un coeficiente de concentración de 0.63 y una distancia económica entre el 10% de la cúspide y el 40% de la base que es de 32 veces el ingreso medio de esta última.

iii) Colombia y México representan otra clase de estructura distributiva. La desigualdad global se refleja en coeficientes de concentración del orden de 0.60 en ambos países, con distribuciones en las que el 10% de mayores ingresos recibe la mitad del ingreso total de los hogares.

8/ Véase CEPAL, El desarrollo económico y social ..., op. cit., cap. II; CEPAL/PNUD, La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas, PPC/DPE/01.1, 29 de marzo de 1979; y O. Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago, 1979.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION NACIONAL DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES, POR GRUPOS DE INGRESO

País	Año	PIB por habitante (dólares de 1970)	Grupos percentilicos de hogares						Coeficientes de concentración	
			0-20	21-40	41-60	61-80	81-90	91-100	Gini	Theil
<u>Porcentaje de participación en el ingreso total</u>										
Argentina	1970	1 208	4.4	9.7	14.1	21.5	15.1	35.2	0.44	0.15
Brasil	1972	539	1.6	4.0	7.1	14.2	14.4	58.7	0.66	0.38
Colombia	1972	575	2.0	4.5	9.5	17.9	16.0	50.1	0.61	0.30
Costa Rica	1971	684	3.3	8.7	13.3	19.9	15.3	39.5	0.49	0.19
Chile	1968	823	3.7	8.3	13.1	20.4	16.2	38.3	0.48	0.18
Honduras	1967	275	2.0	4.6	7.5	16.2	17.5	52.2	0.63	0.32
México	1967	800	2.6	5.8	9.2	16.9	16.2	49.3	0.59	0.28
Panamá	1970	868	1.7	5.3	11.2	20.4	17.8	43.5	0.57	0.25
Perú	1972	555	1.5	4.2	9.6	20.0	18.5	46.2	0.60	0.29
Venezuela	1971	1 163	2.8	7.0	12.6	22.7	18.6	36.3	0.50	0.19

Fuente: Estimaciones preliminares del Proyecto CEPAL/Banco Mundial sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en América Latina.

/Las diferencias

Las diferencias entre ambos países aparecen en la base de la pirámide, ya que la participación de los cuatro deciles más pobres es del 6.5% en Colombia y del 8.4% en México. Este fenómeno se refleja en una distancia entre los grupos extremos de la distribución ya indicados, que en Colombia alcanza a 31 veces y en México a 24 veces el ingreso medio de la última.

iv) La distribución global del ingreso en el Perú tiene algunas características parecidas a las del grupo anterior: un índice de concentración general de 0.6 y una distancia económica entre la cúspide y la base de 32 veces el ingreso medio de esta última. La participación de la cúspide es, sin embargo, un poco menor que en aquellos países, pues llega a algo más del 46% del ingreso total; también es menor la participación de la base: 5.7%.

v) Panamá también constituye, probablemente, un caso especial. Con una concentración algo inferior a la de los países analizados anteriormente, la participación del decil más alto es, asimismo, menor: 43.5% del ingreso total.

vi) La concentración del ingreso es más moderada en la Argentina, Costa Rica, Chile y Venezuela. Los coeficientes de concentración son, en estos casos, algo inferiores a 0.50, y la distancia económica entre la cúspide y la base se aprecia por las relaciones de ingresos medios que varían entre 13 y 15 veces. La participación del decil más alto en el ingreso total se ubica, en estos países, entre poco más de un 36% (Venezuela) y algo más de 39% (Costa Rica). El 40% más pobre recibe entre 9.8% (Venezuela) y 12% (Costa Rica y Chile).

Las estimaciones del cuadro 7, que se refieren a la distribución del ingreso total de los hogares, son las más pertinentes para analizar el bienestar social. En cambio, la distribución del ingreso entre receptores individuales refleja mejor las desigualdades de los ingresos del modo como éstos se generan en el proceso productivo. Estas desigualdades pueden diferir de las desigualdades entre los hogares, en la medida en que éstos sean distintos en cuanto a las tasas de participación de sus miembros en la fuerza de trabajo y el ingreso personal dentro de cada hogar. En los países de América Latina, las desigualdades entre receptores individuales no difieren mucho de las indicadas para los hogares.

/Una circunstancia

Una circunstancia que debe tomarse en consideración en este análisis comparativo es el hecho de que una porción significativa del ingreso generado en las unidades productivas no es recibido por los hogares. Una proporción del superávit bruto de explotación (valor agregado al costo de factores, descontadas las remuneraciones del trabajo) corresponde a las provisiones para cubrir la depreciación de los activos fijos. Dicha proporción suele ubicarse entre el 10 y el 15% del superávit bruto,^{9/} y llega al 17% en el caso de Chile y al 20% en el de Panamá y Venezuela. Por otro lado, las empresas de capital privadas y públicas capitalizan una parte importante del superávit de explotación que generan, la cual no afluye, en consecuencia, hacia los hogares. Este ahorro institucional suele representar entre el 10 y el 17% del superávit bruto de explotación generado en el conjunto de la economía,^{10/} llegando a ser bastante mayor que esta última proporción en Chile, Panamá y Venezuela. El resultado conjugado de ambas proporciones se traduce en que los hogares reciban sólo entre el 60 y el 80% y, en algunos casos, menos de la mitad del superávit bruto de explotación. Así también, el ahorro de las empresas de capital privadas nacionales y en alguna medida, los fondos para depreciación de las empresas personales pueden afectar la distribución del bienestar social, ya que constituyen adiciones a los derechos patrimoniales de los receptores empresarios sobre la riqueza nacional. Aunque no sean ingresos efectivamente percibidos, ellos aumentan el potencial de ingresos futuros y constituyen recursos de disponibilidad eventual para sus propietarios. El mismo tipo de efecto es atribuible al aumento del valor real de los activos no renovables. Si todos estos ingresos devengados se tomaran en consideración - lo que no ocurre - las desigualdades de la distribución resultarían mayores que las observadas.

^{9/} Lo que representa entre 5 y 8% del producto interno bruto al costo de los factores.

^{10/} Aproximadamente entre el 6 y el 10% del producto interno bruto al costo de los factores.

2. La distribución urbana y rural del ingreso

En la mayoría de los países de la región la concentración del ingreso rural - en el período de estas investigaciones - era algo menor que la registrada en las zonas urbanas. Pese a que la desigual distribución de la riqueza y de la transformación tecnológica en el sector agrícola ejercen una decisiva influencia en la concentración de los ingresos, la distribución de otros factores que pesan fuertemente en las desigualdades urbanas - segmentación de los mercados de trabajo, educación, composición familiar, etc. - es probablemente menos dispar.^{11/} La importancia del autoconsumo representa, por otro lado, un factor relativamente equiparador en la base de la pirámide agrícola, que indudablemente se refleja en los índices globales de concentración.

Cualquier análisis de la distribución del ingreso rural presenta dificultades si se lleva a cabo independientemente de las distribuciones nacional y urbana. En efecto, cuando se trata de ingresos rurales, no es posible ignorar el hecho de que una gran parte de los ingresos que son generados en el medio rural terminan siendo percibidos por personas y sociedades que tienen residencia urbana a pesar de que en las fuentes estadísticas aparecen clasificadas como teniendo ese origen.^{12/} Aunque la magnitud de esta traslación resulta difícil de estimar se descuenta su importancia, porque se puede razonablemente suponer que constituye una parte considerable de los beneficios de las compañías modernas y los propietarios absentistas que operan en el medio rural y residen en las ciudades. Aunque la información sobre la distribución del ingreso rural no sea tan abundante y rica como la urbana, la que figura en el cuadro 8 incluye datos de tres países para los años 1960 y 1970. Como es típico del estilo de desarrollo

^{11/} La explicación de las desigualdades de las distribuciones rurales en función de la generación del ingreso agrícola se ve dificultada, entre otras cosas, por el hecho reiteradamente señalado de que algunos de los receptores de altos ingresos agrícolas residen en las zonas urbanas.

^{12/} En las encuestas de hogares, de las que procede la información básica para estos estudios, se toman en cuenta sólo los ingresos percibidos en el lugar donde residen sus perceptores, independientemente de la ubicación de la fuente que los generó.

Cuadro 8

BRASIL, COLOMBIA Y COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO
ENTRE LA POBLACION RURAL, 1960-1970

(Porcentajes)

	Total	Categoría de ingreso		
		40 inferior	50 medio	10 superior
Brasil 1960	100	15.3	51.6	33.1
1970	100	15.4	48.3	36.3
Colombia 1960	100	10.2	39.4	50.4
1970	100	12.4	42.1	35.5
Costa Rica 1961	100	18.8	32.8	48.4
1971	100	18.1	53.7	28.2

Fuente: CEPAL, Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?, Cuaderno de la CEPAL Nº 26, 1979, cuadro 26, p. 81.

prevaleciente se puede observar una considerable concentración en la cúspide de la distribución pero también en el centro, donde se ubican los estratos medios, en desmedro ciertamente de los estratos más pobres. Sin embargo, hay importantes diferencias cuando se compara esta distribución rural con las nacionales de los mismos años. En primer lugar, al comparar los datos de los cuadros 7 y 8 se puede observar que la participación del 40% rural más pobre es mucho más alta y en algún caso es casi el doble del promedio nacional. Segundo, que lo contrario se advierte cuando se contrasta la participación del decil superior, esto es, que la proporción del ingreso total nacional percibido por el 10% superior es mucho mayor que el que corresponde al mismo decil rural. Tercero, en sentido inverso se comprueba que el 50% medio de la distribución rural recibe ingresos en una proporción mucho mayor que el promedio nacional. Por fin, cabe observar que siendo los ingresos medios rurales bastante inferiores al promedio nacional, también el ingreso medio de cada categoría y agrupamiento resulta menor que su equivalente para todo el país o para el medio urbano. En cuanto a las tendencias observables, los cambios registrados parecen relativamente ambiguos. Por ejemplo, la parte apropiada por el 10% superior es menor en Colombia y Costa Rica y mayor en Brasil. Con los datos disponibles se torna difícil interpretar el sentido de estos movimientos. No obstante, no podrían descartarse dos observaciones provisionales: la primera es que los cambios puedan estar reflejando la influencia de situaciones coyunturales; la segunda es que puede que las variaciones signifiquen una profundización del proceso de modernización agraria con una mayor traslación de ingresos rurales al medio urbano.

La mayor o menor productividad relativa del sector agrícola se halla indudablemente presente en las diferencias que se observan entre los países latinoamericanos en cuanto a la concentración nacional del ingreso. Mientras que en la Argentina el ingreso medio de la fuerza de trabajo agropecuaria es sólo un 20% inferior al promedio de las actividades no agrícolas, y en Colombia y Costa Rica alcanza a casi la mitad, en la mayoría de los países de la región esta relación oscila entre un cuarto y un tercio, y /en el

en el Brasil y México no alcanza a ser un quinto del producto por persona existente en los sectores urbanos.^{13/}

Estas relaciones entre el producto por persona ocupada en la agricultura y en las actividades no agrícolas reflejan en buena medida la amplitud que ha alcanzado la modernización agrícola en cada país. Mientras que en la Argentina probablemente menos de una sexta parte de la población agrícola labora en condiciones tecnológicas muy tradicionales que incluyen en alguna medida actividades de subsistencia, en otros países de la región la agricultura tradicional campesina quizás abarque dos tercios de la fuerza de trabajo agrícola, y en algunos de los países centroamericanos esa proporción podría llegar a las cuatro quintas partes.

Las migraciones rural-urbanas no representan necesariamente transferencias de fuerza de trabajo a actividades de mayores ingresos sino que a menudo ocurre lo contrario. Sin embargo, una parte importante aumenta la masa urbana de desocupados, subocupados o se emplea en actividades que generan ingresos medios sólo ligeramente superiores a los del sector agrícola tradicional. En los hechos estas migraciones trasladan una parte considerable de la pobreza rural a los medios urbanos.

3. La heterogeneidad tecnológica de la producción económica

El desarrollo económico latinoamericano se caracteriza por la coexistencia de estratos tecnológicos con marcadas diferencias de productividad en las actividades urbanas y agrícolas. Por un lado, la incorporación de tecnología moderna en el sector industrial se ha concentrado en las empresas más dinámicas o más oligopólicas, registrándose un considerable rezago en las de más antigua cepa y en la pequeña y mediana industria. Ello ha dado por resultado que las empresas que puedan considerarse modernas - con niveles de producto por persona comparables, aunque generalmente algo inferiores a los de las mismas actividades en los países industrializados - ocupen entre el 15 y el 30% de la población activa en la industria, pero generen las dos

^{13/} Estas relaciones se refieren al producto monetario medio, a precios de 1970 por persona activa, e incorporan por lo tanto, las relaciones de precios vigentes en ese año.

terceras partes del producto industrial. El resto de la ocupación fabril se distribuye entre actividades que muestran variadas productividades, pero en conjunto su productividad media fluctúa entre la quinta y la sexta parte de los niveles vigentes en las industrias modernas y es algo inferior al promedio del conjunto de la economía. Otra porción significativa del empleo industrial se ocupa, finalmente, en actividades no fabriles de tecnología muy elemental con productividades comparables a las de la agricultura tradicional; esa proporción puede ser tan baja como en la Argentina, en que llega al 3%, o tan elevada como en los países menos industrializados en los que alcanza al 30%, promediando alrededor de un 18% para el conjunto de América Latina.

También en los servicios se han desarrollado actividades con tecnología similar a la aplicada en los países industrializados: los medios modernos de transporte masivo, el suministro de energía, las comunicaciones, las actividades financieras y en general, los servicios demandados por las empresas modernas y por los estratos medios y altos. Estos servicios, con montos de ingresos medios cercanos a los de las industrias modernas, pueden llegar a emplear entre el 30 y el 10% de la fuerza de trabajo total, según los países. En el otro extremo, alrededor de una décima parte de la población activa se emplea en los servicios más informales, con ingresos similares a los de la agricultura de subsistencia. Existen considerables diferencias, sin embargo, en cuanto a la amplitud y variedad de los servicios de niveles de ingreso intermedios, que incluyen buena parte del comercio y del transporte, así como de la administración pública: abarcan un 40% de la población activa en la Argentina, alrededor de un 25% en Brasil y México, y una proporción menor en otros países. Por lo tanto, las diferencias en el grado de concentración del ingreso que se observan entre los países de la región están muy vinculadas al perfil específico de heterogeneidad tecnológica de sus actividades económicas.

4. Evolución de las desigualdades de ingreso

Es escasa la información comparable disponible que permite medir con cierta precisión la evolución de la distribución del ingreso en los países de América Latina. Sólo para un grupo reducido de países existen datos que den una idea aproximada de tal evolución. Más allá de las fluctuaciones coyunturales, puede afirmarse que el grado de concentración general de los ingresos en los países mayores de la región no ha disminuido, y en algunos casos claramente se ha agravado desde la década de 1960. Además, la desaceleración del crecimiento latinoamericano en los años recientes y los cambios de orientación de la política económica han traído consigo un deterioro adicional de las desigualdades de ingreso en un buen número de países.

Existe consenso generalizado de que las desigualdades de ingreso en el Brasil aumentaron significativamente en los años sesenta. El decil superior de los hogares seguramente aumentó su participación en más de un 8% del ingreso total entre 1960 y 1972, mientras que el 40% correspondiente a la escala inferior perdió más de un 2.5% de participación y los estratos intermedios sufrieron una pérdida relativa superior al 6% del ingreso total. En términos de los montos absolutos de ingreso real, los ingresos del decil superior se multiplicaron 2.7 veces, los de los estratos intermedios no llegaron a duplicarse y los del 40% inferior aumentaron sólo en poco más de 0.3 veces; en tanto que el valor real del ingreso disponible agregado de los hogares se multiplicó por 2.2 en el mismo período 1960-1972. Por consiguiente, dos tercios del incremento en los ingresos reales fueron recibidos por la cúspide de la pirámide y poco más de un 30% por los estratos intermedios, mientras que la base sólo participó en menos de un 3% del incremento total.

En los otros países grandes de la región, sobre los que se posee información adecuada, las desigualdades de ingreso no parecen haberse modificado sustancialmente durante el período señalado, salvo las oscilaciones coyunturales que puedan haberse registrado. En México, se había observado durante el decenio de 1950 un aumento moderado de la participación de los estratos medios y un ligero incremento de la participación del decil superior, ambos

/en detrimento

en detrimento de los estratos bajos. En los años sesenta la participación de los diferentes grupos se habría mantenido con ligeras modificaciones tanto en beneficio de la base como de la cúspide.

En la Argentina, la distribución del ingreso imperante a principios del decenio de 1950 habría sufrido cierto deterioro hasta 1961, con una ganancia de ingreso de los hogares del decil más alto, en perjuicio de los demás grupos. En los años sesenta, en cambio, parecería haberse revertido esta evolución, con una reducción moderada de participación de la cúspide de la distribución y alguna pérdida relativa en la base, ambas en beneficio de los estratos medios. Los sucesivos cambios de orientación de la política general y de la económica en particular ocurridos en los años setenta y las marcadas oscilaciones coyunturales que los acompañaron, dieron por resultado considerables modificaciones y traslaciones en la distribución del ingreso. A juzgar por diversas estadísticas significativas, parece evidente que la actual concentración del ingreso es indudablemente mayor que la vigente a principios de la década.

5. Incidencia de la educación sobre la distribución del ingreso

Las diferencias observadas entre los países latinoamericanos respecto del grado de concentración de los ingresos dependen en buena medida de la calidad y difusión de la educación en la población. Para estimar los efectos que tiene la educación sobre las remuneraciones hay que tomar en cuenta que ella se halla estrechamente asociada con la jerarquía de las ocupaciones y, en cierta medida, con el patrimonio personal de los perceptores, todo lo cual contribuye a la formación de disparidades estructurales en la distribución del ingreso. En efecto, una difusión baja o limitada de la educación promueve las condiciones estructurales que favorecen el funcionamiento de mercados de trabajo estratificados. También incide fuertemente en la persistencia del subempleo y de las actividades de poca productividad.

En el cuadro 9 se incluyen dos índices que reflejan el nivel de educación entre la población económicamente activa en un grupo de países cuya población representa más de 4/5 del total regional. El primero toma en cuenta el promedio de años de estudios por persona ocupada mientras que el segundo registra la proporción de la población activa que no tiene estudios.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: INDICADORES EDUCACIONALES DE LA FUERZA
DE TRABAJO, ALREDEDOR DE 1970

País	Nivel medio de educación de la población económicamente activa (años de estudios)	Proporción de la población económicamente activa sin estudios (porcentaje)
Argentina	7.2	4.0
Brasil	3.1	36.0
Colombia	3.9	21.6
Costa Rica	4.8	10.8
Chile	5.8	6.2
Honduras	2.5	42.5
México	3.5	27.1
Panamá	5.2	17.1
Perú	4.5	19.3
Uruguay	5.7	4.9
Venezuela	3.6	...

Fuente: Datos extraídos de CEPAL/UNICEF, Proyecto sobre estratificación y
movilidad social en América Latina, 1975.

/En general,

En general, los países que registran los más altos promedios de educación también exhiben los porcentajes más bajos de población sin estudios. Si se comparan estos indicadores educacionales con los índices de la distribución del ingreso (véase nuevamente el cuadro 7) se confirma la relación entre mayores desigualdades de ingreso y menores grados de difusión de la educación. Así, hacia 1970, la Argentina, cuya población activa tenía más de siete años de estudio como promedio y sólo un 4% no tenía estudios, presentaba una desigualdad menor que Chile, con casi seis años de estudio como promedio y 8% de la población activa sin ningún estudio. Colombia y México, cuya concentración del ingreso era mayor, tenían una población activa con alrededor de tres años de estudios como promedio, de la cual una cuarta o quinta parte no tenía estudios. Entre los países de mayor concentración de ingreso, Brasil tenía una población activa con poco más de dos años de estudios como promedio y con un 36% que no tenía estudios, mientras que en Honduras la fuerza de trabajo tenía un promedio de no más de un año de estudios en tanto que había un 43% sin estudios.

6. Las dimensiones de la pobreza

La pobreza generalizada en América Latina es una realidad permanente y ampliamente conocida en la región. El notable crecimiento económico logrado en los últimos decenios no ha tenido repercusiones equivalentes en los ingresos de los pobres, que son muy numerosos. Este crecimiento económico, al acentuar los contrastes existentes en las condiciones de vida de los distintos grupos de la población, ha hecho más visible y simultáneamente más condenable, la existencia de la actual pobreza masiva.

Esta experiencia ha dado origen a un profundo escepticismo respecto de la creencia tradicional de que el crecimiento económico por sí solo traería aparejada una solución a los graves y difundidos problemas de la pobreza, la desigual distribución del ingreso, el desempleo y subempleo, que han existido y persisten en la región. En otras palabras, los frutos del considerable crecimiento económico de las últimas décadas no se han distribuido en forma equitativa entre los distintos grupos de la población. Más aún, de mantenerse las condiciones actuales, se puede anticipar con un

/alto grado

alto grado de certidumbre que la participación de los grupos pobres en los frutos del crecimiento futuro seguirá siendo absolutamente inadecuada a fines del present siglo.

a) La dimensión absoluta de la pobreza

Se estima que a principios de la presente década, un 40% de los hogares latinoamericanos vivía en situación de pobreza absoluta porque no podían adquirir la canasta mínima de bienes y servicios de consumo privado para satisfacer sus necesidades básicas, y que casi la mitad de ellos vivía en condiciones de indigencia, en la medida que su ingreso no alcanzaba ni aun para adquirir sólo los alimentos que les proporcionarían una dieta mínima adecuada. Esto significa que alrededor de 1970 existían cerca de 110 millones de pobres y que, entre ellos, alrededor de 54 millones podían considerarse indigentes. Estas estimaciones se han obtenido sobre la base de un análisis de diez países que representan el 84% de la población regional. Para cada país se calculó el costo en dólares, a precios de 1970, de una canasta de alimentación nutricionalmente adecuada. Se estimó que el ingreso mínimo para satisfacer esas necesidades de alimentación y un mínimo adecuado de otros bienes y servicios se elevaría en las zonas urbanas a dos veces el costo de la alimentación y en una magnitud algo menor en las zonas rurales.

La comparación de estos ingresos mínimos con los ingresos efectivamente percibidos por los hogares permite determinar la incidencia que tienen las situaciones de pobreza e indigencia en la población total de los países. En el cuadro 10 figuran las estimaciones correspondientes expresadas como porcentajes de los hogares que están por debajo de esas líneas de pobreza y de indigencia. Las diferencias entre países en el grado de incidencia de la pobreza son considerables. Estas diferencias aparecen asociadas con la estructura de la distribución del ingreso, así como con las disparidades del producto por habitante alcanzado por cada uno de los países. En países como Honduras, alrededor de dos tercios de la población se hallaba en situación de pobreza absoluta. En el Brasil, Colombia y Perú, la pobreza afectaba aproximadamente a la mitad de los hogares. En México, a más de un tercio de la población, mientras que en Costa Rica y Venezuela la proporción de pobreza alcanzaba a la cuarta parte. En Chile, la incidencia de la pobreza absoluta era algo menor, ya que abarcaba un sexto de la población, y más baja aún

Cuadro 10

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ABSOLUTA EN PAISES
DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	...	...	4	...	...
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, E/CEPAL/L. 180, 1978,
p. 81.

resultaba ser en Uruguay y Argentina. En lo que se refiere a la población rural se estima que el 62% vivía en condiciones de pobreza absoluta en 1970.

b) La dimensión relativa de la pobreza

Las dimensiones de la pobreza analizadas aquí corresponden a situaciones de privación absoluta con respecto a normas que pretenden reflejar los niveles mínimos de vida fisiológica y culturalmente adecuados para una existencia digna en el marco del estilo de vida dominante. El problema de la pobreza reviste, sin embargo, dimensiones algo distintas desde la perspectiva de una definición relativa, esto es, que tenga en cuenta la privación con respecto a los niveles medios de satisfacción de las necesidades en cada sociedad.

La comparación entre las dos clases de medidas de pobreza proporciona indicios sobre aspectos importantes del problema en cada país: el grado de desigualdad incorporada en la pobreza absoluta; la distancia que media entre las normas de satisfacción de las necesidades básicas y la disponibilidad media de recursos del país; el grado en que las desigualdades existentes pueden dar lugar a situaciones de privación relativa más allá de los mínimos absolutos, las que pueden ser tanto o más significativas desde el punto de vista social que las situaciones de privación absoluta.

Sobre la base de los mismos datos de la distribución del ingreso y consumo en cada país, se trazaron líneas relativas de pobreza, cuantificando las situaciones en que el ingreso de cada hogar es inferior a la mitad del ingreso medio por habitante del conjunto de los hogares. Aunque arbitraria, esta norma tiene la virtud de basarse en una noción de justicia social, sobre todo si se considera que el 10% más rico del total de hogares tiene un ingreso casi cinco veces superior al promedio. La pobreza así definida afecta a una proporción significativamente más alta de la población que la pobreza definida sobre la base de normas absolutas.

Las diferencias que se observan en el cuadro 11 en cuanto a la dimensión de la pobreza relativa en la esfera nacional, reflejan el grado de desigualdad de la distribución del ingreso entre la mitad inferior y el resto de la pirámide social. En los países donde las desigualdades son mayores, la mitad de la población queda por debajo de la norma relativa. En los otros países - con

Cuadro 11

ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DE LA POBREZA RELATIVA EN
PAISES DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza relativa ^{a/}	
	Urbano	Nacional
Argentina	27	28
Brasil	52	54
Colombia	43	48
Costa Rica	34	36
Chile	38	39
Honduras	40	58
México	44	48
Perú	34	48
Uruguay	25	...
Venezuela	37	38

Fuente: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, op. cit. p. 96.

a/ Definida como la mitad del ingreso promedio familiar.

la excepción de la Argentina y, quizás, el Uruguay - algo más de un tercio de la población sería considerada relativamente pobre. Parte de estas diferencias obedece a las desigualdades imperantes dentro del sector rural y entre la población rural y la urbana. Existe una mayor uniformidad entre países en la incidencia de la pobreza relativa en las zonas urbanas, definida en relación con el ingreso medio urbano. En el mismo cuadro 11 se observa que, en casi todos los países, entre el 35 y el 45% de la población urbana se halla por debajo de la norma relativa, y este índice es de algo más del 50% en el Brasil. En el otro extremo, la pobreza relativa abarcaría una cuarta parte de la población urbana de la Argentina y el Uruguay.

Al examinar los diversos aspectos y problemas relacionados con la disminución de la pobreza y las causas que la producen, los gobiernos de la región pusieron de relieve la necesidad de profundas transformaciones en la estructura económica y social y en las políticas públicas destinadas a erradicarla definitivamente. "La combinación de algunas medidas paliativas de la pobreza - distribución gratuita de alimentos, empleo en obras públicas con salarios de subsistencia, promoción y facilitación de la construcción de viviendas en barrios segregados y con el sistema de autoayuda, servicios públicos que tienden a diferenciarse en cuanto a su calidad y accesibilidad - son necesarias en el corto plazo, pero por sí solas tienen el riesgo de convertir la presente situación de los pobres en una segregación sistemática y permanente, con diferentes niveles de servicios, calidades habitacionales y posibilidades educacionales." "Más enérgicas y novedosas medidas deberán ser puestas en práctica para que los grandes sectores marginalizados puedan contribuir al esfuerzo productivo, satisfacer sus necesidades básicas y organizarse para la defensa de sus propios intereses. Tales medidas deberían asegurar una diferente orientación de las inversiones y de la producción, y de los servicios provistos por el Estado para que éstos beneficien efectivamente a los pobres y necesitados. Esto deberá promoverse, claro está, en un contexto de dinamismo económico y social que garantice fuentes de trabajo e ingresos reales más elevados para los pobres, y un adecuado crecimiento de la economía."^{14/}

^{14/} "Evaluación de la Ciudad de La Paz", op. cit., puntos 20 y 21.

7. Las soluciones habitacionales y la concentración del ingreso

Se estima que la mitad de las viviendas rurales y casi un tercio de las urbanas son insuficientes e insalubres. Los niveles actuales de construcción pública y privada sólo responden muy parcialmente a las necesidades del crecimiento demográfico. Las posibilidades de alterar esta carencia de viviendas están llegando a su punto más crítico siendo cada día mayor el número de familias que no tienen acceso al mercado habitacional por falta de recursos suficientes. Esta circunstancia ha dado margen al surgimiento de nuevos tipos de asentamientos urbanos que se caracterizan por una elevada proporción de viviendas marginales y submarginales, construidas en condiciones y con recursos precarios y que afectan negativamente las perspectivas de un adecuado desarrollo habitacional de las ciudades, así como de la cultura y la calidad de la vida individual y social en los medios urbanos.

El crecimiento de la población, aun suponiendo un ritmo más moderado en relación con la tendencia histórica observada, planteará nuevos problemas habitacionales y simultáneamente agudizará los existentes. Las proyecciones realizadas indican que en el último cuarto de siglo la población de América Latina se duplicará. Por cierto que las mayores necesidades de vivienda se concentrarán en las grandes ciudades porque el crecimiento urbano absorberá alrededor del 92% del aumento total de la población. Se estima también que aproximadamente dos tercios del crecimiento urbano se concentrarán en ciudades de 100 000 y más habitantes. De ahí que los problemas habitacionales serán mayores en los grandes asentamientos urbanos, donde se supone que los hogares urbanos se triplicarán entre 1970 y el año 2000 alcanzando una cifra cercana a los 100 millones de unidades habitacionales, gran parte de las cuales aún no se han construido. La satisfacción de la necesidad básica de viviendas para todos demandará por lo tanto un esfuerzo extraordinario, si a estas cifras se agregan las también muy importantes relativas a la vivienda rural.

En la última década, la modalidad del crecimiento económico ha sido concentradora y excluyente, particularmente en materia de distribución del ingreso. Por consiguiente, existe una demanda altamente concentrada de viviendas, que absorbe gran parte de los recursos para atender las necesidades

de una fracción reducida de la población; el resto carece de los recursos necesarios para adquirir su propia vivienda en el mercado y tiene por fuerza que depender de políticas asistenciales del Estado o apelar a soluciones precarias. De este modo, la concentración del ingreso hace que una parte considerable de la población quede fuera del mercado habitacional privado, porque sus ingresos resultan insuficientes para resolver sus problemas de vivienda. Según se estima, el costo de una unidad mínima de vivienda con modestas instalaciones higiénicas no podría ser inferior a 3.000 dólares. Aunque esta cantidad pueda variar de un país a otro y entre varias regiones de un mismo país, es indicativa de los costos comerciales de la vivienda más elemental, costos que por lo demás están en alza sostenida. De ser efectivo el costo mencionado y considerando los actuales esquemas de distribución del ingreso, puede estimarse que más de la mitad de la población latinoamericana tendría serias dificultades para adquirir su vivienda a esos precios.^{15/}

En términos generales, las políticas públicas no han alterado en forma significativa la asignación de recursos para vivienda. Sin embargo, existen diferencias sustantivas en la forma en que los países han abordado la problemática habitacional de los sectores urbanos pobres. En algunos países en que la intervención del Estado en el conjunto de la economía ha sido importante, se adoptó la solución de sitios y servicios. Esta solución ha consistido en la entrega de una vivienda provisional en un lote de terreno semiurbanizado, donde mediante la acción combinada de los pobladores y el Estado se trataría de lograr en el futuro el equipamiento total de esas zonas. La clase de solución mencionada, debido a su bajo costo, permitió una atención masiva y su aplicación significó la única apertura al alcance de los menguados ingresos de los sectores pobres. En otras palabras, en la medida en que conseguían el terreno los pobladores se organizaban para demandar viviendas, escuelas, hospitales, electricidad, transporte y otros servicios. Esta clase de expectativas creó las condiciones favorables para un proceso de activa movilización y participación popular, lo cual dio margen, sin embargo, a una proliferación

^{15/} G. Rosenblüth, Vivienda y demanda efectiva en América Latina, CEPAL, julio de 1979.

constante de las invasiones de terrenos que imponían una fuerte presión social y política sobre el Estado y la responsabilidad de encontrar soluciones satisfactorias. En los países en que se produjo como resultado este fenómeno, el perímetro de las ciudades creció considerablemente por estas movilizaciones populares, que avanzaron sobre tierras fértiles anteriormente dedicadas a la explotación agrícola. La dotación de servicios de infraestructura estuvo siempre a la zaga de esta expansión urbana basada en la ampliación territorial. Con todo, la relación población urbana/vivienda experimentó un cambio favorable en relación con períodos anteriores.

En otros países, donde las políticas del Estado han sido de menor intervención directa en la economía y de mayor apoyo y facilitación a la actividad empresarial privada, las soluciones posibles han dependido de la posibilidad de acceso al mercado comercial privado de viviendas lo cual sólo es factible para aquellos que reciben ingresos suficientes y tienen por lo tanto capacidad de ahorro e inversión para adquirir su propia vivienda. En cambio, las políticas públicas destinadas a financiar directamente o mediante créditos especiales la construcción masiva de viviendas populares para los sectores de bajos ingresos han tendido a disminuir considerablemente, así como las políticas de facilitación o mera tolerancia de formación y actividad de organizaciones populares para obtener soluciones a su alcance, aunque fuera precariamente, al problema de la vivienda. Pese a todo, estas soluciones precarias siguen proliferando porque cuando no hay otra alternativa constituyen la única disponible.

V. EL DESARROLLO RURAL 16/

1. Tendencias generales

Las sociedades rurales de los países latinoamericanos están siendo transformadas por numerosos y profundos procesos económicos, demográficos y sociales. Entre los más importantes y específicos de estos procesos se cuentan la modernización tecnológica y empresarial del agro, su integración con el sistema urbano y la economía nacional e internacional, el crecimiento vegetativo de la población rural y los procesos migratorios. De un país a otro, estos aspectos de la transformación rural se encuentran más avanzados o son apenas detectables, pero en todos ellos proceden con rapidez y plantean grandes problemas a los esfuerzos que exige el desarrollo para los años venideros. Entre estos esfuerzos para lograr un pleno desarrollo rural y para superar los problemas creados por algunas de las tendencias actuales, la educación rural tiene necesariamente que jugar un papel clave.

Los problemas del desarrollo rural poseen una índole diversa según se deriven de situaciones que pueden considerarse como tradicionales o bien de otras más relacionadas con los estilos de desarrollo que están siendo puestos en práctica. Entre los primeros, cabe señalar el deterioro de la calidad del suelo; el estancamiento productivo y las técnicas obsoletas; la carencia de una infraestructura adecuada, especialmente de comercialización, financiamiento y transportes; la presión demográfica sobre la tierra; el complejo latifundio-minifundio y en general, la desventajosa situación de la mayoría de la población rural con respecto a la urbana en materia de niveles de ingreso y servicios sociales (educación, salud, recreación). En cuanto a los segundos, esto es, a los problemas derivados del modo como ocurre el desarrollo mismo, los más importantes tienen sus raíces en los procesos de acumulación de capitales, aumento de complejidad tecnológica y creciente dependencia de los sistemas urbano

16/ Véase CEPAL, Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?, Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 26, Santiago, 1979.

e internacional de comercialización y financiamiento. Este conjunto de procesos interdependientes ha sido denominado modernización agraria.

La modernización trae consigo profundas transformaciones en la estructura institucional y composición social de las relaciones productivas del agro. En primer lugar, la alta prioridad otorgada al aumento del rendimiento y la productividad torna imperativa la necesidad de concentrar grandes extensiones de tierra de buen rendimiento, capitales de inversión y operación, de elevar la escala tecnológica y con ello capacitar la fuerza de trabajo y de contar con mecanismos adecuados de comercialización de la producción. Todo esto significa que la actividad económica en el medio rural tiende a organizarse bajo la forma de empresas modernas en el marco de una integración dependiente con la agroindustria, el medio urbano y el mercado internacional. En síntesis, se observa una tendencia dominante hacia el tránsito de la hacienda tradicional a la gran empresa moderna, lo que da lugar a la emergencia de una nueva clase de empresarios, que en parte es propietaria (latifundista, intermediaria, inversionista) y en parte profesional. Muchas de estas organizaciones tienen su base de operaciones así como la residencia de sus directivos y propietarios en los centros urbanos.

En segundo lugar, la gran empresa agrícola requiere condiciones de operación que no serían posibles sin el concurso de una gran variedad de profesionales y técnicos diversos que le proporcionan los servicios necesarios y ejecutan las funciones de dirección, planeamiento y supervisión que le son propias. En tercer lugar, las tareas directamente productivas son realizadas por una masa de asalariados que comprende dos categorías: aquellos que son trabajadores permanentes y relativamente calificados, y los que sólo desempeñan tareas esporádicas y ocasionales (siembra, zafra y cosecha, principalmente). Estos últimos se encuentran estrechamente vinculados con la agricultura tradicional y doméstica en la que son minifundistas o trabajadores en la economía familiar. En forma temporal y para complementar sus bajos ingresos, participan como jornaleros en las labores agrícolas del sector moderno sin desarraigarse permanentemente del medio rural. Por último, cabe referirse a los campesinos independientes, que no son minifundistas pero tampoco terratenientes y que realizan sus

/actividades agrícolas

actividades agrícolas en condiciones predominantemente tradicionales. A ellos en general, les resulta difícil incorporarse al proceso de modernización organizándose al estilo de las empresas modernas, con su administración, tecnología, financiamiento y comercialización, a los que sólo tienen un acceso precario. De ahí que compitan muy desfavorablemente con aquéllas. Las malas cosechas o bajas de precios hacen que no pocos de estos campesinos independientes, como también muchos minifundistas, se vean obligados a vender sus tierras y a emigrar a las ciudades, sumándose a las vastas poblaciones marginales urbanas.

El examen de los procesos de modernización agraria revela que en todos ellos se encuentra un importante factor de facilitación que deriva de la acción del estado en beneficio del sector privado moderno. En efecto, como se señala en un trabajo reciente de la CEPAL "... la empresa que opera al amparo y estímulo de la protección del Estado, o mediante su inserción en el gran complejo agroindustrial y/o comercializador (es favorecida con) ... la distribución de tierras estatales ... los subsidios al crédito agrícola ... la condonación o moratoria de deudas ... las facilidades (créditos y precios subsidiados) para la compra de maquinaria e insumos industriales, nacionales e importados; la casi exclusividad concedida a ellas en lo que respecta a la asistencia técnica y a la investigación agropecuaria estatal, etc."^{17/} En un estilo de desarrollo en que el apoyo estatal promueve y favorece a la gran empresa privada, el papel de la masa de campesinos pobres y de trabajadores asalariados se torna precaria como lo señalan diversos indicadores, entre otros, los relativos a la distribución del ingreso, que muestran que una proporción cercana a los dos tercios de los hogares rurales se encontraba hacia 1970 en condiciones definidas como de pobreza absoluta. De hecho, el campesinado tradicional cumplió varias funciones principales: suministra y reproduce la fuerza de trabajo para el sector moderno, produce alimentos para el mercado y también para su propio consumo. Aunque la situación específica varíe considerablemente de un país a otro y también entre las

^{17/} CEPAL, Las transformaciones rurales en América Latina ..., op.cit., p. 86.

regiones de un mismo país, la relación entre las empresas modernas, asalariados permanentes y minifundistas que se ocupan temporalmente como jornaleros parece adaptarse a una variedad de situaciones de desarrollo rural, ya sea en México y América Central, en las explotaciones rurales de la costa de los países andinos que utilizan fuerza de trabajo indígena procedente de la región de la sierra, o en Brasil y Argentina.^{18/} Entre las muchas variantes de esta situación se pueden incluir los trabajadores semimigrantes que viven en las periferias y tugurios urbanos y que durante el día, van a trabajar al campo, como es el caso de los boías frías del nordeste brasileño o de los migrantes transitorios que se trasladan en grandes grupos de un país a otro para realizar trabajos de temporada, entre ellos los que viajan de Guatemala a México, de Colombia a Venezuela, de Bolivia y Paraguay a la Argentina, o de México a los Estados Unidos, popularmente conocidos como los "espaldas mojadas" ("wet backs").

En la Evaluación de la Ciudad de La Paz, los gobiernos de la región hicieron el siguiente balance del desarrollo rural: "Los avances logrados en la producción rural no han dado los resultados esperados porque persisten las necesidades insatisfechas de grandes sectores de la población rural que permanecen al margen o han sido perjudicados por los procesos de modernización agraria. Tampoco se han contrarrestado las fuerzas que impulsan las migraciones a las ciudades (ni los procesos desintegradores de formas arcaicas pero todavía efectivas de producción para la propia subsistencia y de seguridad social en el medio rural). Las diferencias urbano-rurales se continúan acentuando, en muchos casos en desmedro de los grupos que habitan en el medio rural y que no se benefician con los procesos modernizadores del agro".

2. La educación en el desarrollo rural

La educación debe ser elemento clave de una estrategia para lograr un auténtico desarrollo rural equitativo. En efecto, una política de desarrollo educativo sólo puede tener eficacia en el marco de un estilo

^{18/} CEPAL, Las transformaciones rurales en América Latina ..., op.cit., pp. 76-77, y Anexo 23.

de desarrollo coherente e integral en que todas las políticas que lo componen tengan objetivos generales compatibles que se refuerzan mutuamente. De otro modo, cualquier reforma de la educación rural sólo serviría para acrecentar los flujos de migración selectiva de personas educadas a los centros urbanos si al mismo tiempo no se transforman las estructuras agrarias en orden a proporcionar a toda la población rural mayores y más apropiadas oportunidades ocupacionales y de acceso a las fuentes productivas: tierra, agua, técnicas, créditos, etc. En la medida en que se integre a estas importantes transformaciones, la educación podrá contribuir al éxito del desarrollo rural. Para responder adecuadamente a este reto, deberá tenerse en cuenta que "toda planificación de cambio social, inclusive de aquel que objetivamente está diseñado para favorecer a las mayorías, no tendrá éxito si no se apoya en la toma de conciencia y correspondiente identificación y participación de las poblaciones afectadas".^{19/}

En consecuencia, un desarrollo rural efectivamente integral requiere la participación de los grandes grupos afectados en cada una de sus etapas. Es en la generación de esta capacidad que la educación tiene su tarea más importante y su desafío más severo. Para participar en la gestión de su propio desarrollo los grupos pobres rurales necesitan romper su aislamiento (geográfico, social, lingüístico) ampliando y profundizando su información sobre los factores económicos nacionales e internacionales que en gran parte determinan las posibilidades de transformar su situación. También necesitan conocer más a fondo las estructuras sociales y políticas así como los procesos de toma de decisiones que afectan al desarrollo rural. Es decir, se trata de combinar en un conjunto coherente las finalidades de "la educación para el trabajo, para el cambio de estructuras y para la auto-afirmación".^{20/} En suma, los campesinos necesitan una educación que les ayude a resolver sus necesidades técnicas tanto como a tomar conciencia de sus problemas y a darse la organización necesaria para lograr solucionarlos mediante el esfuerzo colectivo.

^{19/} José Matos Mar, Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú, UNESCO/CEPAL/PNUD, Dealc 10, 1978, p.81.

^{20/} Ibid., p. 22.

VI. LA ESTRUCTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO Y LAS TENDENCIAS DEL EMPLEO URBANO

1. Expansión de la fuerza de trabajo

El crecimiento explosivo de la población económicamente activa representa indudablemente un desafío excepcional para las estrategias y políticas de desarrollo. Con tasas anuales de crecimiento de la fuerza de trabajo cercanas y aun mayores al 3%, que para el futuro inmediato no se modificarán aunque la declinación del crecimiento demográfico resulte mayor que el previsto, el problema ocupacional será de muy difícil solución, tendiendo a agravarse con la importante masa que actualmente representa la desocupación y subocupación de la población económicamente activa.

Las estimaciones para los próximos veinte años demuestran que se acentuarán aún más las notables diferencias demográficas que se vienen registrando entre los países de la región respecto del empleo. Un grupo de países, formado entre otros por Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, continuará desacelerando su crecimiento demográfico; en cambio, su fuerza de trabajo se expandirá todavía a un ritmo mayor que el de la población total y ambos factores tenderán a equilibrarse hacia el año 2000. En otro grupo, integrado por Ecuador, México y la mayoría de los países centroamericanos, persistirá un alto crecimiento demográfico, aunque en algunos de ellos se observarán tendencias a disminuir. No obstante, la fuerza de trabajo se expandirá más rápidamente que la población total. Finalmente, en un tercer grupo de países, que incluye a Brasil y Colombia, se apreciará una evolución intermedia: su crecimiento poblacional registrará disminuciones apreciables, y en cambio, también se intensificará en ellos la expansión de la fuerza de trabajo a un ritmo cercano o superior al 3% anual. Lo anterior puede explicarse, sobre todo, por el hecho de que la mayor parte de la población que entonces estará en edad activa ya ha nacido y por consiguiente no podrá ser afectada por las reducciones futuras de la tasa de natalidad.

2. Cambios en la estructura de los mercados laborales

Las características recientes del desarrollo económico latinoamericano ya reseñadas entrañan tres tipos de tendencias y modificaciones en la estructura de las ocupaciones, según puede inferirse del cuadro 12: 21/

a) cambios en la composición sectorial de la fuerza de trabajo, disminución relativa de las ocupaciones del sector primario y crecimiento de los sectores secundario y terciario, en una secuencia ya típica de los países en desarrollo, distinta del modelo clásico del capitalismo de los países occidentales más avanzados; b) alteraciones en la proporción en que se encuentran representados los estratos "medios". Los sectores "medios" heterogéneos de las zonas urbanas, que se dedican principalmente a ocupaciones no manuales, han crecido mucho más rápidamente que los sectores de trabajadores manuales de la industria y los servicios básicos, y aun que los grupos clasificados como "marginales". Este crecimiento de los estratos urbanos medios se ha sostenido en la expansión extraordinariamente acelerada de la educación secundaria y superior y en el aumento de los empleos burocráticos, públicos y privados, que absorben a sus egresados; c) transformaciones en la naturaleza dependiente de la fuerza de trabajo que se manifiesta en el creciente grado de "asalarización" de los trabajadores en todos los sectores productivos y en todos los niveles ocupacionales.

3. Evolución de la escolaridad de la fuerza laboral

En lo que toca a la evolución de la escolaridad promedio de la fuerza laboral se comprobará en el cuadro 13 que: a) en todos los estratos ocupacionales se ha producido un incremento sostenido de la escolaridad; b) los niveles educacionales de los estratos medios inferiores son similares a los de los estratos superiores, compuestos por empleadores, personal directivo y cargos superiores en la industria, comercio y servicios; c) el grado de educación alcanzado por los estratos medios inferiores es comparativamente muy elevado, lo que ocurre no sólo en los países con más alta escolaridad general en la región, como Argentina y Uruguay, sino

21/ Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, Estratificación ocupacional modernización social y desarrollo económico en América Latina, CEPAL, División de Desarrollo Social, noviembre de 1978.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA OCUPACIONAL POR PAISES, 1960 Y 1970

País	Año	I. Estratos ocupacionales medios y altos					II. Estratos ocupacionales bajos					III. Otros
		Por- cen- taje total	Por- cen- taje total	Sec- tor pri- mario	Sec- tor secun- dario y ter- ciario	No iden- tifi- cado	Por- cen- taje total	Sec- tor pri- mario	Sec- tor secun- dario	Sec- tor secun- dario y ter- ciario	No iden- tifi- cado	
Argentina	1960	100.00	36.60	3.40	31.40	1.80	62.70	14.90	30.80	8.90	8.10	0.70
	1970	100.00	38.20	1.30	32.40	4.50	61.10	13.20	34.30	10.00	3.60	0.60
Brasil	1960	100.00	15.30	0.00	14.50	0.80	84.70	49.20	22.00	6.90	6.60	0.10
	1970	100.00	23.30	0.70	21.60	1.00	70.20	42.20	20.10	7.90	-	6.50
Colombia	1960	100.00	23.10	6.00	17.10	-	73.10	42.10	20.40	10.60	-	2.80
	1970	100.00	28.80	2.90	25.90	2.90	71.10	37.00	18.80	12.30	3.00	3.10
Costa Rica	1960	100.00	22.10	2.00	19.50	0.60	77.90	44.30	18.20	9.70	5.70	0.00
	1970	100.00	24.10	0.30	23.50	0.30	75.80	36.30	25.80	12.30	1.40	0.00
Chile	1960	100.00	22.10	0.40	20.10	1.60	77.60	29.50	32.60	13.30	2.70	0.30
	1970	100.00	29.00	0.70	25.40	2.90	69.60	22.20	32.00	10.70	4.70	1.30
Ecuador	1960	100.00	15.00	1.70	12.40	0.90	85.00	55.80	20.80	6.90	1.50	0.10
	1970	100.00										
El Salvador	1960	100.00	12.20	1.10	10.90	0.20	87.70	61.70	17.20	7.90	0.90	0.10
	1970	100.00	13.60	0.80	11.70	1.10	86.30	45.60	15.60	6.40	18.70	0.10
Guatemala	1960	100.00	12.30	3.20	9.00	0.10	87.50	61.10	20.00	6.10	0.30	0.10
	1970	100.00	11.80	0.50	11.00	0.30	88.20	56.30	23.20	6.80	1.90	0.10
Honduras	1960	100.00	10.90	0.80	9.60	0.50	88.90	65.60	10.60	8.00	4.70	0.20
	1970	100.00	21.50	4.70	15.80	0.00	78.50	55.70	15.30	6.40	0.00	2.10
México	1960	100.00	20.10	0.80	19.90	0.40	78.90	20.80	17.60	7.50	33.00	0.00
	1970	100.00	24.50	0.80	22.50	1.20	75.50	34.90	21.80	6.20	12.60	0.00
Nicaragua	1960	100.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1970	100.00	19.20	1.60	15.90	1.70	80.80	44.30	20.80	10.60	5.10	0.10
Panamá	1960	100.00	20.40	0.60	16.80	3.00	79.60	44.50	17.00	11.10	7.00	0.00
	1970	100.00	23.40	0.20	22.60	0.60	76.70	38.30	24.60	13.20	0.60	0.00
Paraguay	1960	100.00	14.30	1.30	11.90	1.10	85.70	51.40	21.50	7.90	4.90	0.10
	1970	100.00	15.70	0.60	14.00	1.10	84.30	49.50	23.80	7.90	3.10	0.20
Perú	1960	100.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1970	100.00	23.20	0.30	21.10	1.80	76.70	41.60	23.40	8.20	3.50	0.20
República Dominicana	1960	100.00	13.60	0.50	11.80	1.30	86.40	62.20	13.90	6.40	8.90	0.00
	1970	100.00	18.20	1.20	12.20	4.80	77.30	29.90	11.70	4.60	31.10	4.60
Uruguay	1960	100.00	35.80	2.60	30.70	2.50	64.10	14.30	29.30	12.90	7.60	0.10
	1970	100.00	34.98	1.44	30.64	2.90	65.02	14.90	30.10	10.70	7.10	1.20
Venezuela	1960	100.00	24.80	0.90	23.90	-	70.10	32.70	26.00	11.40	-	5.10
	1970	100.00	32.60	0.20	29.00	3.40	67.40	24.00	25.30	12.10	7.00	0.00

Fuente: C. Filgueira y C. Geneletti, *Estratificación ocupacional, Modernización social y desarrollo en América Latina, op.cit.*, Cuadro III-1, pp. 51-52.

Cuadro 13

PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD PARA SIETE ESTRATOS OCUPACIONALES EN 15 PAISES DE AMERICA LATINA, POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA 10 AÑOS Y MAS, 1960-1970

País	Año	Estratos ocupacionales						Empleadores en agricultura e industria extractiva
		Empleadores y personal de dirección	Profesionales y semi-profesionales y dependientes	Cuenta propia, comercio, vendedores empleados	Bajos en ocupaciones secundarias	Bajos en ocupaciones terciarias	Bajos en ocupaciones primarias	
Argentina	1960	6.1	11.0	6.9	4.5	3.7	2.7	3.6
	1970	9.0	11.6	8.6	6.2	5.9	4.4	6.3
Brasil	1960	4.7	10.6	7.2	2.7	2.4	0.9	5.2
	1970	...	...	...	...	...	...	...
Costa Rica	1960	7.1	11.4	6.1	4.1	3.2	2.4	3.2
	1970	7.9	10.6	7.3	4.5	4.2	2.9	3.4
Chile	1960	8.9	10.8	8.1	4.9	3.8	2.5	7.1
	1970	9.1	11.8	8.7	5.2	4.6	3.1	7.0
Ecuador	1960	6.6	10.0	6.0	3.7	2.7	1.8	3.1
	1970	...	...	..	...	...	...	...
El Salvador	1960	5.1	9.4	4.7	2.8	1.8	0.6	2.5
	1970	6.4	10.1	5.5	3.6	2.5	1.0	1.8
Guatemala	1960	4.4	8.5	5.6	2.3	1.5	0.5	0.8
	1970	5.9	10.0	6.3	2.6	2.1	0.8	2.2
Honduras	1960	6.7	9.0	4.8	2.4	1.7	0.7	1.2
	1970	...	...	...	...	...	...	...
México	1960	3.8	8.5	6.2	3.5	2.3	1.7	1.4
	1970	6.2	9.3	5.6	3.5	2.9	1.6	2.6
Nicaragua	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	6.9	10.2	5.1	3.1	2.0	0.7	1.8
Panamá	1960	8.5	11.1	8.5	5.4	4.3	2.0	3.1
	1970	9.0	11.8	8.6	5.5	4.9	2.4	3.5
Paraguay	1960	9.4	10.8	7.7	3.9	3.5	2.3	4.3
	1970	8.4	11.3	7.5	4.3	3.9	2.7	5.0
Perú	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	8.1	12.0	7.0	4.6	4.3	2.1	4.1
República Dominicana	1960	7.9	9.4	5.4	3.6	2.6	1.4	2.5
	1970	6.7	10.1	6.4	3.6	3.2	1.7	2.0
Uruguay	1960	6.1	9.8	6.5	4.3	3.7	2.6	4.0
	1970	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Carlos Filgueira, Expansión educacional y estratificación social en América Latina 1960-1970 (UNESCO/CEPAL/PNUD, 1977) cuadro 33.

/también en

también en aquellos otros que se encuentran en fases de transición educacional acelerada, como Chile, Panamá y Costa Rica. En un segundo grupo de países el promedio de escolaridad de las ocupaciones de los estratos medios inferiores es de ocho años, lo que revela niveles bastante avanzados de educación media en los mismos; d) las diferencias más acentuadas en la educación como promedio se encuentran entre los estratos medios y altos, por una parte, y en las ocupaciones manuales, por la otra. Así, el perfil educativo de la estructura ocupacional se ha modificado de tal modo que se ha producido un acercamiento en la escolaridad de las personas con ocupaciones manuales (trabajadores superiores y obreros calificados) y no manuales inferiores (empleadores, supervisores y técnicos), cuya disparidad ha tendido a disminuir.

4. Inconsistencias entre estratos ocupacionales, grado de educación y niveles de ingreso

La difusión de la educación no ha ido acompañada de una distribución más equitativa del ingreso; por el contrario, ya se indicó que en los últimos años ésta ha tendido a concentrarse aún más. La reiterada constatación de lo anterior pone de relieve la incongruencia entre la educación recibida y los ingresos percibidos por gran parte de la población que ocupa cargos de clase media baja: esto es, funcionarios administrativos, oficinistas, personal subordinado de la industria, del comercio y de los servicios, así como algunas categorías de ocupaciones de clase media más alta, tales como las de los profesionales y semiprofesionales a sueldo de las burocracias públicas.

Las distintas tendencias respecto de la estratificación ocupacional, grado de educación y distribución del ingreso revelan las grandes inconsistencias estructurales que afectan a gran parte de los estratos medios. En efecto, los factores que determinan las aspiraciones sociales de estos segmentos de la población son el acceso a ocupaciones de funcionario o empleado con altos niveles de educación, próximos o similares a los de los estratos ocupacionales más altos. Pero el hecho de que sus ingresos sean relativamente bajos, crea una situación aparentemente contradictoria, porque los factores que generan las aspiraciones y les dan legitimidad - la educación y el prestigio ocupacional - no corresponden al nivel de la remuneración obtenida.

5. Diferenciación de salarios y estratificación ocupacional

Los cambios observados en la estratificación ocupacional, que han ocurrido en el marco del estilo de desarrollo prevaeciente, han dado lugar a una creciente heterogeneidad de la estructura de los mercados laborales urbanos. Características fundamentales de esta estructura son la diferenciación y la segmentación. Numerosas divisiones transversales y horizontales separan y jerarquizan los mercados en diversas capas y segmentos. Uno de los efectos más significativos de la segmentación de los mercados laborales en América Latina ha sido la creciente diferenciación de los salarios obreros urbanos. El salario mínimo real ha tendido a mantenerse o bien a registrar leves aumentos, mientras que el salario obrero medio del sector urbano moderno ha logrado avances importantes. Por ejemplo, en São Paulo, entre 1969 y 1975, el incremento medio de los salarios de los trabajadores del estrato más bajo fue de 16%; los salarios de las categorías medianas se elevaron entre 35 y 42%; en las categorías más altas fue de 63%, mientras que la cifra promedio de los cargos de gestión se elevó a 87%.^{22/} En el mismo período el salario medio mínimo real se mantuvo estacionario. Además del nivel ocupacional, también hay indicios de que la estructura y las tendencias de los salarios se diferencian y dependen del tamaño de la empresa, ya sea que éste se lo mida por el número de empleados o bien por el ejercicio de su poder de mercado.

Estas diferencias de salarios se explican en parte por factores institucionales, tales como la magnitud de la fuerza sindical de los trabajadores y los grados de utilidad de las empresas modernas que operan en mercados concentrados. Sin embargo, los principales factores explicativos son más complejos y se los encuentra en los procesos que conducen a la formación de los llamados mercados "internos" en el sector formal moderno. Estos mercados condicionan la contratación, los ascensos y las estructuras de salarios de las empresas modernas en condiciones tales que son relativamente independientes de la situación del mercado laboral externo

22/ Paulo Renato Souza, La segmentación del mercado de trabajo urbano y las disparidades de salarios en economías subdesarrolladas, PREALC, Santiago, 1977; Oscar Muñoz, Dualismo, organización industrial y empleo, CIEPLAN, Santiago, 1977.

a la firma. Entre los más importantes cabe señalar: los niveles de conocimiento general y de aptitud específica que se exigen para un empleo determinado, el rango tecnológico de la empresa, de capacitación en el empleo y la facilidad con que la empresa pueda traspasar los aumentos de salarios al consumidor. Al seleccionar sus trabajadores en los mercados de trabajo internos, los empleadores buscan antecedentes e indicaciones que demuestren la capacidad de los candidatos de adaptarse al medio de trabajo y de hacer carrera en la empresa, y que midan su potencial de capacitación.

Este proceso sirve para diferenciar a los trabajadores del sector informal de los que pertenecen al sector formal del mercado laboral. El funcionamiento de los mercados laborales segmentados induce a una mayor concentración del ingreso que se relaciona con la gravitación de la empresa moderna en la fase actual de capitalismo concentrador. La mayor participación de las grandes empresas oligopólicas y modernas en el producto total, con una participación mucho menor en la absorción de mano de obra, favorece la formación de crecientes diferencias de salarios. Asimismo, esta diferenciación estructural en beneficio de su personal enfrenta a las distintas categorías de trabajadores en la pugna por obtener mejoramientos salariales, ya que se hace difícil aumentar en forma selectiva los salarios de los estratos más bajos sin afectar toda la estructura salarial. Dado que cualquier reajuste de este tipo perjudicaría la posición relativa de los segmentos de la población trabajadora más favorecida, es muy probable que surjan fuertes presiones sociales en el seno de las organizaciones de los trabajadores especializados, orientadas a mantener las ventajas adquiridas.

6. Segmentación de los mercados laborales y educación

Los procesos de diferenciación y estratificación ocupacional de segmentación de mercados y de crecientes desniveles de salarios que acaban de reseñarse tienen profundas repercusiones en la evolución de los sistemas educativos de América Latina, porque la educación desempeña un papel decisivo en su desarrollo. Dentro de este marco, los empleadores cambian el anterior énfasis economicista puesto casi exclusivamente en la relación entre la productividad marginal esperada de cada trabajador

y el salario percibido por éste. Ahora, al contratar a una persona en su mercado laboral específico, desplazan el foco de su atención hacia el potencial de capacitación y las posibilidades de desarrollo profesional y adaptación en la empresa de cada uno de los candidatos.

En el sector moderno, de mayor crecimiento, los cambios antes señalados han determinado el grado de educación que se exige para desempeñar los diversos trabajos. En la actualidad, la educación tiende a hacer las veces de experiencia anticipatoria de la capacidad de adaptación, el potencial de aprendizaje y la disciplina que se requieren en las empresas modernas, jerárquicas y burocráticas. La presencia de una fuerza de trabajo instruida y en rápida expansión ha producido una situación en que el ritmo a que aumenta la exigencia de un mayor número de años de instrucción es superior a aquel a que se elevan las necesidades reales de conocimiento para desempeñar trabajos formales. Como se observó, en el sector industrial los criterios de contratación han cambiado sustancialmente y el simple número de años de instrucción adquiere cada vez mayor importancia. En algunos casos de progreso técnico, esto puede ser explicable porque los puestos de trabajo se han hecho más complejos y exigen mayores destrezas técnicas, mientras que en otros ocurre lo contrario, ya que las labores se han simplificado, son meramente repetitivas y exigen más que nada la capacidad de adaptarse a los ritmos de trabajo impuestos por la máquina. Por otra parte, se ha puesto seriamente en tela de juicio el supuesto de que la educación formal sea el mecanismo que efectivamente proporciona las destrezas necesarias para desempeñar en forma satisfactoria los nuevos empleos creados por el desarrollo tecnológico. Por ejemplo, en Argentina se ha comprobado que en el sector industrial, la misma clase de trabajo es realizada por personas que tienen los más variados niveles educativos. Por otro lado, un determinado tipo de educación (en este caso técnica) es requisito para acceder a una amplia variedad de trabajos, la mayoría de los cuales carecen de relación con la capacitación formal que han recibido los individuos.^{23/} Un factor que juega un papel importante en

^{23/} Juan Carlos Tedesco, Algunas características de la educación e industrialización en América Latina, trabajo presentado al Primer Seminario del Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO/CEPAL/PNUD, Quito, 13 al 17 de septiembre de 1977.

la generación de estas diferencias es la capacitación en el trabajo que opera como una alternativa funcional cuando la educación formal es insuficiente.

Debido a que la interacción entre el tipo de destrezas que proporciona la educación y las verdaderas necesidades técnicas de las economías es imprecisa y difusa, se utilizan los requisitos formales de educación como factores de prestigio y mecanismos de selección que reservan los empleos más codiciados para los estratos sociales cuyos hijos están en condiciones de adquirir la formación educacional exigida. Todavía no está muy claro, de qué manera el grado de instrucción diferencia y jerarquiza a la fuerza de trabajo. No hay duda que los años de educación aprobados constituyen una consideración fundamental, pero la relación no es unidimensional ni lineal. Por ejemplo, el hecho de contar con la licencia secundaria es en algún sentido un pase para obtener una ocupación no manual; la alfabetización trae consigo obvias ventajas a muchas personas que pertenecen al sector informal y a los minifundistas; y ser egresado de una universidad de prestigio es de primordial importancia en aquellos países donde han proliferado las instituciones de educación superior en los últimos decenios. Sin embargo, como la expansión de la educación secundaria y superior es más rápida que la oferta de empleos apropiados, continuamente se imponen barreras educacionales más altas para el acceso a los empleos de oficina e, incluso, a las ocupaciones manuales. Junto con la relativa "sobree expansión" de la educación media y superior, muchas ocupaciones han cambiado artificialmente de nombre y condición legal. Esto se refleja especialmente en el crecimiento nominal de las ocupaciones de los estratos ocupacionales urbanos mediano y alto, disimulándose así su verdadero significado en lo que respecta al mejoramiento real de los niveles de empleo y de la productividad de la economía.^{24/} Los "trabajadores" pasan a denominarse "empleados", "funcionarios" o "técnicos"; las especializaciones subprofesionales reciben títulos profesionales universitarios. Esta tendencia, unida al hecho de que la oferta educacional crea su propia demanda, ya ha tenido importantes consecuencias para la expansión de las burocracias

^{24/} CEPAL, Desarrollo humano y cambio social y crecimiento en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 3, Santiago, 1975, pp. 31-36 y 46 a 48.

públicas y privadas, cuya contribución al proceso de desarrollo y a la satisfacción de las necesidades básicas es bastante discutible. En varios sentidos, constituyen campos ocupacionales de refugio para amplios contingentes de las clases medias educadas. Por ejemplo, se ha estimado que en Brasil, el sector público absorbe casi 50% del total de los trabajos de "empleado" en los sectores no agrícolas, y en Argentina el empleo del sector público aumentó a una tasa anual de 5.6% de 1970 a 1975, en comparación con 0.9% en el período comprendido entre 1960 y 1970.^{25/}

Otro problema es que la rapidez con que aumentan las matrículas de las instituciones de educación secundaria y superior a menudo se traduce en un deterioro general de la calidad de la instrucción y por ende en la calidad y prestigio de los títulos que otorgan las distintas instituciones. En la medida en que la apreciación de la formación académica en los mercados de empleo se aparte de las necesidades de trabajo no habrá forma externa de comprobar esta posible merma de su calidad profesional. Mientras los empleadores busquen idoneidad técnica efectiva, sólo darán crédito a los títulos que otorgan algunas instituciones de élite y prestarán cada vez mayor apoyo a las instituciones privadas a fin de obtener una oferta confiable.

En general, la interacción arriba señalada entre la estructura ocupacional, los mercados laborales y la educación hace que aquellos que poseen bajos niveles de escolaridad tienen cada vez menos posibilidades de obtener empleo en el sector formal. En el mercado laboral urbano sus opciones se limitan a las actividades que constituyen el sector informal: los servicios domésticos y personales, el comercio ambulante y los niveles más bajos de la construcción. Si bien las personas que tienen un bajo grado de instrucción pueden trabajar en el sector informal de la industria, algunos estudios recientes revelan que este sector no absorbe un número significativo de personas sin educación formal.^{26/}

25/ Paulo Renato Souza, La segmentación del mercado de trabajo urbano, las disparidades de salarios en economías subdesarrolladas, PREALC, Santiago, 1977, p. 32; Juan José Ilach, "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades, 1947-1970", Desarrollo Económico 17:68 (enero-marzo, 1978).

26/ Tedesco, Algunas características de la educación ..., op.cit.

Esta situación apunta a una transformación importante del papel que desempeña la industria respecto de los estratos sociales que tienen bajos grados de instrucción. Los orígenes del proceso industrial, tanto de los países occidentales avanzados como de los países latinoamericanos que ingresaron antes a la etapa de desarrollo industrial, se caracterizaron por la gran absorción de fuerza de trabajo con baja escolaridad. No obstante, en los casos de industrialización más reciente la industria ya no desempeña esta función. Para explicar esta falta de dinamismo en la creación de nuevos empleos pueden aplicarse muchas de las razones ya dadas respecto de la segmentación del mercado: los cambios en la composición de la mano de obra industrial, el mayor número de personas de alto grado de instrucción que buscan empleo en el mercado de trabajo industrial, el hecho de que se exijan más años de instrucción, etc. Un estudio reciente revela que en ambos extremos del espectro de la industrialización de la región - los casos de Argentina, el país de industrialización más temprana, y de El Salvador, que está iniciando dicho proceso - existe la tendencia a prescindir de las personas de bajo nivel educativo. En el primero de estos países, los más afectados fueron los trabajadores extranjeros inmigrantes, mientras que en el segundo parece que los efectos de la industrialización están creando una situación particularmente crítica para los artesanos y las personas que trabajan en comercios pequeños. La situación se agrava aún más ante la evidencia de que los no educados tienen sólo acceso limitado a los medios de educación no académicos para poder compensar su falta de instrucción. Algunos datos parciales indican que los que participan en los programas de educación no académica son casi exclusivamente personas que ya han tenido varios años de educación académica.^{27/}

7. Educación y oportunidades de empleo

Uno de los problemas más complejos que se plantean en la actualidad y que sin duda habrá de pasar al primer plano en los años ochenta es el papel de la educación en la preparación de la plena participación de los jóvenes en los procesos de desarrollo de la región. Las principales consecuencias

^{27/} Ibidem., passim.

de la ya señalada expansión de la estructura ocupacional, en especial de los estratos medios, ya se hicieron sentir en 1970. Un análisis de la información disponible realizado últimamente revela que, respecto del grupo de 20 a 29 años, la educación secundaria y superior aumentó a un ritmo muy superior que las oportunidades ocupacionales correspondientes, y como esta tendencia persiste en el decenio actual, los jóvenes deben encarar un creciente desajuste entre el grado de instrucción que poseen y las oportunidades de empleo existentes.^{28/} No sólo están sobrecalificados los actuales grupos de edad de 20 a 29 y de 30 a 39 años de edad que tienen empleos medios y medio altos, sino que ella resulta aún más manifiesta respecto de los estratos ocupacionales situados más abajo y que son ocupados preferentemente por jóvenes. En catorce países examinados, sin excepción, los estratos ocupacionales medio y alto sólo podían absorber parte de los egresados de la educación secundaria superior y en cinco países, la proporción absorbida sólo llegaba a la mitad.^{29/} Por lo tanto, una proporción cada vez mayor de jóvenes latinoamericanos instruidos no tiene posibilidades de obtener empleos de clase media.

8. Los mercados de trabajo en el próximo decenio

Aunque se parta de los supuestos más optimistas de crecimiento económico y cambio estructural que puedan concebirse, casi todos los que han analizado el problema llegan a la conclusión de que en los próximos 10 a 15 años, en muchos países, los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo serán altos, similares o mayores que los que se registran en la actualidad.^{30/} Más aún, otros motivos indican que en el próximo decenio surgirán nuevas presiones que se agregarán a las tendencias ya descritas.

Las proyecciones de crecimiento de la población y la fuerza de trabajo indican que hasta fines de siglo habrá persistentes presiones para obtener oportunidades de empleo. Sin embargo, es posible que en los próximos años varíen las formas adoptadas por estas presiones.

^{28/} Filgueira y Geneletti, Estratificación ocupacional ..., op.cit., pp. 163 a 168.

^{29/} Ibidem, pp. 168 a 175.

^{30/} CEPAL, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, E/CEPAL/1027, marzo de 1977.

Además de aumentar su envergadura e intensidad, lo más probable es que en la mayor parte de la región se produzcan modificaciones sustanciales de la estructura de la fuerza de trabajo. La más importante será el permanente desplazamiento hacia una fuerza laboral predominantemente urbana con amplia concentración en las zonas metropolitanas, aunque es probable que este incremento habrá de emanar de fuentes diferentes. Desde la última posguerra parte importante de la expansión de la fuerza laboral urbana se ha debido a la llegada de migrantes de las zonas rurales. No obstante, desde los años setenta hay indicios de que los migrantes recientes serán relativamente menos numerosos; la acelerada expansión urbana se originará cada vez más en las nuevas generaciones de jóvenes que han nacido y crecido en las zonas urbanas. A lo anterior hay que agregar el problema del incremento radical de las tasas de participación de las mujeres jóvenes en la fuerza de trabajo, en especial en algunas sociedades más urbanizadas y con economías modernas.^{31/} Es probable que las expectativas y comportamientos de estos nuevos contingentes de personas que se incorporan al mercado laboral sean distintos de los que se incorporaron antes.

Con relación a este problema, los estados miembros de la CEPAL que participaron en el decimoctavo período de sesiones en La Paz concluyeron que: "Existen serias dudas de que el sector informal pueda seguir cumpliendo las mismas funciones que con relativo éxito realizó hasta ahora. La creciente demanda de empleo de sectores de jóvenes urbanos cada vez más educados que afrontan dificultades crecientes para encontrar ocupaciones apropiadas, difícilmente podrá canalizarse a través del sucedáneo constituido por el sector informal, donde predominan las ocupaciones de muy baja calificación, transitorias y mal remuneradas. Algo semejante deberá esperarse de la mayor afluencia de mujeres educadas que buscan incorporarse

^{31/} Algunas proyecciones recientes de la OIT revelan sustanciales aumentos de las tasas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo para el año 2000, en especial en los grupos de edades de 20 a 24 años. Respecto de este grupo, el incremento de la tasa de participación entre 1975 y el año 2000 alcanza a 42.7% para América Latina; 13.9% para Argentina y 60.6% para Brasil y México (OIT, Labour Force Estimates and Projections 1975-2000, segunda edición, Ginebra, 1977).

al mercado ocupacional. Esta es una fuente de tensiones que tenderá a acentuarse con el rápido crecimiento de estos sectores, particularmente de las nuevas generaciones de hombres y mujeres que egresan de la educación media y superior y para los cuales el sector informal no tiene soluciones que ofrecer".^{32/}

La posible ineficacia del sistema educacional como medio de nivelar las oportunidades de empleo e ingreso de la masa de la población ha sido puesta en tela de juicio por las condiciones cambiantes del mercado de trabajo de la región. Una de las tareas más importantes para la educación de América Latina en el próximo decenio será hacer frente a los contrastes y desafíos que entraña su actual crisis de ajuste y expansión. En este sentido, la paradoja educacional de América Latina consiste en que se dan a un tiempo altas tasas de "inflación" del sistema educacional (baja del valor económico de un grado determinado de instrucción en el mercado de trabajo), acompañadas de tendencias recesivas del sistema (crisis financiera de la educación, en especial de la educación superior, vinculada con la crisis fiscal del estado en los años setenta; creciente conjunto de mujeres y jóvenes con niveles educacionales superiores al promedio que están ocupacionalmente desaprovechados). Las contradicciones inherentes a este proceso, unidas a la creciente presión ejercida sobre el estilo de desarrollo predominante plantea a los estados regionales grandes desafíos para lograr soluciones eficaces y políticamente aceptables.

^{32/} "Evaluación de la Ciudad de La Paz", op. cit., punto 23.

VII. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y DIFERENCIACION EDUCACIONAL

1. Las tendencias diferenciadoras de la modernización social y la evolución educacional

Uno de los rasgos más sobresalientes de los estilos de desarrollo concentradores consiste en el rápido aumento de la diferenciación social. Los indicadores sociales así lo están mostrando fuera de toda duda en campos tales como la dinámica demográfica y la distribución espacial de la población; la estructura del empleo y los salarios, la segmentación de los mercados laborales y la estratificación y movilidad ocupacional; las oportunidades educacionales y el valor económico de la educación; los tipos y grados de consumo y las posibilidades abiertas a la vida urbana y rural; y el contraste de la participación real de las élites dirigentes de la economía, la sociedad y el estado con respecto a la limitada y restringida participación efectiva de los sectores mayoritarios de la población. Las escalas que pueden formarse en estos campos muestran un distanciamiento en aumento entre la ancha base de las pirámides sociales y su estrecha cúspide, con tendencias a la aparición de discontinuidades en los valores de los indicadores, debidas principalmente a la presencia de constelaciones y líneas de ruptura que están señalando la existencia de bien configuradas barreras sociales.

Quizá un ejemplo ilustrativo de este proceso social diferenciador se puede encontrar en el campo de la educación cuyos diversos niveles se han diversificado en sentido horizontal y distanciado en sentido vertical, en medio de un curso extraordinariamente dinámico y expansivo de la cobertura social de los sistemas educativos, que ha excedido ampliamente las tasas de incremento de cualquier otro subsistema social vinculado con el desarrollo. Este crecimiento del sistema educativo se ha producido no sin grandes desequilibrios internos como se advierte rápidamente en el hecho de que una alta proporción de la población - no inferior a la mitad en la mayoría de los países latinoamericanos - no llega a completar su educación primaria básica, lo cual les impide definitivamente continuar estudios medios y superiores y los obliga permanecer en un estado de semialfabetización que redundará negativamente en sus posibilidades de

/ulterior aprendizaje

ulterior aprendizaje y capacitación. Aquí se encuentra entonces un primer y mayor escalón de diferenciación social. Quienes sí pueden continuar estudios postprimarios se encuentran con que el nivel siguiente, esto es la educación secundaria y media, se han convertido ahora en una estructura ramificada en que hay varios tipos de educación media, algunos terminales, otros con alguna posibilidad de perfeccionamiento postsecundario para carreras profesionales menores y finalmente, el secundario clásico, que es en esencia una etapa de pasaje hacia la universidad. No obstante, todavía existe una tendencia generalizada a fragmentar el ciclo secundario clásico en dos fases, una general y otra propedéutica que apunta hacia los estudios superiores.

Sin embargo, es en la universidad misma donde se ha tornado aún más evidente este proceso de jerarquización y diferenciación interna de los estudios, que tiene profundas consecuencias sociales. En primer lugar, han proliferado los cursos preuniversitarios que cumplen distintas funciones, manifiestamente propedéuticas, pero que al mismo tiempo son un modo latente de crear barreras adicionales para desalentar a los aspirantes menos preparados porque contribuyen al alargamiento de las carreras, lo cual como se sabe, incide desfavorablemente en la capacidad de las familias de bajos ingresos para sostener a sus hijos en la universidad. Por fin, cabe señalar la importancia fundamental que han adquirido en años recientes los estudios de posgrado: maestrías y doctorados, que son generalmente muy costosos y selectivos. En buenas cuentas, esta diferenciación en el seno de la universidad supone la existencia de hasta cuatro rangos de estudios bien diferenciados, cada uno de los cuales constituye un requisito eliminatorio para la progresión hacia la fase superior.

Este panorama de creciente diferenciación educacional se complicaría aún más si se lo relacionara con las conexiones efectivas que los escalones superiores del sistema educativo mantienen con una red no menos fragmentada y jerarquizada de mercados ocupacionales, donde las credenciales educacionales poseen una importancia capital, entre otras cosas, porque constituyen el requisito obligado para acceder a ellos. En otros términos, sin el diploma educacional requerido no es posible entrar a

/competir en

competir en una serie de mercados laborales reservados, que son más selectivos y excluyentes cuanto más elevado sea el rango de las ocupaciones de que se trate. En otra parte de este documento se examina de manera más detenida el problema de la jerarquización y segmentación de mercados.^{33/}

2. La gravitación de los sectores medios y la elitización de la educación

Acaso uno de los campos más significativos del desarrollo social en cuanto manifestación de las incongruencias estructurales y asimetrías entre crecimiento productivo y transformación de la sociedad, sea el que se refiere a la formación y expansión de las diversas capas y sectores medios urbanos, lo que constituye uno de los aspectos más importantes de la modernización social. Los factores que están contribuyendo al proceso de expansión y de profundas transformaciones estructurales de estos sectores, y que pueden ser señalados como más importantes son: la urbanización acelerada con una creciente metropolización; la gran expansión educativa de los niveles medios y superiores; la creciente burocratización de las actividades públicas y privadas; el gran incremento de los servicios profesionales, especialmente los de tipo asistencial y educativo; la especialización, tecnificación y mayor aumento de complejidad de muchas actividades económicas y del estado; y por fin, la preponderancia de pautas culturales de clase media. Todo esto ha contribuido en grado considerable a la apertura de nuevas y mayores oportunidades ocupacionales para miembros de estas clases, con múltiples repercusiones en la estructura social y el proceso de desarrollo.^{34/}

Al observar este proceso con rigor parece posible afirmar que el mismo ha estado ocurriendo con una intensidad y aceleración tales que no guardan relación con lo que podría haberse esperado del ritmo a que ha crecido y se ha transformado la economía. En efecto, tanto la expansión

^{33/} Véase H. Kirsch, El empleo en América Latina: mirada retrospectiva y perspectivas para el futuro, E/CEPAL/DS/183, noviembre de 1978.

^{34/} Sobre este punto puede consultarse C. Filgueira y C. Geneletti, Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina, E/CEPAL/DS/185, noviembre de 1978.

educacional como la creación de empleos urbanos para estos sectores medios no se explican, sino parcialmente, por el dinamismo expansivo de economías que han tendido a restringir la creación de empleos técnicos, sobre todo, por haber adoptado una modernización tecnológica que tiende a ahorrar trabajo incorporando equipos y procedimientos productivos que fueron diseñados con ese propósito. Este fenómeno ha dado lugar a lo que se ha denominado "absorción espúrea" ^{35/} de empleo en el sector público y en los servicios cuya función consiste esencialmente en paliar la escasa porosidad ocupacional de las empresas y actividades más modernizadas. De este modo, con la absorción espúrea se abren posibilidades ocupacionales alternativas para los sectores medios, aunque estén en parte desvinculadas de las necesidades reales del crecimiento de la economía. Las causas que las producen son como es obvio, fundamentalmente de índole social y política.

Estas constataciones ponen de relieve los desajustes e incongruencias estructurales que se encuentran en las bases sociales y económicas de estos nuevos sectores medios, cuyo impulso ascendente ha estado más arraigado en su mayor educación, elevada organización social, capacidad de presión política y en la fuerza paradigmática de sus pautas de consumo y comportamiento, y menos en su participación innovativa y pujante en la producción económica. No pocos autores han subrayado el diferente papel histórico que estos sectores medios desempeñan en la actualidad si se los compara con el comportamiento típico de la burguesía empresarial de la época del capitalismo originario.

Por estos motivos no han faltado algunos análisis donde precisamente se ha puesto en duda la eficacia económica de una parte de estos nuevos sectores, sobre todo de aquellos ligados a las burocracias y los servicios, reprochándoseles un posible parasitismo en desmedro de las posibilidades de otros sectores menos favorecidos. Aunque sea difícil si no imposible la justificación empírica de un juicio de esta naturaleza, no deja de tener sentido el hecho de que la mayor parte de estos grupos medios emergentes se han ubicado en ocupaciones terciarias, o sea, las que no están directamente

^{35/} Véase R. Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976, N° 1, p. 7 y siguientes.

relacionadas con la producción de bienes. Con mucha frecuencia su participación en la producción está mayormente constituida por la provisión de servicios personales que constituyen un bien final y muchas veces un consumo suntuario.

No parece haber duda de que una parte importante de los sectores medios han sido beneficiados por los estilos de desarrollo vigentes, ya sea porque sus ingresos han mejorado más que proporcionalmente con respecto a otras capas sociales más bajas y participan crecientemente en el consumo de bienes duraderos, ya porque han extraído el máximo de ventajas de los servicios públicos y de los medios asistenciales, así como de la expansión educacional media y superior.

Las posibles consecuencias que se pueden deducir de estos procesos son aparentemente ambiguas cuando no contradictorias. Para intentar una interpretación de su significado habría que diferenciar dos grandes segmentos sobre la base de su orientación hacia el orden social vigente. Por un lado, están los sectores medios altos, favorecidos por los estilos de desarrollo actuales, que se caracterizan por poseer actitudes conformistas y adaptativas, con un alto grado de inmovilismo en las ideas y de inercia en cuanto a las transformaciones sociales. No sin esfuerzo considerable han conseguido ingresar a la sociedad de consumo, de la que la mayoría de sus miembros participa en forma limitada, pero cuyo estilo de vida han asimilado con resolución. En efecto, muchas cosas han cambiado en sus hábitos personales y motivaciones sociales, lo cual pone de relieve la convicción con que se han adaptado a estos nuevos modos de existencia social. Este segmento forma un sólido bloque social y político que favorece la continuidad del statu quo. En el otro extremo, se encuentran algunos nuevos contingentes de los sectores medios que no han sido incorporados al sistema en forma rápida y eficiente. Por eso no podría descartarse la posibilidad de que puedan desarrollar actitudes no exentas de resentimiento y que, posiblemente, estén cargadas con un potencial de controversia y rechazo a las estrategias de desarrollo vigentes en sus países. Este es en alguna medida el caso de una parte de la juventud educada que está encontrando dificultades crecientes para ubicarse satisfactoriamente en la estructura ocupacional. Un número cada vez mayor de egresados de

/los niveles

los niveles medio y superior del sistema educativo no encuentra empleo adecuado a su formación y aspiraciones. Peor aún, muchos de ellos pueden quedar desempleados por un largo período hasta que consigan un trabajo cualquiera, a menudo socialmente degradado con respecto a su formación. Y esto es algo más que una suposición porque se trata de un hecho cada vez más evidente, pues, desde los años sesenta por lo menos, la tasa de expansión de la educación media y superior ha estado creciendo a un ritmo tres a cuatro veces mayor que el del conjunto de la fuerza de trabajo, o sea que en cualquier caso la oferta de personas jóvenes con buenos niveles de instrucción está aumentando a una velocidad mucho mayor que la tendencia de crecimiento de las ocupaciones de rango equivalente.

Como ya fue anotado, no sería posible estimar con un razonable grado de aproximación la tasa real de crecimiento de las ocupaciones de los estratos medio y superior que derivan necesariamente de la expansión de la economía y que no son; por lo tanto, el resultado de presiones sociales diversas que pugnan por ampliar las posibilidades ocupacionales de dichos sectores. Esta observación se funda en un hecho relativamente bien conocido que indica que en la mayoría de los países de América Latina se observa una considerable hipertrofia del personal ocupado en la burocracia pública y en los servicios técnicos y profesionales, que no guarda proporción con su grado de desarrollo económico.

Tiende así a generalizarse el fenómeno de absorción espúrea antes referido, con toda una secuela de efectos de distinto signo, según sea el marco de referencia con que se los interprete. Por un lado, cabe destacar el significado positivo de la expansión de amplias capas medias dependientes, con más altos niveles educativos, que han sido generadas por la creciente burocratización de países en rápido proceso de modernización y que sumadas a las engendradas por el crecimiento de la industria, el comercio y los servicios, han contribuido a la formación de un sólido bloque social. Por el otro, y ya con un sentido problemático se pueden destacar algunas otras consecuencias de envergadura. La primera es la existencia ya apuntada de un emergente "proletariado educado", estructuralmente contradictorio, con elevadas aspiraciones sociales y económicas, parcialmente desempleado o subempleado, insatisfecho cuando no abiertamente frustrado, que en estas

/condiciones puede

condiciones puede ser capaz de engendrar un fuerte resentimiento social y político que lo margine del sistema. Otra consecuencia naturalmente vinculada con la anterior, es la "fuga de cerebros", la emigración de profesionales, científicos y técnicos, hacia otros países donde el mercado profesional les resulte más propicio. Si a todo esto se agrega, por último, el impacto movilizador de necesidades de la propaganda comercial y de los medios de comunicación social, que diseminan estilos de vida y pautas de prestigio internacional que atraen como un "efecto de demostración", se puede tener un cuadro aproximado de los grados de frustración abierta o latente que están surgiendo en estos sectores medios expectantes.

En el marco de esta situación ambigua se han ido gestando alianzas en que los sectores medios ascendentes han conquistado un grado considerable de acceso al poder del estado. Su fuerte gravitación en el proceso modernizante se ha traducido en la generalizada emergencia de coaliciones "mesocráticas" dominantes.^{36/} Varios aspectos caracterizan a estas nuevas formas de dominación. Uno de ellos es la apropiación creciente del flujo de ingresos generados por la economía que los sectores medios obtienen valiéndose de su mayor poder social y político, con lo que mejoran su participación relativa en el ingreso a expensas de los sectores más pobres, y, a veces, también de los más ricos.^{37/} Un segundo aspecto que merece destacarse es la tendencia a la meritocratización educativa del acceso a las posiciones ocupacionales medias y superiores de la burocracia del estado y también de las capas empresariales y profesionales de las empresas modernas, el comercio y los servicios del sector privado. Esto supone una mayor gravitación de mecanismos de selección social y prestigio (favorables a los sectores medios) que están basados en criterios de racionalidad burocrática, esto es, en los diplomas y la experiencia profesional, que se tornan esenciales. En verdad ellos lo son porque franquean el acceso a mercados y procesos de reclutamiento de posiciones ocupacionales que están reservadas a quienes cumplen con el requisito de poseer las credenciales

^{36/} Cf. Jorge Graciarena "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", Revista de la CEPAL, Segundo semestre de 1976, N° 2, p. 209.

^{37/} Ibidem, p. 218 y siguientes.

educacionales mínimas exigidas en cuanto a nivel y especialización. Por fin, el mayor peso social y político de los sectores medios en los principales centros de decisión y particularmente en la administración técnica del estado, se traduce en las estrategias de desarrollo y estilos políticos que han proliferado en los últimos años. Sin duda, su gravitación es tal que están contribuyendo muy significativamente a la formación del perfil actual de la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas.

En este marco de rápidas y profundas transformaciones demográficas, económicas y sociales de los estilos de desarrollo prevalecientes, todo hace suponer que la demanda de mayores oportunidades educacionales tenderá a crecer de manera casi exponencial. Los títulos y diplomas proporcionarán, aún más que ahora, la posibilidad de acceso a los mercados de trabajo jerarquizados de acuerdo con criterios de prestigio meritocrático basados en gran medida en los logros adquiridos mediante una escolaridad cada vez más prolongada. Cabe suponer además que las mismas tendencias generales de la modernización social gravitarán en el sentido de aumentar la diferenciación interna de los sistemas educativos, jerarquizándolos y tornándolos más selectivos en función de criterios sociales más que estrictamente educativos, aunque esta distinción sea difícilmente justificable dada la creciente interpenetración de ambos criterios. En otros términos, lo que se sugiere es que la carrera ocupacional de quienes ocupen los puestos ejecutivos y profesionales más elevados dependerá cada vez más de su carrera educacional, en la que se medirán sus progresos sucesivos desde el jardín de infantes hasta el posgrado, no sólo por el desempeño educativo de cada candidato sino también por el prestigio académico de las instituciones de enseñanza donde los haya cursado. El hecho de que esto sea algo más que una mera hipótesis lo demuestra la situación de varios países de la región en los que ya se percibe claramente por donde pasan los conductos educacionales ascendentes que cuasi-monopolizan el acceso a los mercados de trabajo de posiciones y carreras de la cúspide ocupacional. Aunque esta relación entre instituciones educativas y posiciones de élite sea de antigua data en algunos de estos países, parece indudable sin embargo que aun en ellos las presiones sociales aumentan de

/manera continua

manera continua sin producir por eso la deseada democratización de la educación y de la sociedad. Estas tendencias elitistas en la educación coexisten, en un número de países, con un sistema educacional para las masas que carecen de recursos y capacidad para afrontar las exigencias de alfabetización elemental y aprendizaje de las grandes mayorías nacionales.