

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.843
18 de diciembre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA: PRINCIPALES TENDENCIAS
SOCIALES */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No fue sometido a revisión editorial.

89-12-2001

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. LA EVOLUCIÓN DE ALGUNAS DIMENSIONES SOCIALES	2
A. EMPLEO	2
1. Consideraciones iniciales	2
2. El empleo en algunas categorías sociales...	2
3. El empleo por sectores de la economía	3
B. FAMILIA Y HOGAR	7
1. Cambios en la oportunidad y en la forma de la constitución de parejas	8
2. Cambios en la estructura de los hogares	10
3. Cambios en la participación económica de las madres	11
4. Cambios en el desempleo de los jefes de hogar	12
C. SALUD	12
1. El gasto público en salud	12
2. La relación entre médicos y habitantes ...	14
3. La evolución de la mortalidad infantil ...	15
D. EDUCACIÓN	17
1. Dotaciones materiales, humanas y logros ..	17
2. La estratificación de los circuitos educacionales.....	17
3. Evolución de algunos indicadores de dotación y resultados	15
4. Algunas evidencias numéricas de la estratificación de los circuitos educacionales y de sus consecuencias	20

	<u>Página</u>
II. LA COMPLEJIDAD DE LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL	22
Introducción	22
A. AREAS "DURAS" Y ÁREAS "BLANDAS" EN EL DESARROLLO SOCIAL	25
1. Determinantes de la "dureza" de las metas sociales	25
B. FLUCTUACIONES ECONÓMICAS Y EL LOGRO DE METAS SOCIALES "DURAS".....	27
C. "DUREZA", BIENESTAR Y EQUIDAD	28
D. DEFINICIÓN DE DESARROLLO SOCIAL	28
Conclusiones	31
ANEXO DE CUADROS	37

Introducción

Atendiendo principalmente al estancamiento que experimentaron los países en su crecimiento económico, en la inversión y la producción, la década del 80 ha sido llamada la "década perdida" de América Latina. En base a la fragmentaria evidencia disponible, parecería inapropiado adjetivar en forma tan sumaria lo acontecido en el área social. Inercias institucionales, rezagos en los efectos de políticas diseñadas e implementadas bajo condiciones económicas más favorables que las que primaron en los 80 y, en particular, la voluntad de los gobiernos de independizar algunas áreas del bienestar de las fluctuaciones de la economía, hacen que la evaluación del desarrollo social en la década deba ser necesariamente más matizada.

Este informe representa un esfuerzo en esa dirección, que se suma a otros ya realizados por la CEPAL, para identificar la orientación y significado de los cambios en algunas de las dimensiones más importantes del bienestar social, en base a la información más confiable a la que se pudo tener acceso sobre el período analizado.

La disponibilidad de dicha información puso limitaciones importantes a la selección de países y de temas que pudieron ser investigados. Pese a ello, se logró reunir un conjunto de elementos que a nuestro juicio es suficiente para una primera evaluación general de las tendencias sociales en la década. Por otra parte, a medida que avanzamos en el análisis, nos enfrentamos con la compleja tarea de ponderar avances y retrocesos en distintos indicadores de desarrollo social, lo que nos convenció de la conveniencia de incluir una segunda parte donde pudiéramos presentar a la discusión algunas reflexiones sobre los elementos que deberían ser considerados para mejorar nuestra interpretación de las tendencias observadas, y plantear también una definición operacional de desarrollo social que incluyera sus implicaciones para la medición.

I. LA EVOLUCION DE ALGUNAS DIMENSIONES SOCIALES

A. EMPLEO

1. Consideraciones iniciales

En términos de los cambios en las condiciones de vida de la población, sin duda una de las consecuencias más importantes de la crisis de la deuda externa fue la fuerte reducción de la capacidad de absorción de empleo en los sectores de producción que proporcionaban las ocupaciones más estables, más productivas, mejor remuneradas y con mayor cobertura de la seguridad social. Los datos del Cuadro 1 corroboran esta afirmación. Entre 1980 y 1987, de siete países examinados sólo Chile mostró un crecimiento de la población ocupada en las empresas grandes privadas. Tal crecimiento fue levemente superior al de la población económicamente activa y es muy probable que sus causas estén vinculadas a la fuerte experiencia de privatización de empresas públicas llevada a cabo en ese país (Marcel, 1989). En el resto, la expansión del empleo en el sector moderno quedó visiblemente retrasada con respecto al aumento de la oferta de trabajo.

Esta situación de estancamiento e involución, y sus consecuencias, significaron una clara reversión de las tendencias observadas en las décadas anteriores. Entre 1960 y 1970, "el sostenido crecimiento económico de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe fue acompañado por una absorción creciente, en el sector moderno, de recursos humanos cada vez más calificados y productivos mientras que la mano de obra no calificada en la agricultura disminuía rápidamente como proporción de la población económicamente activa. Esta movilidad ocupacional estructural, que fue insuficiente para reducir el tamaño relativo del sector informal urbano o el número absoluto de personas pobres, si entrañó un crecimiento de los puestos de trabajo relativamente bien remunerados en el sector formal, especialmente de asalariados en empresas privadas grandes y medianas y en el sector público" (CEPAL, 1989, p.6)

2. El empleo en algunas categorías sociales

El incremento de las tasas de desempleo fue tal vez el resultado más dramático del estancamiento económico en el área laboral. Como se puede apreciar en el Cuadro 6 del Anexo, entre 1983 y 1985, en el epicentro de la crisis, las tasas alcanzaron en muchos países los niveles más altos de los que se tiene registro. Para 1987, todavía 11 de los 14 países para los que existe información comparable con cobertura total o parcial, mostraban tasas superiores a las de 1980. Datos más desagregados permiten constatar que, en términos relativos a la situación de empleo que exhibía cada categoría social alrededor de 1980, al menos en 5 de 6 ciudades examinadas, los jefes de hogar sufrieron mas que los jóvenes la falta de oportunidades de trabajo, triplicando en algunos casos las tasas de desempleo de inicios de la década. (Véase el Cuadro 2).

A medida que la crisis se hacía más profunda, los jóvenes, y especialmente los adolescentes (15 a 19 años), fueron experimentando un bloqueo progresivo de las oportunidades ocupacionales acordes con los niveles educacionales alcanzados. El aumento de las tasas de desempleo, impidió que los miembros de este grupo etéreo pudieran contribuir con su trabajo a compensar la caída del ingreso familiar; hubo abandonos del mercado de trabajo, y no incorporaciones al mismo de personas que en condiciones más favorables lo hubieran hecho. El descenso de las tasas de participación de los jóvenes parece haber sido mayor allí donde el estancamiento económico fue más grave. Así, Venezuela y Argentina, los 2 países de los 6 que se analizan en el Cuadro 2, cuyas economías resultaron más dañadas en el período 81-88, exhiben las mayores reducciones en sus tasas de participación juvenil, mientras que lo contrario ocurre con Colombia y Costa Rica, países que en el período considerado mostraron un mejor desempeño económico (Véase el Cuadro 2). En estas circunstancias, no sería de extrañar que una parte al menos del incremento observado en la matrícula de enseñanza media en el período esté alimentado, por un lado, por jóvenes que en circunstancias laborales más favorables habrían abandonado el sistema educacional, pero que ahora no lo hacen porque están conscientes de la falta de oportunidades. Y por otro, por aquellos que habiéndose incorporado al mercado de trabajo fueron posteriormente desplazados del mismo por la crisis y encontraron conveniente (y accesible) esperar nuevos signos de reactivación de la demanda acumulando conocimientos o créditos educativos que eventualmnte pudieran elevar su nivel de competitividad en el mercado.

3. El empleo por sectores de la economía

El deterioro económico tuvo consecuencias distintas sobre el empleo y los salarios dependiendo de la gravedad de la crisis así como de la particular configuración que presentaron en cada país tanto la capacidad de movilización de las distintas fuerzas sociales en la defensa de sus posiciones, como las respuestas de los gobiernos a las presiones internas y externas que buscaban orientar, en una u otra dirección, las políticas económicas y laborales. Desde el punto de vista de las implicaciones sobre las condiciones de vida de los hogares y de las personas, el logro de una interpretación apropiada de lo que pasó en el área del empleo es necesariamente complejo. Su complejidad obedece a que la interpretación deberá considerar de manera simultánea los cambios en los niveles de remuneraciones reales, en las tasas de desempleo abierto y en la calidad de los trabajos que se obtuvieron. Desde ese ángulo, el Cuadro 1 permite extraer algunas conclusiones en base a los datos de siete países para los que se dispone de información comparable entre los años 1980 y 1987. Allí se presenta, en primer lugar, la distribución de la PEA ocupada por sectores, lo que tomamos como un "proxi" de los cambios ocurridos en la calidad de los trabajos. Como criterios para distinguir "calidades" utilizamos supuestos que relativizan la productividad media, la estabilidad del empleo y la cobertura de la seguridad social y de las prestaciones sociales entre los sectores, lo que permite ordenarlos del siguiente modo: empresas grandes privadas, sector público y autoempleados no profesionales. Las empresas privadas chicas (menos de 10 personas) forman un conglomerado muy heterogéneo con grandes variaciones en su interior en cuanto a la calidad del trabajo y por lo tanto las consideraremos por el momento como una categoría residual. Segundo, se consideran las tasas de desempleo abierto, que denuncian los cambios tanto en la abundancia o escasez

de oportunidades laborales como en la disposición de las personas a tomar lo que existe en las condiciones de trabajo y remuneración que define el mercado en ese momento. Tercero, los niveles mínimos de remuneraciones reales, que es un "proxi", más o menos preciso según los países, de la pauta o referencia que utilizan los empleadores para negociar en algunos casos, y fijar en otros, los salarios de sus empleados.

Al pasar ahora a la lectura del Cuadro 1, cabe señalar que todos los datos que allí aparecen se refieren al período 1980-1987, tomando el primer año como base 100. A los efectos de permitir la comparabilidad entre los países se ha relativizado el índice de crecimiento base 100 de la ocupación en cada sector con el correspondiente índice de crecimiento de la población económicamente activa.

Los países han sido ordenados de acuerdo al mayor o menor éxito que han mostrado las empresas privadas grandes en absorber el crecimiento de la población económicamente activa. En ese sentido, los dos países que han mostrado una menor capacidad en el período han sido Brasil y México. Pese a ello, ambos países lograron reducir sus tasas de desempleo abierto, a costa, entre otras causas posibles, de una fuerte disminución de los salarios mínimos reales urbanos. La "calidad" de los empleos también se redujo en ambos, según se desprende de la significativa expansión del autoempleo no profesional. A diferencia de los demás países analizados, no hubo ni en Brasil ni en México congelamiento en el reclutamiento de funcionarios públicos. Más aun, México fue el único país que exhibió una importante ampliación relativa de ese sector, manteniendo de este modo durante la crisis abiertas las puertas de un refugio ocupacional hacia donde se canalizan, preferentemente, las demandas de empleo de jóvenes educados de los estratos sociales medios.

Los tres países siguientes (Costa Rica, Colombia y Argentina), pese a haber sido menos afectados que los dos primeros por el estancamiento de la capacidad de absorción de empleo del sector moderno, tuvieron menos éxito con el control de las tasas de desempleo. Ello parece haberse debido a que estos países elevaron las remuneraciones mínimas reales urbanas por encima de sus niveles de 1980, a que tuvieron una expansión relativa del autoempleo no profesional menor que en los países anteriores y a que mantuvieron o congelaron los niveles de reclutamiento en el sector público.

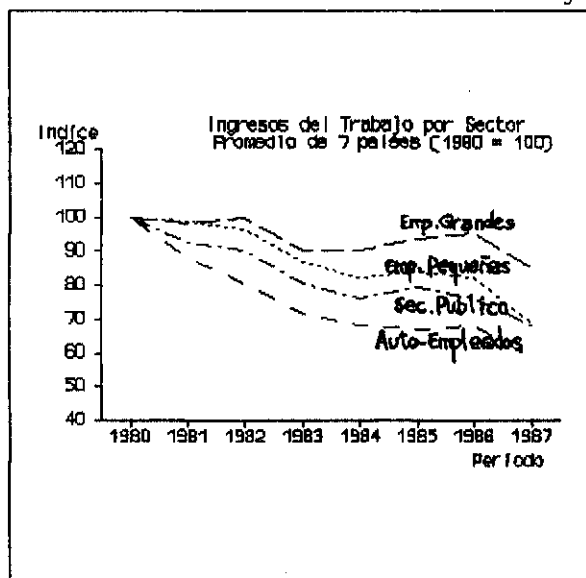
Finalmente, en los casos de Venezuela y Chile, países que en el período lograron mantener o aun aumentar levemente la capacidad de absorción de empleo de los sectores más productivos, la situación de desempleo abierto se deterioró visiblemente en el primer caso y parece haber sido controlada en el segundo, probablemente a costa de una significativa reducción en los niveles de salarios mínimos reales urbanos. Pero lo que es importante señalar es que en ambos países parece haberse llevado a cabo una política de congelamiento del reclutamiento en el sector público, cuyo crecimiento relativo quedó claramente por debajo del crecimiento de la PEA no agrícola, y no se produjo un desplazamiento de trabajadores no profesionales hacia el autoempleo.

La anterior lectura simultánea de los datos, pese al carácter fragmentario y disperso de los mismos, permite avanzar algunas conjeturas -a modo de hipótesis a ser puestas a prueba con datos más completos- sobre lo que pasó en el período

en aquellos aspectos del mundo laboral que afectan más directamente las condiciones de vida de la población.

En primer lugar, se corrobora la relativa amplitud de la gama de políticas de empleo y de ingresos que tuvieron a su alcance y llevaron a cabo los gobiernos ante el deterioro de la situación económica general y de las condiciones de vida de los hogares. Se pueden mantener o no restricciones legales a diversas actividades de autoempleo no profesional, o allí donde existen, controlar en diversos grados el cumplimiento de tales disposiciones. Se puede congelar, incrementar o reducir el reclutamiento de personal en el sector público. Se puede intervenir con mayor o menor efectividad para fijar una pauta de salarios reales por encima o por debajo de las que estaban establecidas antes de la crisis. Estas y otras intervenciones estatales en el campo laboral son resultado de la consideración simultánea de una compleja trama de factores, donde se combinan, en cada país, los recursos disponibles, el peso relativo de distintas presiones sociales y políticas, inercias institucionales, y el propio programa del gobierno. Si éste es el caso, lo que resulta claro es que tanto para los efectos de la evaluación de las políticas gubernamentales ante la crisis en el área del empleo, como del impacto de las mismas sobre las condiciones de vida de los hogares, el examen aislado de los salarios reales, o de la tasa de desempleo abierto o de las transformaciones en la distribución sectorial de la PEA ocupada, no permite armar un cuadro interpretativo de la lógica adoptada en cada país y de las más frecuentemente utilizadas en la región. Para ello es necesaria la consideración simultánea de las distintas variables tratando de reconstruir los principales lineamientos de las políticas seguidas.

En segundo lugar, se observan importantes diferencias en la absorción de empleo en el sector público. En las décadas anteriores a la crisis, el vigoroso impulso que caracterizó el empleo en el sector público fue resultado de un proceso en el cual, por un lado, se reclutaba el personal necesario para satisfacer el incremento en la demanda de servicios sociales que acompañó el ritmo acelerado de urbanización y, por otro, se respondía a las presiones



políticas de los sectores medios por empleo a los egresados de sistemas educacionales que habían sufrida una expansión acelerada. La crisis fiscal que comienza a generarse en algunos casos y a agravarse en otros, a comienzos de la década del 80, impidió que muchos países continuaran con esa política. La mayoría se vio forzada, por un lado, a congelar el reclutamiento al sector en el marco de programas de ajuste fiscal acordados con las agencias que offician de voceras de las entidades acreedoras de la deuda y por otro, a reducir los salarios reales de los funcionarios, los que sufrieron un deterioro sólo inferior al de los autoempleados no profesionales (Véase el gráfico adjunto y el Cuadro 7 del Anexo). Estos cambios afectaron posiblemente con

más vigor a los jóvenes educados de los estratos medios que a otras categorías sociales.

Por su parte, el autoempleo no profesional creció en la mayoría de los países, y especialmente allí donde el estancamiento del sector más productivo fue mayor. Es probable que este sector haya operado como refugio de la gran masa de trabajadores con escasas calificaciones y débil capacidad de presión colectiva que fueron desplazados de empleos asalariados o nunca incorporados a ellos. Como se mencionó anteriormente, la declinación de los ingresos del trabajo de esta categoría fue mayor que la de los demás, siendo probable que sus miembros comprendan una porción desproporcionadamente alta de los "pobres recientes" (Kaztman, 1989). La canalización de la oferta de trabajo hacia el autoempleo, no es sin embargo automática y, como hemos visto, hubo varios países que en la crisis experimentaron un ritmo de crecimiento del empleo en este sector inferior al de la PEA no agrícola. La mayor o menor facilidad de entrada a estas ocupaciones está fuertemente determinada por las políticas de gobierno. El estado puede o no conceder patentes para el desempeño de ciertos servicios (para taxímetros, instalación de kioscos, puestos de feria, ventas en la vía pública, etc.); o puede controlar o perseguir con mayor o menor rigor a aquellos que ejercen actividades de este tipo sin la autorización municipal correspondiente. También los patrones culturales imperantes en la población, tanto en lo que respecta a las formas de consumo como a la existencia o no de estigmas asociados al ejercicio de ciertas ocupaciones, contribuyen a bloquear o a facilitar la entrada de algunos segmentos no profesionales de la población a actividades de autoempleo.

Pero lo que más llama la atención en el período considerado, es el notable crecimiento que, en la mayoría de los países, experimentó el empleo en las empresas pequeñas (menos de 10 personas). No existe información como para desagregar en categorías más homogéneas, la diversidad de tipos de establecimientos que allí se incluyen. Podemos, sin embargo, avanzar algunas hipótesis tentativas, fruto más de observaciones personales que del análisis de información estadística sobre su evolución. En primer lugar, la falencia de los servicios del estado, principalmente en la calidad de los mismos, derivada de la drástica reducción de sus recursos, creó huecos en la oferta de servicios que probablemente fueron ocupadas por empresas privadas. Quizá el caso más claro es el de la educación, área en la cual florecieron multitud de academias especializadas en la capacitación rápida en "habilidades" y "oficios" supuestamente demandados por el sector moderno de la economía. Pero también surgieron pre-escolares y jardines infantiles respondiendo por un lado, a la demanda derivada del incremento de madres forzadas a incorporarse al mercado de trabajo para complementar los insuficientes ingresos familiares y, por otro, a la rápida difusión de la importancia asignada al aprestamiento pre-escolar en el posterior desempeño de los niños en la escuela. Segundo, la necesidad de las empresas grandes privadas de mantener su competitividad durante la crisis, hizo que buscaran abaratar el costo de la mano de obra desligándose de las cargas sociales, a través de la contratación en pequeñas empresas de parte de los bienes y de los servicios que previamente se producían dentro de los establecimientos. El importante colchón de empleo provisto por las empresas privadas pequeñas parece haberse desarrollado principalmente al impulso de la reducción de los salarios mínimos reales urbanos. Al respecto, es interesante observar que, si excluimos a México, que se desvía claramente de la pauta mencionada, el

ordenamiento de los países en base al crecimiento relativo del empleo en las empresas pequeñas se corresponde con el inverso del ordenamiento en base a la evolución de los niveles del salario mínimo real urbano (Véase el Cuadro 1).

En resumen, el estancamiento del sector moderno redujo considerablemente el tiraje de la chimenea económica y desplazó a segmentos importantes de la población a empleos menos estables, peor remunerados y con escasa cobertura de seguridad social y prestaciones sociales. En las décadas anteriores, ese tiraje había mantenido encendidas las expectativas de movilidad social de las generaciones que se incorporaban al mercado de trabajo, expectativas que cumplían una función importante en el otorgamiento de legitimidad al orden social en su conjunto. Una de las circunstancias más preocupantes de la situación actual del mercado laboral, es la pérdida de esa esperanza en los jóvenes, que encuentran muchas dificultades no sólo para superar sino aún para repetir las performances de vida de las generaciones anteriores.

B. FAMILIA Y HOGAR

La crisis económica tuvo un fuerte impacto sobre la condición de actividad y la situación de empleo de sus miembros, y por ende, sobre el ingreso de los hogares. Ello se reflejó, entre otras cosas, en un aumento de la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza, la que, según estimaciones de la CEPAL para la región, pasó de un 35% a un 38% entre 1980 y 1986. Pero la gravedad de la crisis permite sospechar que además de las condiciones materiales de vida también pudieran haberse visto afectadas las formas de constitución de las familias y las características de su estructura. Los datos agregados que vamos a examinar muestran sólo las variaciones que experimentaron algunos rasgos de las familias de algunas ciudades de la región en un periodo comprendido aproximadamente entre 1980 y 1986. El hecho de que en el mismo periodo se hayan producido deterioros significativos en las economías, no nos asegura que ambos conjuntos de fenómenos estén asociados en la realidad, pero nos invita a reflexionar sobre posibles conexiones causales entre ellos, una vez despejada la influencia de tendencias seculares que, con independencia de los cambios económicos, pudieran haber provocado las transformaciones que buscamos explicar.

Como se puede observar en el Cuadro 3, las tendencias referidas se pueden resumir en los puntos siguientes:

- a) un aumento del porcentaje de solteros en la población de 20 a 24 años.
- b) un aumento del porcentaje de uniones libres sobre el total de parejas constituidas en la población de 15 a 24 años.
- c) una tendencia a la disminución del porcentaje de hogares extendidos y compuestos (con la presencia de "otros parientes" y "otros no parientes", respectivamente) en el total de hogares, para cuatro de las seis ciudades consideradas.
- d) una disminución del porcentaje de hogares con problemas de hacinamiento (tres o más personas por cuarto) en las tres ciudades para las que se dispone de información.

e) un aumento de las tasas de participación de las mujeres casadas o en union libre en hogares nucleares con niños entre cero y cinco años, y

f) un aumento de las tasas de desempleo de los jefes de hogar de uno y otro sexo.

1. Cambios en la oportunidad y en la forma de la constitución de parejas

a) El aumento del porcentaje de solteros en la población de 20 a 24 años.

Esta tendencia, que se presenta con mayor o menor intensidad en las cuatro ciudades para las que se dispone de información, refleja posiblemente una predisposición de los jóvenes a postergar la edad de casamiento, y suele interpretarse como parte de una transformación secular vinculada a la urbanización y al aumento de la participación de la mujer joven en el mercado de trabajo y en la educación. Sin embargo, el hecho de que se produzca en centros urbanos que han visto aumentar significativamente las tasas de desempleo del mismo grupo de edad (Véase el Cuadro 2), permite conjeturar la existencia de una conexión causal entre la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y el aplazamiento de la constitución del hogar propio.

b) El significativo aumento de las uniones libres entre los jóvenes.

La segunda tendencia mencionada se refiere al significativo aumento registrado en la proporción de uniones libres sobre el total de las parejas (personas en uniones libres más casadas) en la población joven (15 a 24 años). Si bien el significado de las uniones libres varía según los contextos culturales donde se producen, la escasa evidencia empírica disponible indica que estas son más inestables que los matrimonios y que cumplen con menos eficiencia las funciones tradicionalmente atribuidas a las familias de protección y cuidado de los niños (CEPAL, Montevideo, 1988).

Es probable que los cambios en las tasas de uniones libres estén determinados por una multiplicidad de tendencias culturales, demográficas y socioeconómicas, cuya primacía varía en distintos momentos históricos. Los factores culturales que pueden estar asociados al crecimiento de las uniones libres se refieren a cambios en los valores que orientan las relaciones entre hombre y mujer, cambios que conducen a una mayor liberalidad sexual y que se generan en el espacio producido por el debilitamiento de controles sociales tradicionales que en el medio urbano inhibían la constitución no legalizada de uniones conyugales. En los últimos años, este fenómeno ha cobrado fuerza en algunos países desarrollados, en el marco de una creciente eliminación de sesgos sexuales en las oportunidades de acceso a la educación superior, a los puestos más deseables en la estructura ocupacional y a la participación política y social, de un mayor conocimiento y aceptación de formas de independizar las relaciones sexuales de la reproducción y de un creciente respaldo del estado en las actividades de protección y cuidado de los niños. Bajo tales condiciones, parece haberse legitimado la existencia de un "periodo de prueba" que permite

a ambos miembros de la pareja evaluar la viabilidad de relaciones conyugales más estables basadas en compatibilidad de caracteres y de proyectos de vida.

Los factores demográficos se refieren a los cambios en la composición de las poblaciones urbanas como resultado de desplazamientos de población rural. En muchos países de la región, las uniones libres fueron un fenómeno típicamente rural que comenzó a asumir gravitación en los centros urbanos a partir de la incorporación masiva de población proveniente del campo. En tales casos, más que el producto de un cambio en las formas de relacionamiento entre los sexos y de constitución de parejas, el crecimiento de las uniones libres reflejaría alteraciones en el peso relativo de segmentos de población que son portadores de patrones culturales distintos con respecto a las formas de constitución de parejas.

Los factores económicos pueden estar afectando los cambios en las tasas de uniones libres al menos de tres maneras diferentes. La primera, incidiendo en el denominador de la tasa, ésto es, en el número de matrimonios. Partimos aquí del supuesto que los jóvenes de distintos estratos sociales tienen distintas propensiones a formar uniones conyugales en condiciones económicas difíciles. Es probable que aquellos jóvenes que tienden a constituir matrimonios debidamente legalizados sean los mismos que poseen expectativas relativamente estructuradas acerca de los requisitos económicos básicos para la constitución de un hogar y que por ende sean más renuentes a tomar la decisión de convivir con sus parejas en situaciones de crisis económica. Al disminuir el peso relativo de estos segmentos de la población joven en el total de parejas, aumentaría correlativamente el peso de las uniones libres.

La segunda vía es directa. La declinación de los ingresos de los hogares, el significativo aumento del desempleo abierto juvenil y el deterioro de la calidad y de la estabilidad de las ocupaciones, habría producido en los sectores afectados tal incertidumbre con respecto al futuro que muchos jóvenes se inclinarían a enfrentar a la pareja a "períodos de prueba", pero esta vez no para constatar la existencia de una mayor o menor compatibilidad de caracteres y/o de proyectos de vida, sino más bien para evaluar la capacidad conjunta para asumir la responsabilidad del mantenimiento económico de un hogar.

Una tercera manera en que la situación económica podría estar afectando las tasas de uniones libres es indirectamente a través de sus repercusiones psicosociales. Un estancamiento económico prolongado como el que afecta a la mayoría de los países de la región, incide especialmente sobre las oportunidades de movilidad social de las generaciones que se incorporan al mercado de trabajo. De este modo, los jóvenes enfrentan una situación que combina altas tasas de desempleo abierto y un marcado deterioro de las ocupaciones a las que tienen acceso, al mismo tiempo que están cada vez más expuestos a estilos de vida que proponen metas de consumo cada vez más distantes. El resultado es la generación de sentimientos de anomia, asociados a un progresivo resquebrajamiento de sus esperanzas de mejorar la situación personal en el futuro. Bajo estas circunstancias, las uniones libres serían una de las expresiones de procesos de desintegración social, de la ausencia de proyectos estructurados de vida y de la renuencia de los jóvenes a asumir compromisos estables en un mundo incierto.

Los escasos datos conocidos sobre este tema inducen a pensar que si bien todos estos factores pueden estar operando en distintos segmentos de la población para producir el aumento en el porcentaje de uniones libres en el total de parejas, aquellos que parecen tener mayor peso relativo en el período bajo análisis son los relacionados con la crisis económica, con el deterioro de los ingresos familiares y con sus consecuencias sobre la postergación de los matrimonios y la renuencia de los jóvenes a contraer compromisos formales. Tal afirmación se basa en las evidencias fragmentarias siguientes:

i) la frecuencia de uniones libres es desproporcionadamente alta entre los jóvenes de los estratos pobres, que han sido más afectados por la crisis, y tiene poca incidencia entre los de los estratos medios y altos (CEPAL, Montevideo, 1988). Este hecho permitiría descartar la hipótesis culturalista, ésto es, no se trataría como en el caso de centros urbanos de países desarrollados, de una tendencia que caracteriza a categorías sociales que por diversas razones han visto ampliadas las condiciones para el ejercicio de una mayor liberalidad en las relaciones entre los sexos, permitiéndose una moratoria en la asunción de compromisos estables hasta haber puesto a prueba la compatibilidad de caracteres y de proyectos de vida.

ii) con respecto a la hipótesis que pone el acento en los cambios demográficos, su utilidad explicativa se debilita cuando se corrobora que el fuerte aumento que experimentaron las tasas de uniones libres no se correspondió con el significativo descenso del ritmo de urbanización que ha caracterizado a la región en la última década, cuando se lo compara, por ejemplo, con el ritmo de la década del 70. (CELADE, 1988).

iii) entre los principales hechos que contribuyen a dar relevancia a los factores económicos en la explicación de los cambios en las tasas de uniones libres, se encuentra el estancamiento de la economía, el notable aumento del desempleo juvenil (Véase el Cuadro 2), y el deterioro de la calidad de las ocupaciones a las que pueden acceder (Véase el Cuadro 1).

2. Cambios en la estructura de los hogares: disminución del peso relativo de los hogares extendidos y compuestos y del hacinamiento en el total de hogares.

Una conjetura muy difundida acerca de los efectos de la crisis en las condiciones de vida de los hogares, afirma que el deterioro de la situación económica habría impulsado a muchas jóvenes parejas a convivir con los padres de algunos de los cónyuges, o a algunos padres a incorporarse al hogar de algunos de sus hijos, o a que hogares aceptaran bajo su techo a otros parientes o a otros no parientes en carácter de "allegados", todo lo cual habría resultado en un aumento de la proporción de hogares extensos o compuestos en el total de hogares y a un mayor hacinamiento. Como se puede observar en el Cuadro 3, los datos no corroboran esa hipótesis, puesto que en cuatro de las seis ciudades consideradas, disminuye tanto el hacinamiento como la proporción de hogares extensos y compuestos, evidenciando una mejoría de la situación de vivienda que no condice con el deterioro económico antes señalado.

Los datos disponibles no permiten distinguir entre distintas hipótesis competitivas que podrían dar cuenta de las regularidades señaladas, pero aquí mencionaremos algunas de ellas sólo para orientar futuras investigaciones. En primer lugar, se puede argumentar que los efectos de la crisis sobre el bienestar de los hogares no han tenido la gravedad necesaria como para frenar o revertir las tendencias seculares en los centros urbanos de la región hacia un aumento de la proporción de hogares nucleares y una disminución de las tasas de natalidad. Segundo, se puede invocar la existencia de un rezago temporal entre el diseño de los programas de vivienda y la concreción de sus resultados que podría explicar parte de las regularidades encontradas. En efecto, las políticas de vivienda urbana se diseñan en base a las necesidades del momento, y a las proyecciones de necesidades que se hacen en base a las tendencias previstas del ritmo de urbanización. Como se mencionó anteriormente el ritmo de urbanización del 80 disminuyó sensiblemente frente al de la década del 70, en parte debido a la menor atracción de ciudades que exhibían tasas muy altas de desempleo abierto, y en parte debido a que muchos países habían pasado la etapa de transferencia masiva de población rural a las ciudades. Algunos de los programas diseñados en el 70 y para los cuales ya había recursos comprometidos (especialmente préstamos de bancos internacionales), habrían dado a luz entrados los 80, cuando las necesidades habían disminuido por efecto del freno a la migración interna. Como se ha visto en los puntos anteriores, la formación de parejas convivientes también se ha frenado, lo que implica que, al menos desde este ángulo, no ha aumentado la presión para la formación de hogares extensos. Pero lo importante es que, cualesquiera sean los determinantes efectivos de los fenómenos señalados, lo cierto es que la situación de vivienda parece haber mejorado en las ciudades y en el periodo analizados. A partir de la información disponible para 3 de las áreas metropolitanas (véase el Cuadro 13), se puede adicionar a las mejoras aludidas, la disminución observada en la proporción de hogares con déficits críticos en la accesibilidad a agua potable y en la disponibilidad de sistemas de eliminación de excretas en 2 de las ciudades, manteniéndose en el caso de la restante.

3. Cambios en la participación económica de las madres: aumento de las tasas de participación de las mujeres entre 25 y 39 años, jefas o cónyuges, en hogares nucleares con niños con cinco años o menos de edad

Esta tendencia se presenta en todas las ciudades estudiadas y por cierto se corresponde con una tendencia secular. Pero la magnitud del crecimiento experimentado por las tasas de participación económica en esta categoría social, lleva a pensar que tal tendencia ha sido significativamente reforzada por la presión hacia la incorporación al mercado de trabajo derivada del deterioro de los ingresos de los hogares, lo que habría obligado a muchas madres a buscar actividades remuneradas como forma de complementar los reducidos ingresos del jefe del hogar. El dato es muy importante, por cuanto tiene implicaciones sobre la capacidad de socialización de los hogares con respecto a la socialización de las nuevas generaciones, habida cuenta que la infraestructura de servicios de cuidado de los niños (jardines infantiles, establecimientos pre-escolares) es particularmente deficitaria en los sectores de la población que más los necesitan.

4. Cambios en el desempleo de los jefes de hogar: aumento de las tasas de desempleo de hombres y mujeres jefes de hogar.

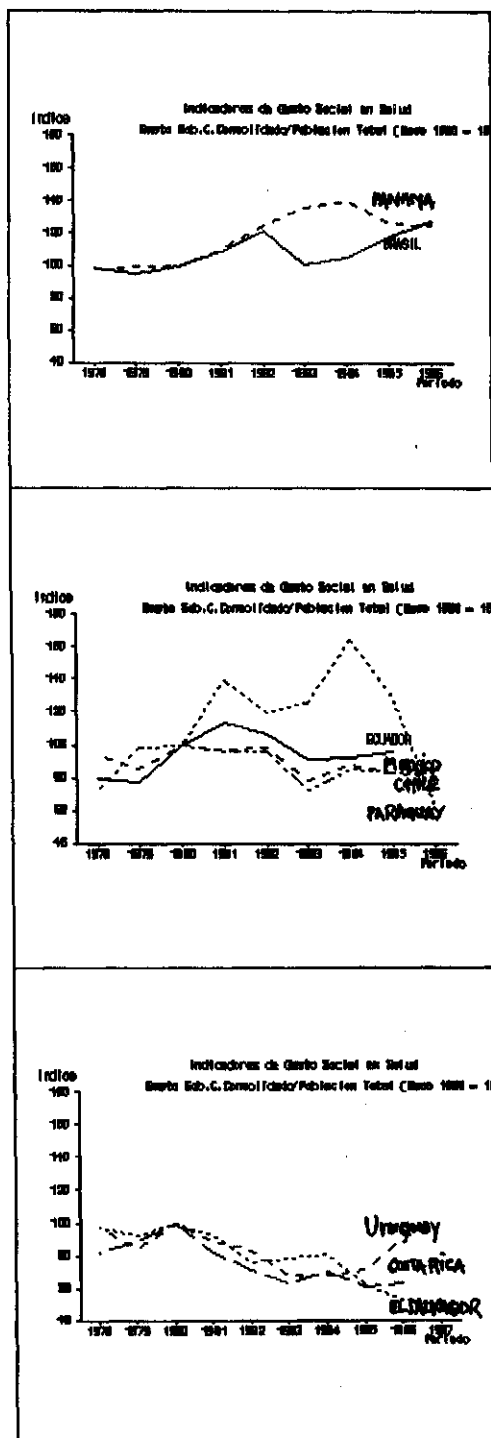
Con la excepción de las jefes mujeres en Montevideo, las tasas de desempleo de los jefes han aumentado en todas las ciudades investigadas. Es interesante observar, que contrariamente a lo que se supone, el impacto del desempleo fue mayor entre la población primaria (jefes de hogar) que entre los jóvenes. Aun cuando se pueda argumentar al respecto que el desempleo de los jefes parte de valores mucho más bajos que el de los jóvenes y que, por lo tanto, los índices de crecimiento pueden estar distorsionando los cambios en la situación relativa de empleo de cada uno de estos grupos, lo cierto es que los jefes son los responsables principales del mantenimiento económico del hogar, de modo que pequeños cambios en su situación de empleo tienen implicaciones sobre el bienestar de los hogares que pueden ser muchos más dramáticas que cambios mayores en las tasas de desempleo abierto de los jóvenes.

C. SALUD

La escasa información comparable entre países, y en el tiempo dentro de un mismo país, en lo que va de la década del 80, permite armar un cuadro de la situación de salud que no se aparta mucho del que observaremos luego en el área de la educación. Su característica más destacable es que pese a la reducción de los recursos asignados por el gobierno a la salud, se mantuvieron las tendencias previas al mejoramiento de los promedios en algunas de las dimensiones más importantes de medios y resultados en este sector.

1. El gasto público en salud.

En efecto, el porcentaje del gasto público dedicado a la salud disminuyó en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe entre 1980 y el último año para el cual se dispone de información (alrededor de 1986), reflejando la declinante capacidad del estado para responder a las necesidades y demandas de estos servicios. Si tomamos una medida gruesa de la evolución del gasto en la región, como es el promedio no ponderado del porcentaje del gasto en salud sobre el total del gasto público que realizó cada país, se puede corroborar que mientras que alrededor de 1980 la media era de 7.7%, pasada la segunda mitad de la década, bajó a 7.2 %. Sin embargo, tomando en cuenta que la media no ponderada para alrededor de 1970 era de 8.1%, se puede concluir que la tendencia declinante no es atribuible totalmente a la crisis de la deuda, sino que se monta sobre una tendencia previa cuyas causas habría que investigar. El aporte de la crisis fue tal vez, el de una aceleración del ritmo de declinación del gasto en salud sobre el total del gasto de gobierno, puesto que en los 10 años de la década del 70 la baja, según el promedio no ponderado, fue del 4.9%, mientras que en los siete años examinados durante los 80 fue del 6.5%. Además, debemos tener en cuenta que el período 1970-1980 fue de relativa expansión (con un aumento del producto per cápita de alrededor del 39%), mientras que el período 1980-1987 fue de estancamiento (con una reducción del producto per cápita de alrededor del 6%), por lo cual, el descenso del gasto relativo en salud observado en el primer período puede haber sido compatible con un aumento o mantenimiento del gasto en salud per cápita.



importante es el gasto en salud per cápita. De los 9 países para los que se dispuso de información confiable para el período 80-86, sólo dos (Brasil y Panamá) aumentaron el gasto en salud per cápita (Véase los gráficos anteriores y el Cuadro 4).

Si desagregamos ahora el comportamiento por país, encontramos que mientras en la década del 70, fueron 15 los que redujeron el gasto relativo en salud y 10, los que lo aumentaron, en lo que va del 80, son 17 los países que muestran una declinación en el gasto y 8 los que lo aumentan. El hecho de que también hayan disminuido tanto los salarios reales como los ingresos totales de la mayoría de los hogares, lo que entre otras cosas se ha reflejado en un aumento de la pobreza, hace altamente probable que los gastos familiares en salud hayan sufrido también reducciones significativas.

Philip Musgrove ha argumentado que, siendo la atención de la salud una necesidad básica, lo gastado en este sector debería reducirse menos que proporcionalmente cuando el ingreso cae, reflejando una voluntad política de independizar en lo posible la atención en salud - particularmente la que se brinda a los sectores de menores recursos - de las vicisitudes de la economía.¹ Como se desprende de las cifras anteriores, este no ha sido el caso en la mayoría de los países de la región. De los 17 países que entre 1980 y 1987 muestran signos negativos en el índice de la variación acumulada de las tasas anuales de crecimiento del producto, sólo cuatro (Trinidad y Tobago, Panamá, Paraguay y Honduras) exhibieron aumentos significativos - entre 38% y 80% - del porcentaje del gasto público en salud sobre el total del gasto público. Otros dos (Jamaica y Perú) mostraron aumentos muy pequeños - entre 2 y 4% - mientras que los 11 restantes países presentaron descensos que van del 3% al 60% (Argentina y Costa Rica). Los gobiernos que ante la crisis, han asignado prioridad a la salud, representan, como vemos, una pequeña proporción del total de países de la región.

La proporción que representa el gasto en salud con respecto al gasto total de gobierno nos brinda información acerca de la importancia relativa que la sociedad o el gobierno asignan a la salud frente a otros sectores. Pero desde el punto de vista de los cambios en las condiciones de bienestar de la población, lo

El impacto de esta reducción sobre el estado de salud de la población no tiene, sin embargo, una interpretación simple y directa. Por un lado, es muy probable que la disminución de los ingresos personales y las consecuentes dificultades para hacer frente al pago de las cuotas mensuales, haya causado un proceso de desafiliación de seguros, sociedades, mutuales y cooperativas médicas privadas. Al menos ésto fue lo que pasó en el único lugar para el cual se dispuso de información sobre el tema: en Montevideo, la afiliación a estas organizaciones cayó de un 71.4% a 65.6% de la población total entre 1981 y 1986. Un efecto similar en cuanto a la atención de salud puede haber sido originado por el aumento del desempleo, dado que las personas afectadas, y en algunos casos - dependiendo de las características de los sistemas nacionales de seguridad social - también los miembros no activos de sus familias, habrían quedado privadas de las atenciones de salud a las que tienen derecho los trabajadores y sus dependientes. Ambas tendencias implican un aumento de la demanda sobre instituciones públicas de salud, las que, como se ha visto, estarían sufriendo una reducción significativa de sus recursos.

Si bien lo más probable es que esta situación haya afectado la cantidad y la calidad de las atenciones, también podría ser cierto que la crisis haya operado como un incentivo para aumentar la eficiencia del servicio y/o para hacerlo más equitativo, focalizando los recursos más escasos en los segmentos de población más necesitados. La información disponible no permite emitir juicios sobre cual fue el resultado neto agregado de las alternativas mencionadas, lo que pone una vez más en el centro de las discusiones el agudo problema de la insuficiencia estadística para poder vincular, tanto en el campo de la salud como en otras esferas sociales, los insumos con los resultados.

2. La relación entre médicos y habitantes.

Frente a esta realidad de menores insumos públicos y menor disponibilidad de recursos familiares para dedicar a la atención de la salud, encontramos que algunos de los indicadores que corrientemente se utilizan para evaluar el desempeño de las políticas sociales en esas áreas, no parecen conformarse a las expectativas de evolución de las condiciones de bienestar generadas por la crisis.

Tal es el caso del número de médicos por habitante (véase el Cuadro 4). De 7 países de los que se dispuso de información comparable en el tiempo, ninguno de ellos experimentó una reducción del número de médicos por habitante; al contrario, la mayoría exhibió aumentos que variaron entre un 16 y un 74% entre 1980 y el último año de la década para el que se disponía de información. Estos datos revelarían que, potencialmente, habría aumentado la probabilidad media de cada habitante de recibir atención de un profesional del área, lo que, al menos en estos términos, significaría un progreso en la situación de salud de la población considerada en su conjunto.

Cómo se compatibiliza esta información con el cuadro sin duda más sombrío que se desprende de los datos económicos de la década? En primer lugar, la evolución de la relación entre médicos y habitantes en un período determinado depende en gran medida de condiciones estructurales previas. Si suponemos que el logro efectivo del título de médico demanda en promedio entre 8 y 9 años, el incremento del número de profesionales en esa disciplina en la década del 80

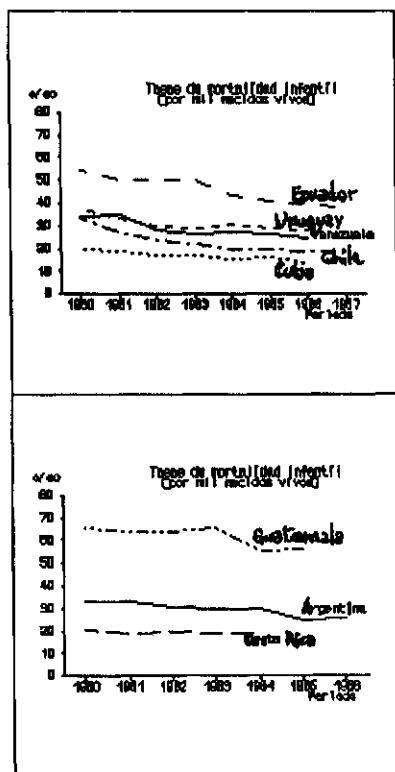
reflejará decisiones personales y estímulos y facilidades institucionales que prevalecieron en la década anterior, la que en muchos países de la región se caracterizó por una expansión económica que permitió al estado incrementar el gasto per cápita en servicios sociales - como salud y educación - y seguramente alimentó en la población expectativas de mayor bienestar induciéndola a invertir en el futuro con razonables expectativas de mayores retornos.

En segundo lugar, es imposible evaluar el impacto del mayor número de médicos sobre el bienestar y la equidad sin conocer cual ha sido la evolución de su distribución espacial y social, tema sobre el cual no disponemos de información. Sin embargo, es posible avanzar algunas conjeturas. Con respecto a la distribución espacial, sabemos que la tasa de urbanización ha seguido aumentando a ritmos que aunque menores que en la década pasada, han sido importantes en la mayoría de los países, lo que conduce a suponer que los problemas derivados de la baja densidad de los centros de asistencia de salud en las localidades rurales habrían ido perdiendo gravitación a medida que la población se fue localizando dentro del ámbito de atención de las instituciones de salud urbanas. En cuanto a la distribución social, sabemos, por un lado, que los fondos disponibles para inversiones en salud disminuyeron en la mayoría de los países de la región y por otro, que los salarios de los empleados del sector probablemente hayan sufrido deterioros similares a los que afectaron a la generalidad de los funcionarios públicos y que fueron mayores que los que sufrieron otros sectores (Véase el Cuadro 7 del Anexo). El debilitamiento de la infraestructura del servicio, el aumento de las carencias en la dotación tecnológica y la disminución de los estímulos económicos, posiblemente provocó un reclutamiento selectivo negativo en el sector público de salud, o una deserción de sus profesionales más competentes, o una reducción de sus horarios de trabajo o un debilitamiento de su dedicación, todo lo cual, de ser efectivo, habría redundado en bajar la calidad de la atención de la salud principalmente en los segmentos de la población más pobres que dependen de la provisión pública de estos servicios.

3. La evolución de la mortalidad infantil

Aun cuando sus tendencias son influenciadas por una gama amplia de determinantes, la tasa de mortalidad infantil es considerada como uno de los indicadores de resultado más importantes del funcionamiento del sistema de salud. Todos los países de la región acerca de los cuales se dispone de información confiable y actualizada, muestran una tendencia sistemática descendente en las últimas décadas, la que se ha continuado en la presente. (Véase los gráficos adjuntos y el Cuadro 9).

Algunos adelantos en salud han tenido ciertamente un efecto notable en el tratamiento del problema. Tal es el caso de innovaciones tecnológicas de amplia difusión internacional, como la terapia de rehidratación oral - que permite controlar los efectos de la diarrea infantil, una de las principales causas



de mortalidad en ese periodo de la vida - que redujo el costo de la infraestructura necesaria para enfrentar el problema de manera eficaz y eficiente, posibilitando rápidos avances en este campo. Para avalar su importancia, basta señalar que cuando la Organización Mundial de la Salud inició el Programa de Control de las Afecciones Diarreicas, menos del 1% de los niños del mundo con afecciones diarreicas eran tratados con la terapia de rehidratación oral. En 1986, cerca del 36% de los episodios de diarrea en niños menores de 5 años ocurridos en los países de América Latina y el Caribe fueron tratados con esa terapia.² En el mismo sentido operó la transmisión de información acerca de los beneficios para la madre y el niño de los nacimientos espaciados, para lo cual se movilizaron organizaciones públicas y privadas ya existentes en los países. Estas también fueron utilizadas para el montaje de sistemas ágiles de vacunación masiva contra las enfermedades de mayor riesgo en los primeros años de vida.

También contribuyeron al descenso de la mortalidad infantil otros fenómenos de efecto indirecto, pero no menos importante. La urbanización acelerada aumentó para muchas madres las posibilidades de contacto con los centros de atención de salud, un mayor acceso a agua potable y a servicios de alcantarillado (o al menos, a la posibilidad de articular y procesar colectivamente las demandas por una adecuada provisión de esos servicios), así como una mayor exposición a mensajes sobre nutrición del bebé, higiene, control del embarazo, etc. La receptividad a estos mensajes y la adopción de las prácticas correspondientes fue favorecida por el paralelo aumento de los niveles de educación femenina.

Una característica importante de los factores determinantes de la reducción de la mortalidad infantil mencionados en el párrafo anterior, es que todos ellos exhiben una autonomía relativamente alta de las vicisitudes de la economía. Esto es, en la medida que la gravedad de los problemas que afectan a la economía en general, así como el nivel de desigualdad en la distribución de los bienes y servicios producidos por la sociedad, se mantengan dentro de ciertos parámetros, es posible que se mantengan inmodificadas las tendencias a la reducción de la mortalidad infantil.

Además de la voluntad política de los gobiernos expresada en los programas nacionales dirigidos a salvar de la muerte a la mayor cantidad posible de niños, sin duda en esta empresa ha jugado un rol importantísimo la preocupación y las políticas activas de promoción realizadas por organismos internacionales como UNICEF y OMS, que lograron aumentar la sensibilidad mundial ante el problema e incorporar la tasa de mortalidad infantil como uno de los indicadores claves para evaluar las performances de los gobiernos y de las sociedades en el campo social, todo lo cual ha llevado a muchos países a focalizar gran parte de sus esfuerzos en el área social en la intervención sobre los determinantes más inmediatos del fenómeno. Desde el punto de vista del logro de condiciones más equitativas de bienestar ésta ha sido sin duda una circunstancia afortunada, por cuanto la mortalidad infantil está concentrada en los estratos de menores recursos y por ende su reducción tiende a mejorar principalmente las expectativas de vida de los pobres.

D. EDUCACION.

1. Dotaciones materiales, humanas y logros

A pesar de la crisis económica que afectó a la mayoría de los países de América Latina, la que obviamente incidió en los recursos asignados por los gobiernos a esta área, como se observará más adelante, la educación continuó aumentando sus logros cuantitativos respecto a los decenios anteriores, manteniendo la meta alcanzada en los '60 y '70 de una matrícula primaria que en la mayoría de los países se ubica alrededor del 100%, incrementando las tasas de transferencia de educandos de la primaria a la secundaria, y aumentando la proporción de matriculados en la enseñanza del segundo y tercer nivel.

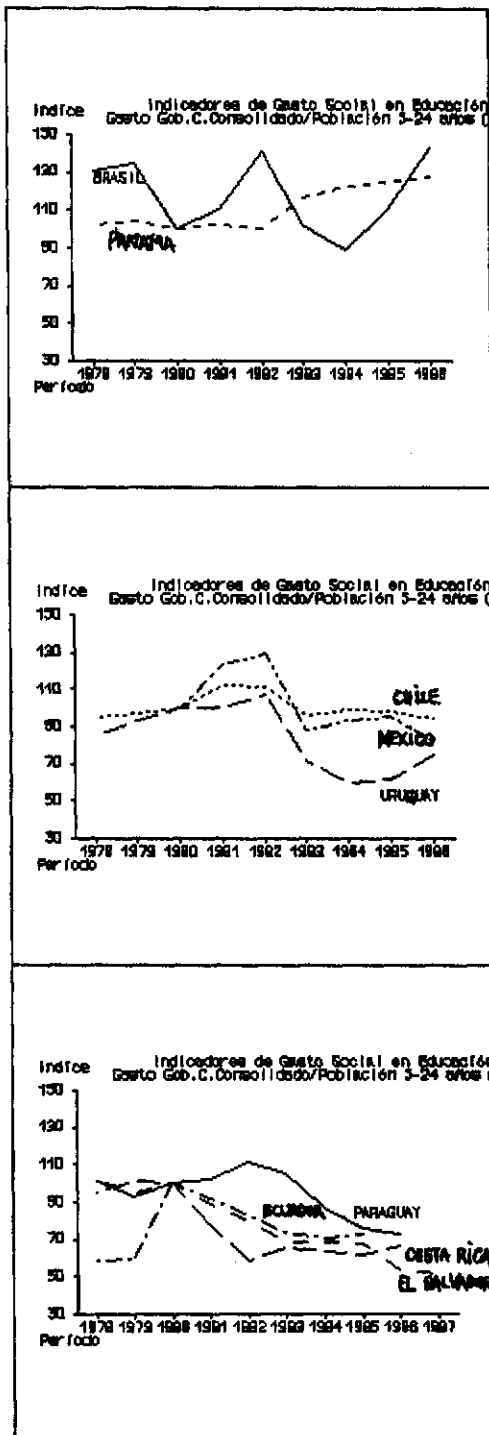
2. La estratificación de los circuitos educacionales

Ante las demandas crecientes por educación, la reducción de los recursos financieros de los gobiernos y el fortalecimiento de los principios del liberalismo económico y sus soluciones por la vía del mercado, originaron en algunos casos y aceleraron en otros, un fenómeno que se ha resumido como "estratificación de los circuitos educativos" o "pérdida de homogeneidad de la educación y de su carácter de instrumento de equidad y cohesión social". El fenómeno se caracteriza por el crecimiento de la proporción de establecimientos privados de educación en todos los niveles. Estos muestran dotaciones considerablemente mayores de infraestructura física y tecnológica, y mejores condiciones pedagógicas resultantes de una mayor disponibilidad relativa de recursos para seleccionar personal docente y para proveer una más extensa e intensa relación entre educador y educando, que los del sector público, en los que la escasez de recursos probablemente haya resultado en un deterioro, o un avance significativamente menor que en el sector privado en aspectos similares, además de las consiguientes restricciones de accesibilidad a estos últimos, dados por la realidad de precios e ingresos.

La segmentación resultante de las poblaciones de educandos, no sólo permite operar a los mecanismos reproductores de las desigualdades sociales socavando las posibilidades de integración, sino que, en el caso latinoamericano, de población joven educada en rápida expansión en un marco de insuficientes oportunidades laborales, también contribuye a agravar las consecuencias de la devaluación universal del valor de la educación (más años de educación para cada tipo de ocupación), al enfrentarse a una demanda de trabajo que conoce y toma en cuenta las diferencias de calidad en la educación recibida, y que por lo tanto incide de manera discriminada en las oportunidades de empleo y los niveles de remuneración. En otras palabras, la significación para el mercado de los conocimientos adquiridos permite mantener expectativas de movilidad social a una proporción decreciente de la población joven.

3. Evolución de algunos indicadores de dotación y resultados.

Como primeros elementos en el análisis de la evolución cuantitativa, se utilizan principalmente los 5 indicadores globales que se presentan en el Cuadro 5. Entre ellos pueden observarse 2 indicadores de recursos canalizados o insumos del



sector, como son el Gasto Consolidado del Gobierno en Educación, a valores reales, por habitante entre 5 y 24 años, y la población en edad escolar por maestro de escuela. El primero incluye un componente, el Gasto Consolidado del Gobierno en Educación cuya evolución se puede asumir más dependiente, y más rápidamente afectada, por la evolución de los recursos de las sociedades y de sus estados, que la evolución de la cantidad de maestros, la que, por su naturaleza, debería mostrar alteraciones con rezago respecto del momento en que se produce un cambio significativo en la disponibilidad de recursos económicos en la sociedad. Con referencia a los resultados o productos del proceso educativo, se presentan 3 indicadores que reflejan o vinculan características de los 3 niveles de enseñanza, a saber: las tasas estimadas de transferencia de educandos del primer nivel al segundo, y las tasas de matrícula del segundo y tercer nivel. Por supuesto, este conjunto de indicadores cubren sólo algunos aspectos de la dimensión educación y, como dice Galtung, "no muchos, de los significados adicionales o connotaciones que mentes imaginativas son capaces de incluir en ellos".³

En base a los indicadores seleccionados y con las advertencias mencionadas, la tendencia más frecuente observable en los países de la región ha sido de descenso del gasto público por demandante potencial (véase los gráficos adjuntos), con aumentos en la dotación de docentes escolares y mejoras en los resultados (productos) en los tres niveles de enseñanza, ésto es, más transferencias y mayor proporción de matriculados.

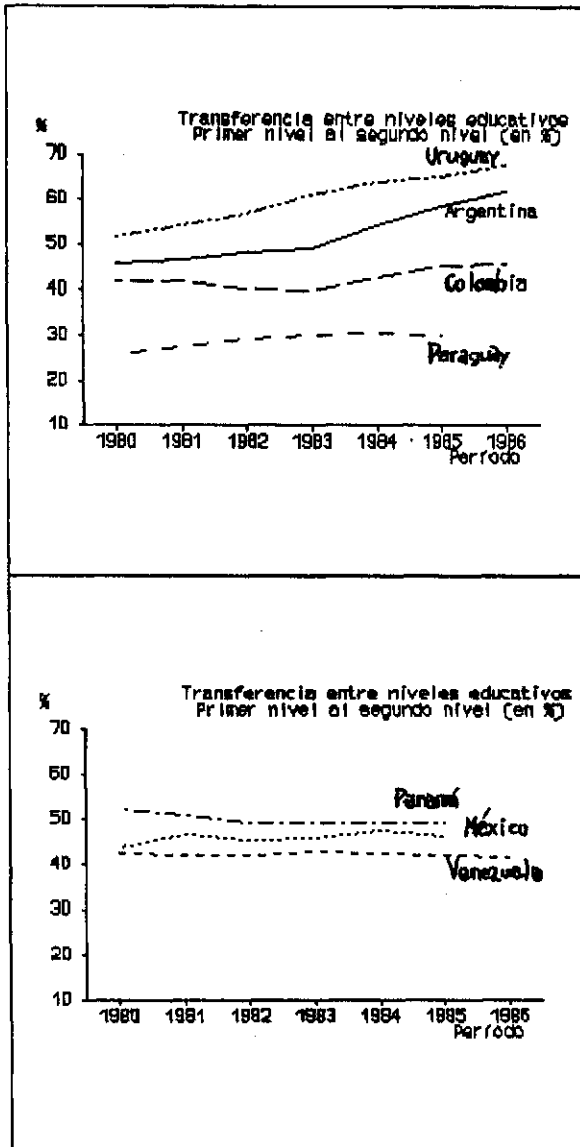
De los 12 países con información razonablemente suficiente, 8 de ellos presentan aproximadamente el comportamiento expuesto, 5 con mayor claridad. (Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay) y los otros 3 (Chile, Cuba y Venezuela) parecen haber

acompañado dicha evolución (véase el Cuadro 5). Este comportamiento se tradujo en los siguientes resultados promedios aproximados y no ponderados de: un descenso de alrededor del 25% en el Gasto del Gobierno por educando potencial, un aumento del 10% en la dotación de maestros e incrementos del 15% en la

cobertura y transferencia (véase los gráficos adjuntos referentes a ésta última).

Lo anterior sugiere que los logros cuantitativos en educación, principalmente la cobertura, responden más a determinantes que actuaron en el pasado que a circunstancias presentes y aparecen como objetivos "blandos" para las políticas sociales, en la medida que se puede lograr un aumento de cobertura con caídas en el gasto público orientado al sector, sin descartar el posible aporte a estos resultados que puedan provenir de aumentos en el gasto privado, o de la a veces invocada, y por supuesto posible, mayor eficiencia en la utilización del gasto público asignado.

Por su parte otros 2 países (Argentina y Colombia) también vieron mejorar sus indicadores de resultados cuantitativos, a pesar de que descendieron sus dotaciones relativas de docentes a escolares. Los 2 países restantes (Brasil y Panamá), al contrario que los anteriores, se caracterizaron por experimentar aumentos en la disponibilidad de recursos según ambos indicadores (gasto público y docentes escolares) con comportamientos encontrados (aumentos y descensos) en sus resultados, por nivel de la enseñanza. Como guía, cabe mencionar que países como Argentina, Chile, Cuba, Perú, Trinidad y Tabago y Uruguay, transfieren más del 55% de los educandos del primer nivel el



segundo, seguidos de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, República Dominicana, México, Panamá y Venezuela que transfieren entre el 40% y el 55%.

Al considerar adicionalmente los indicadores de resultados que se obtuvieron para las principales áreas metropolitanas de 6 países de la región, (Buenos Aires, San Pablo, Bogotá, San José de Costa Rica, Montevideo y Caracas), ⁴ se corrobora el buen desempeño de los sistemas educativos en el periodo, en cuanto a sus logros cuantitativos. En efecto, en el Cuadro 13 del Anexo se puede observar que: i) en la mayoría de los grupos de población joven disminuyó la proporción con bajos niveles educacionales a aproximadamente 2/3 del nivel anterior a los ochenta y aumentó su tasa de asistencia a establecimientos de enseñanza entre un 15% y un 20%, y ii) entre los niños y adolescentes descendió la proporción con rezago educacional a 3/4 de la anterior. El único resultado discordante con las tendencias señaladas sería el aumento

observado en 4 de los 6 países en la tasa de deserción escolar, la que se elevó en alrededor de un 70% respecto de su registro al comienzo de los ochenta, pero debe tenerse presente que su nivel se movió entre valores del 1% al 5%.⁵

Estos resultados podrían ser compatibles con la tesis de una creciente estratificación de los circuitos educacionales, en la medida que los indicadores agregados de transferencias, matrículas y rezagos incorpora los aumentos en el nivel de logros de aquellos educandos que se ubican en los estratos mejor dotados en términos de recursos humanos y materiales. De este modo, la situación supuestamente estática o aún declinante de los estratos más desfavorecidos no afectaría negativamente los valores de los indicadores agregados siempre y cuando su contribución no altere el signo del resultado neto, ocultando la heterogeneidad de los desempeños educativos de distintos segmentos de población.

4. Algunas evidencias numéricas de la estratificación de los circuitos educacionales y de sus consecuencias.

Como se ha mencionado, los resultados globales anteriores podrían ocultar entre sus logros cuantitativos un aumento en las heterogeneidades derivado de una mayor estratificación de los circuitos educativos. Con referencia al mismo cabe indicar que en Chile la matrícula básica y media de establecimientos particulares (subvencionados y pagados) pasó de representar el 21% de la matrícula total en dichos niveles en 1980 a un 40% en el año 1988⁶, mientras que en Uruguay (Montevideo) la relación análoga descendió del 29% al 23% entre 1981 y 1986.⁷

Podría asumirse que, en lo que a privatización y segmentación de la enseñanza se refiere, los países aludidos representan, en nivel y evolución, los extremos del espectro regional. Otros, como Colombia, México y Venezuela, posiblemente se ubiquen más cerca de Chile, mientras que la situación de Argentina y Costa Rica se aproximaría a la de Uruguay.

Los significativos niveles alcanzados por la privatización de las matrículas educacionales, en algunos casos con notables aumentos a pesar de la crisis económica en lo que a privatización y segmentación de la enseñanza se refiere, (Chile y análogos), entre otros con niveles importantes, y aún en países como Uruguay que descendieron su porcentaje durante la crisis, pero que posiblemente lo continuarán aumentando al recuperarse los ingresos de los hogares, requieren de un análisis que determine si existen resultados diferenciales entre el sistema público y privado que denuncien o no una pérdida de homogeneidad de la educación en su conjunto generando, por ende, desigualdades en términos de oportunidades laborales y culturales entre los ciudadanos en función de las características de su ámbito de formación como recurso humano.

Por el objetivo que persigue, tal análisis debería enfocar tanto aspectos de infraestructura, tiempo de exposición educador-educando y contenido curricular, como de rendimiento del educando, permanencia y éxito en su pasaje por el sistema, y sus logros laborales posteriores. En este caso disponemos de información sobre algunos de los aspectos anteriores sólo para Chile, debiendo tomarse los resultados obtenidos como ilustración de un proceso de creciente segmentación y heterogeneidad del sistema educativo.

Cox y Jara presentan los datos siguientes respecto del ciclo básico y medio en Chile, 1987:

- a) de los asistentes a establecimientos públicos, que son el 60% de la matrícula básica y media, el 32% culmina ambos ciclos en aprox. 17.3 años, y sólo un 9% lo cumple en 12 años como está inicialmente establecido;
- b) de los asistentes a establecimientos particulares subvencionados, que son el 33% de las matrículas, el 44% culmina ambos ciclos en aprox. 15.7 años, y un 18% lo cumple en 12 años;
- c) de los asistentes a establecimientos particulares no subvencionados, que incluyen el 7% restante, el 67% culmina ambos ciclos en aprox. 13.5 años, y un 46% lo cumple en 12 años.

Como resúmen ésto significa que de cada 3 asistentes a la enseñanza, sólo 1 de ellos en el sistema público culmina ambos ciclos y en casi 4 años más que cada uno de los 2 que terminan ambos ciclos en el sistema privado no subvencionado⁸. Estos resultados muestran a su vez los diferentes niveles de tensión entre educación y trabajo que enfrentarán los jóvenes de diferentes estratos sociales, en una sociedad cuyo rápido proceso de modernización productiva demanda cada vez mayor número de educados y mejor calidad de la educación.

Respecto al concepto de "mejor educación" se presentan a continuación los diferenciales de rendimiento en las pruebas de evaluación PER -que se establecen sobre una base 100-, por nivel socio-económico de los colegios de donde provienen los alumnos, de acuerdo a una tipología elaborada por los autores citados, cuyas categorías numeramos de 1 a 6, del mayor al menor nivel socio-económico. Como ejemplos tomamos las categorías 1 y 5,⁹ resultando los siguientes rendimientos promedios:

- para castellano en 4to. básico, 83 y 57 para las categorías 1 y 5 respectivamente,
- para matemáticas en 4to. básico, 79 y 51 para las categorías 1 y 5 respectivamente,
- para castellano en 8to. básico, 75 y 52 para las categorías 1 y 5 respectivamente,
- para matemáticas en 8to. básico, 72 y 48 para las categorías 1 y 5 respectivamente.

Si asumimos que entre los alumnos que concurren a estos distintos establecimientos no existen, en promedio, diferencias innatas en cuanto capacidades de aprendizaje, tenemos que concluir que los resultados anteriores muestran en forma elocuente las diferencias en cuanto a la forma en que se transmiten los conocimientos y el contenido de éstos, en uno u otro tipo de colegio. Estas diferencias se traducirán más tarde en oportunidades concretas de trabajo y de remuneración, a medida que las empresas se inscriben en la tendencia universal de un afinamiento de la percepción y valoración de la calidad de los recursos humanos que reclutan.

II. LA COMPLEJIDAD DE LA EVALUACION DEL DESARROLLO SOCIAL

Introducción

En el curso de la década del 80, funcionarios de gobierno, políticos, académicos y profesionales del campo social, mostraron una creciente preocupación por obtener diagnósticos sobre los efectos de la crisis económica en las condiciones de vida de la población que brindaran orientaciones adecuadas para la acción. Confrontada con los escasos datos disponibles, tal preocupación se fue traduciendo en demandas por precisar el significado de los cambios observados en los indicadores sociales más conocidos, particularmente de aquellos cuyo comportamiento no se ajustaba a las expectativas generadas por la crisis. En efecto, algunas de las dimensiones que se consideraban centrales para el mejoramiento de las condiciones de vida siguieron emitiendo señales positivas de progreso social, mientras que las alteraciones en otras dimensiones evidenciaban un deterioro del bienestar de los hogares más congruente con los profundos quiebres que había experimentado el funcionamiento de la economía. Así, paralelamente al aumento de la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza, de la tasa de desempleo abierto y de distintas formas de subempleo, a la contracción de los recursos que asignan los gobiernos a las áreas sociales, a la reducción del salario real y al surgimiento de indicios de mayor concentración de la riqueza, en algunos países de la región se produjeron, entre otros avances, disminuciones significativas de las tasas de mortalidad infantil, mejoras en la infraestructura habitacional e incrementos en las tasas de matriculación del segundo y tercer nivel.

La constatación de esta aparente independencia entre fenómenos sociales y entre algunos de éstos y los económicos, no es nueva. Buena parte del debate sobre el desarrollo latinoamericano en las últimas décadas estuvo dominado por la preocupación por la desigual distribución de los frutos de un crecimiento económico que en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial exhibió tasas relativamente altas - al menos, vistas desde la perspectiva del pobre desempeño actual - pero que no se habrían traducido en avances correlativos en el área social. En ese contexto, y fruto de la desconfianza provocada por el cuadro optimista que se desprendía de la evolución del producto per cápita - que por mucho tiempo fue considerado como un indicador "estrella" del desarrollo - surgieron recomendaciones de complementar las evaluaciones del desarrollo con análisis detallados del comportamiento de aquellos indicadores sociales que parecían reflejar mejor los cambios en la situación de los sectores menos privilegiados de la sociedad, tales como la tasa de mortalidad infantil, el analfabetismo o la esperanza de vida. Este tipo de enfoque es el que fundamentó la elaboración del Physical Quality of Life Index²¹. Lo que en la actualidad se observa con cierta dosis de perplejidad es un fenómeno que podría interpretarse como opuesto al anterior²²: tasas negativas de crecimiento del producto pueden

ir acompañadas por cambios positivos en algunas dimensiones importantes del bienestar.

El análisis realizado en la primera parte de este documento acerca de los cambios en algunas de las dimensiones más importantes de la calidad de vida durante la década del 80, permitió corroborar la existencia del mencionado grado de independencia entre distintos indicadores de progreso social, y entre éstos e indicadores de desarrollo económico.

Constatada la independencia, se pueden derivar algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, que la evaluación del desarrollo social es una tarea compleja, cuyos resultados pueden variar significativamente según los indicadores que se seleccionen para realizar el diagnóstico. Aun cuando esta conclusión parezca obvia, no lo es cuando se la contrasta con las abundantes afirmaciones sobre la evolución de las condiciones de bienestar, positivas o negativas, que se basan en la utilización acrítica de unos pocos indicadores. Segundo, que nuestras teorías acerca de los determinantes de los cambios en algunos de las dimensiones más importantes del desarrollo social requieren ser revisadas y profundizadas, pero que desde ya pueden descartarse todas aquellas que afirman una correspondencia estrecha y directa entre cambios económicos y las condiciones generales de la calidad de vida. Tercero, que la constatación de la relativa independencia entre las transformaciones económicas y sociales sugiere la existencia de un espacio importante de opciones abiertas a las políticas de los gobiernos.

A modo de hipótesis de trabajo, planteamos que el contexto actual ha favorecido que las decisiones de los gobiernos entre tales opciones alternativas se canalicen más y más hacia las áreas "blandas" de la política social. Tal contexto se caracterizaría por un fuerte estrechamiento de los márgenes de maniobra gubernamentales, que surge de la necesidad de simultáneamente cubrir las obligaciones internacionales, manejarse con un presupuesto mucho más restringido que el habitual en condiciones normales, impedir la evasión de capitales e incentivar la inversión nacional e internacional en el país, y retener el apoyo político de los sectores que lo respaldan, todo lo cual debe ser compatibilizado con las fuertes demandas por mejoras en el bienestar provenientes de amplios sectores de la sociedad con carencias en la satisfacción de sus necesidades básicas, y/o demandas de sectores medios que han visto descender significativamente su calidad de vida.

La complejidad de la evaluación del desarrollo social hace conveniente desagregar el problema en sus partes componentes y encarar progresivamente las dificultades específicas que plantea cada parte. Una primera tarea sería investigar las características de las metas del bienestar social, distinguiendo las metas "duras" de las metas "blandas", en términos del grado de dificultad para alcanzarlas y, por ende, del significado de la inversión o esfuerzo que deben realizar las sociedades y los gobiernos en el desarrollo social. Una segunda tarea sería la de elaborar un concepto amplio de desarrollo social del que se pueda derivar una definición instrumental que oriente la selección de indicadores, y que será necesariamente tentativa dado el carácter histórico, y por ende cambiante con la evolución de la sociedad y de la cultura, de las necesidades sociales y de sus satisfactores.

Como veremos a continuación, calificar una meta como "dura" o "blanda" requiere revisar las teorías acerca de las condiciones necesarias y suficientes para avanzar en cada dimensión de bienestar. Pero lo que resulta más importante retener a esta altura de la exposición es que la complejidad de la evaluación del progreso social está estrechamente relacionada con las dificultades para alcanzar un mínimo de consenso sobre la mayor o menor "dureza" de las metas así como sobre la forma de ponderar las acciones dirigidas a remover los obstáculos para alcanzar metas más duras o más blandas.

A. AREAS "DURAS" Y AREAS "BLANDAS" EN EL DESARROLLO SOCIAL

1. Determinantes de la "dureza" de las metas sociales.

En cada sociedad, y en cada momento histórico, se pueden distinguir áreas sociales, y dimensiones dentro de cada área, en las cuales es más fácil satisfacer metas de políticas, de otras en las que esa tarea resulta más difícil. La mayor o menor dificultad está determinada básicamente por cuatro factores que mantienen entre sí una relación estrecha: 1. el monto de recursos requeridos para alcanzar las metas; 2. la conductividad institucional; 3. la conductividad política y 4. la conductividad cultural de las acciones correspondientes.

a) Recursos

El diseño de una política social, y particularmente su aplicación, requiere la movilización de recursos materiales y humanos, de conocimientos y de tecnologías, recursos a los cuales los gobiernos tienen mayor o menor grado de accesibilidad. Los costos del montaje de la infraestructura necesaria para la puesta en marcha o la expansión de la cobertura de un servicio, dependen fuertemente del desarrollo de innovaciones tecnológicas que abaratan dichos costos y que, al hacerlo, producen cambios importantes en la velocidad de avance de la calidad de vida en la dimensión específica que cubre el servicio. Quizás el caso más notable en la última década de innovación tecnológica con las consecuencias mencionadas, es el de la terapia de rehidratación oral, comentada en el acápite correspondiente al análisis de la evolución de la mortalidad infantil. Sin duda, los organismos nacionales e internacionales envueltos en esta cruzada específica, han logrado un considerable éxito al lograr que la atención de los gobiernos se concentrara sobre la mortalidad infantil, identificándola como una lacra social cuya permanencia hiere la sensibilidad humana y que por consiguiente plantea su rápida reducción como una de las metas prioritarias de la política social. Pero al convertir la disminución de la mortalidad infantil en un "hecho social" importante, también han logrado canalizar hacia esta empresa una cuota mayor del conocimiento y las habilidades humanas, lo que sin duda fue un factor significativo en la producción y difusión de innovaciones tecnológicas - como la terapia de rehidratación oral - que redujeron considerablemente el costo de enfrentar con éxito el problema. La moraleja de esta historia es que existe una relación causal compleja entre el costo relativo de distintas metas de bienestar y equidad social y las prioridades que se fijan los gobiernos. Esto es, que si bien la disponibilidad de recursos determina las prioridades, también la fijación de prioridades claras y con capacidad de convocatoria permite movilizar voluntades y abaratar costos. Al respecto, es conveniente añadir que la capacidad de convocatoria de una meta social depende no solo de su contenido sino también de la forma en que se la presenta. Una buena operacionalización, que haga rápidamente inteligible lo que se quiere alcanzar, facilita la comunicación de lo que se pretende, hace más popular el concepto y favorece la receptividad de su contenido.

b) Conductividad institucional.

La conductividad institucional se refiere a la mayor o menor fluidez en el desplazamiento, y a la mayor o menor distorsión con que, a través de su procesamiento burocrático, las ideas se transforman en acciones de política. Uno de los grandes obstáculos a la gobernabilidad de algunos países de la región proviene justamente de la débil capacidad de los responsables de la conducción nacional para vencer la resistencia de los intereses enquistados en algunas de las burocracias públicas, o para quebrar la apatía y orientar la motivación de los funcionarios hacia el cumplimiento de sus roles como servidores sociales. En rigor, muchos de los "outputs" que suelen interpretarse como consecuencias de la puesta en práctica de políticas sociales de un gobierno no son más que productos, difícilmente modificables, de la inercia de patrones institucionales rigidamente establecidos con anterioridad. Estos patrones no sólo fijan metas burocráticas propias, con poca capacidad de respuesta a los cambios en la sociedad y en las orientaciones de los gobernantes, sino que también fijan los criterios con los que se va a medir el propio desempeño institucional.

Como vimos, la crisis implicó, para muchos países, un congelamiento del reclutamiento en el sector público, y un fuerte deterioro de las remuneraciones de sus funcionarios. Es probable que ello haya estimulado la desertión de los más dinámicos, y disminuido la motivación para emprender con entusiasmo el diseño e implementación de políticas innovadoras en los funcionarios restantes.

c) Conductividad política

La conductividad política se refiere a las resistencias de los grupos de interés que se movilizan hacia la defensa del status quo cuando las intervenciones del estado implican directa o indirectamente un cambio en los patrones de distribución o redistribución existentes (o aún, cuando se amenaza el monopolio de los signos más prominentes de status o distancias sociales, como en el caso de las políticas tendientes a la universalización de ciertos servicios). En épocas de crisis, cuando se exagera la pugna distributiva por recursos crecientemente escasos, la activación de los grupos de interés puede generar barreras impermeables a las mejores intenciones gubernamentales de mejorar las condiciones de equidad. Justamente, una de las consecuencias de la actual crisis es la debilidad relativa de la posición del estado frente a los actores económicos y políticos más influyentes, derivada de la necesidad de los gobiernos de cubrir las obligaciones internacionales, de impedir la evasión de capitales, de incentivar la inversión nacional e internacional en el país, y de retener al mismo tiempo el apoyo político de los sectores que los respaldan. En este marco, los márgenes de maniobra para instrumentar políticas de equidad social se restringen a las opciones más blandas, que son, en definitiva, las que despiertan menores resistencias de los principales grupos de presión y se mantienen en la periferia de la pugna distributiva.

d) Conductividad cultural.

Finalmente, el carácter blando o duro de una meta social está también determinado por las resistencias culturales que enfrentan las políticas diseñadas para alcanzar esas metas. Tomemos el caso, por ejemplo, de políticas dirigidas a aumentar la equidad social, promoviendo la homogeneización de condiciones de base en la educación. Sabemos que en la mayoría de las sociedades existen mecanismos a través de los cuales, aun en las escuelas públicas y gratuitas, los

maestros con mayor experiencia, la infraestructura más completa, la mejor dotación pedagógica, se concentran en los establecimientos a los que concurren los alumnos de los estratos más altos, y viceversa, el personal con menos experiencia, las instalaciones más inadecuadas y las provisiones más pobres de elementos pedagógicos se localizan en las zonas rurales o en los barrios marginales de la ciudad. Una política orientada a homogeneizar las condiciones de base tenderá a concentrar los mejores recursos allí donde es necesario compensar la ausencia de un continuo cultural entre el hogar y la escuela y donde es menor la capacidad de las familias para proveer una socialización adecuada a las mínimas exigencias de integración a la sociedad moderna. Algunos países, notablemente los casos de Estados Unidos e Israel, enfrentaron este problema con programas que permitían un "criss-cross" entre nivel de las condiciones de vida de los barrios y calidad de los establecimientos educacionales, forzando el traslado de niños, de forma de, por un lado, quebrar los mecanismos de reproducción creciente de la diferenciación social y por otro, de crear ámbitos homogéneos de socialización, en los cuales convivieran niños de distintos orígenes sociales y étnicos.

El nivel de dureza de una política de este tipo estará en relación a la receptividad de la población al mensaje que ellas llevan implícito. Las resistencias culturales serán menores allí donde el mensaje invoca contenidos que forman parte del núcleo valorativo de una nación. En cambio, cuanto más fuerte la segmentación de una sociedad, cuando más cristalizadas las barreras de discriminación social y/o étnica que separan los estratos sociales, mayores serán las dificultades para instrumentar políticas de este tipo.

B. FLUCTUACIONES ECONOMICAS Y EL LOGRO DE METAS SOCIALES "DURAS"

El estancamiento económico no sólo reduce los recursos que puede movilizar el estado para llevar a cabo sus políticas en el área social, sino también el margen de maniobra para fijar las prioridades que van a orientar su asignación. En efecto, la crisis agudiza la pugna por la forma en que se han de distribuir esos mermados recursos del estado entre las áreas sociales y dentro de esas áreas, haciendo intervenir en la competencia a algunos grupos influyentes que quizás, en épocas de mayor bonanza, acostumbraran buscar a través del mercado la satisfacción de sus necesidades en el área social (por ejemplo, educativas, de salud o de vivienda). De este modo, la crisis coloca sobre el escenario social una situación paradójica, pues al mismo tiempo que se torna más imperativa la necesidad de canalizar fondos colectivos para garantizar la posibilidad de satisfacción de necesidades básicas a un número creciente de hogares, aumenta la competencia social por los recursos escasos y la consecuente presión sobre los gobiernos por la asignación de sus recursos en áreas específicas.

Lo anterior explica dos rasgos importantes de las políticas "blandas": su atractivo para los gobiernos y su relativa independencia de las vicisitudes económicas. Concentrándose en ellas, los gobiernos pueden presentar evidencias de avances claros durante su gestión en áreas sociales cuya importancia en terminos de mejoramiento del bienestar y de la equidad no es discutible. Al mismo tiempo, el bajo costo relativo, la disponibilidad de las innovaciones

tecnológicas requeridas para la implementación de las iniciativas y el hecho de que no compiten mayormente por fondos ni amenazan privilegios sociales, las hace políticamente viables.

C. "DUREZA", BIENESTAR Y EQUIDAD

La dureza de un área social no está unívoca ni necesariamente asociada a su contribución al bienestar y a la equidad. Metas relativamente blandas, tales como la reducción de la mortalidad infantil o la eliminación del analfabetismo, tienen sin duda una enorme significación para el logro de mayores niveles de bienestar y de equidad, aun cuando no amenacen directamente, ni a corto ni a mediano plazo, las bases de los sistemas de estratificación vigentes. La consideración de este último rasgo ayuda a comprender la relativa capacidad que muestran estas metas de generar consenso en sectores muy diversos, así como su alto poder de convocatoria nacional e internacional. Tales características han permitido movilizar las energías y orientar la creatividad de personas e instituciones hacia el diseño, producción y aplicación de tecnologías que abaratan el costo y aumentan la accesibilidad, de la infraestructura necesaria para el logro de esas metas.

Si bien las políticas que se instrumentan en áreas y dimensiones sociales blandas pueden hacer contribuciones importantes al bienestar y a la equidad, es necesario estar alerta al hecho de que paralelamente a los logros en estas áreas se pueda estar reforzando la estratificación de circuitos de servicios y la activación de mecanismos de exclusión y de inequidad en las áreas más duras. De este modo, los avances en las áreas más blandas van despejando el terreno social de las desigualdades más irritantes, por ejemplo, las que tienen que ver con la esperanza de vida al nacer (mortalidad infantil) o con el acceso mínimo al mundo de la información y el conocimiento (alfabetismo) y revelan, en general, la existencia de un compromiso básico en la sociedad por controlar o eliminar las expresiones más dramáticas de la pobreza extrema. Pero a medida que se desbroza el campo social de estos rasgos polares de la desigualdad, comienzan a visualizarse con mayor nitidez los perfiles del andamiaje central de la inequidad social. Allí están instalados los mecanismos básicos de reproducción de la desigualdad como, por ejemplo, el acceso estratificado por origen social, en las primeras etapas de aprendizaje, a servicios educativos que se diferencian por la calidad de la enseñanza que imparten. Quebrar esos mecanismos es plantearse una meta "dura", pero que es intrínseca al objetivo de equidad en cuanto éste implica la eliminación progresiva de los criterios adscriptivos en la competencia por el logro de los bienes sociales.

D. DEFINICION DE DESARROLLO SOCIAL

Para los propósitos de este trabajo, definimos operacionalmente "desarrollo social" como un proceso caracterizado por el logro de avances articulados en las dimensiones de bienestar, equidad y democracia.

Por más bienestar entendemos el aumento en la disponibilidad y accesibilidad de los bienes sociales y económicos, tal como se expresa en indicadores promedio que muestran incrementos en el nivel de educación media de

la población, en la esperanza de vida, en la cobertura de atención de salud y de la seguridad social, mejoras en las condiciones de vivienda, en la calidad de los empleos y en el acceso a todos aquellos bienes y servicios que definen la calidad de la vida. Pese a su carácter global, y a que no brindan información sobre la forma en que se distribuyen los bienes a los que aluden, el significado de las diferencias entre dos o más valores de estos indicadores de bienestar es relevante y fácilmente inteligible. Así, decimos que, manteniendo constantes otras dimensiones, el nivel de desarrollo social de un país con una media educacional cercana al ciclo secundario completo, con vacaciones pagas para el 95% de sus asalariados y con una esperanza de vida de 70 años, es mayor que el de otro país con promedios menores en cada una de las dimensiones consideradas.

Ciertos niveles mínimos de bienestar corresponden a la satisfacción de necesidades básicas. Tales niveles se establecen en cada sociedad en base a la imagen pública dominante sobre lo que se entiende por condiciones dignas de vida, y se considera que los que no los alcanzan, no tienen los medios necesarios para asegurar en forma autónoma su propia reproducción y la de las personas que de él dependen, ni están en condiciones de competir por los bienes escasos. Reducir estas formas de exclusión, que constituyen los aspectos más visibles y éticamente irritantes de la desigualdad social, es un primer paso necesario para incrementar la integración social. Desde el punto de vista de la construcción y análisis de indicadores sociales, la preocupación por estos aspectos del bienestar dirigidos a crear las condiciones mínimas de integración social de los excluidos, se expresa en el interés por medir los cambios en el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza e indigencia y analizar el comportamiento de los indicadores de privaciones críticas que más afectan a este segmento de la población, como la mortalidad infantil, el analfabetismo, y el acceso a una infraestructura mínima de servicios.

Por más equidad, entendemos el debilitamiento progresivo de la capacidad de las características adscriptivas de las personas (aquellas que no dependen de sus habilidades y talentos) de influir en la distribución de los bienes sociales. Los indicadores de avances o retrocesos en esta dimensión se expresan en coeficientes de asociación, cuyos valores permiten evaluar si las desigualdades en la distribución de los bienes sociales son o no dependientes de atributos adscriptivos. Dado el rápido carácter acumulativo que muestran las desigualdades sociales a medida que se avanza en las etapas del ciclo vital, el período ideal para detectar y eliminar inequidades es el que comprende los primeros años de vida. Un buen ejemplo de ello son las oportunidades diferenciales de aprestamiento pre-escolar para niños de distinto origen social.

La inequidad social tiene muy baja visibilidad estadística. Ello se debe, por un lado, al hecho de que su medición demanda más información que la que es usual para investigar otras dimensiones del desarrollo social. Como se desprende de su definición, una medida de equidad está basada, al menos, en datos sobre la distribución de dos variables, como por ejemplo, origen social y acceso a distintos estratos de servicios educativos, y en la asociación que existe entre ellas. Por otro lado, la invisibilidad estadística de la equidad se relaciona con las orientaciones hoy día prevalecientes en los organismos nacionales que producen, procesan y deciden sobre la forma de presentación y difusión de los datos. Dada la gran significación que tiene en sí misma la meta de equidad, y su incidencia sobre la estabilidad de los patrones de legitimidad del orden

social, sobre la integración de la sociedad, así como sobre las características más o menos conflictivas de las relaciones entre los distintos segmentos que la componen, la tarea de contribuir a aumentar la visibilidad de las facetas ocultas de la inequidad social y de proponer medidas para su diagnóstico y paulatina reducción es uno de los desafíos más importantes que enfrentan hoy los científicos sociales de la región.

Finalmente, desarrollo social dentro de esta acepción implica que los avances en el crecimiento y en la distribución equitativa de sus frutos se realicen dentro de un contexto democrático, lo que básicamente significa aumentos de la participación en las decisiones sobre el contenido de los objetivos nacionales, sobre que cosas se considerarán como necesidades colectivas y que rol jugarán la educación, la salud, la seguridad social, etc. en el desarrollo de la sociedad hacia objetivos colectivamente definidos, y cuales serán los criterios que gobernarán la distribución de los bienes sociales. Los indicadores globales más importantes se refieren a las características de los regímenes políticos que permiten o niegan, estimulan o inhiben la participación de las personas en distintas esferas sociales y políticas. La existencia de un régimen democrático es, en este sentido, una condición necesaria aunque no suficiente para la participación. La medición de esta dimensión debe considerar múltiples factores, entre los cuales se encuentra la intensidad de la participación, la variedad de esferas donde se produce, y las diferencias de oportunidades de participación entre categorías sociales ubicadas en distintas posiciones de la estratificación social.

CONCLUSIONES

A través del análisis de la evolución de las tendencias en distintos aspectos de las condiciones de vida de la población de algunos de los países y áreas metropolitanas de la región, se han podido observar algunas regularidades que, a nivel más general, se podrían resumir en los siguientes puntos:

1. La crisis económica se expresó en una fuerte contracción de la actividad que afectó la situación de empleo de las personas, la calidad y estabilidad de sus ocupaciones y los niveles de ingresos reales de sus hogares. Si bien las respuestas de las familias variaron según la gravedad que asumió la crisis en cada país y la forma particular en que fueron afectados los distintos estratos sociales, entre las tendencias predominantes se pueden señalar: i) un retiro de la oferta de trabajo de los adolescentes (15 a 19 años), que se "refugió" en el sistema educativo; ii) un descenso de la oferta de trabajo, pero mucho menos marcado, entre los jóvenes (20 a 24 años); y iii) un fuerte aumento de la incorporación al mercado laboral de las mujeres adultas, y en particular las madres, buscando complementar los decaídos ingresos del hogar.

2. Pero también la constitución y la estructura de las familias parecen haber sido alteradas por la crisis. Por un lado, a través de la postergación de la edad de matrimonio y por otro, a través de un aumento de la proporción de las uniones libres, que en este contexto deben interpretarse más como expresión de situaciones de anomia, desintegración social e incertidumbre con respecto al futuro, que como reflejo de tendencias modernizantes asociadas a la igualación entre los sexos.

3. Contrariando algunas imágenes muy difundidas, la crisis no parece haber afectado otros aspectos de las condiciones de vida de los hogares, al menos en las áreas metropolitanas investigadas. Así, se mantuvo la tendencia secular a la reducción de las proporciones de hogares extendidos y compuestos. Disminuyó el porcentaje de hogares con problemas de hacinamiento así como el de hogares con carencias críticas en el acceso al agua potable y en la disponibilidad de sistemas de evacuación de excretas.

4. La crisis de la economía debilitó la capacidad de importantes segmentos de la población de adquirir servicios en el mercado, aumentando, por ende, la demanda por la provisión de servicios públicos en áreas tan vitales como la educación y la salud, en circunstancias en que las graves restricciones financieras de los estados provocaban, en la mayoría de los países de la región, significativas reducciones en los gastos per cápita en esas áreas. En forma paralela, y seguramente obedeciendo también a la última causa, se observaron deterioros en los salarios de los funcionarios públicos, mayores que los que experimentaron los trabajadores de otros sectores de la economía. Pese a este marco económico negativo, aumentaron las dotaciones de personal por demandantes potenciales (médicos por habitantes y maestros por alumnos) en cada una de las

áreas sociales mencionadas, y también mejoraron algunos importantes indicadores de resultados, como ser la mortalidad infantil, la matriculación en el segundo y tercer nivel de enseñanza y la transferencia de alumnos entre la primaria y la secundaria.

5. Un examen balanceado de las consecuencias de tales antecedentes sobre el bienestar y la equidad debe tener en cuenta al menos los siguientes factores. En primer lugar, ya sea mediante la focalización de las prestaciones, o una mayor racionalidad administrativa, o a través de la incorporación de innovaciones tecnológicas que abaratan el costo de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios esenciales, algunos países de la región lograron aumentar la eficiencia del gasto público corriente en el área social, contrarestando de ese modo los efectos de la reducción en la asignación del gasto (caso, por ejemplo, de la terapia de rehidratación oral en el tratamiento de enfermedades que inciden en la mortalidad infantil). Segundo, si bien se redujeron los salarios reales de los funcionarios públicos, y entre ellos los de los educadores y los trabajadores de la salud, el hecho de que se mantuvieran, o aun aumentaran, en muchos países de la región, los cocientes médicos/población o maestros/alumnos, podría estar denotando que el incremento observado en la cobertura potencial de los servicios, podría haberse producido a costa de un gradual deterioro de su calidad, ya sea porque las personas más calificadas buscaron empleos mejor remunerados fuera del sector público, porque redujeron su dedicación presionados por la necesidad de complementar sus ingresos, o por las carencias crecientes en la dotación pedagógica o para la atención de salud. En tercer lugar, el freno a las inversiones en instalaciones o en la dotación tecnológica puede tener efectos rezagados sobre el bienestar de la población que sólo serán detectables en la próxima década.

6. Esta situación se produce en un momento en que se hace evidente la necesidad de una radical transformación productiva, única forma de insertar a los países de la región en un mundo que esta incorporando de manera muy activa las innovaciones tecnológicas. Para hacer posible tal transformación se requiere de una decidida voluntad de los gobiernos de crear las condiciones de salud y de capacitación que son necesarias para maximizar el aprovechamiento del potencial de talentos que existe en la población. Lo que implica a su vez, aumentar la equidad, ésto es, eliminar, progresiva y sistemáticamente, la influencia de factores adscriptivos en el acceso de los ciudadanos a las oportunidades de promoción y desarrollo individual, en todos los ámbitos de la sociedad.

NOTAS

1. P.Musgrove, "Health Care and Economic Hardship", World Health Octubre de 1984, citado en el Informe del BID de 1988, p.77

2. Programa Para el Control de las Enfermedades Diarreicas. Sexto Informe 1986-1987. OMS, 15 febrero de 1988. Citado en Estado Mundial de la Infancia 1989, UNICEF, Barcelona 1989.

3. Galtung, J. "From Value Dimensions For Social Analysis To Social Indicators - Some ideas about world social accounting". University of Zurich - Fundación Bariloche. (Traducción propia).

4. Obtenidas a partir del procesamiento de los datos de Encuestas de Hogares de los respectivos países en puntos del tiempo lo más cercanos disponibles al comienzo de la década y al presente.

5. A los efectos de demostrar que estos resultados de aumento en la deserción escolar y descenso de las tasas de rezago educacional son compatibles con el resultado antes comentado de tasas brutas de asistencia escolar del 100% y más, cabe precisar que: dichas tasas se obtienen del cociente entre la matrícula escolar y la población en edad de estar asistiendo a la escuela, explicando en muchos casos las tasas superiores al 100%, y mientras las tasas de rezago se movieron entre el 15% y el 30%, las de deserción lo hicieron entre el 1% y el 5%, pudiendo el resultado neto mantenerse por encima del 100%.

6. Extraído del Cuadro No. 8 de la publicación "Datos Básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988)". Cristián Cox y Cecilia Jara. CIDE-FLACSO.

7. Calculado a partir de tabulaciones de las Encuestas de Hogares para la población de 6 a 17 años con la pregunta si asiste a un establecimiento pago o gratuito.

8. Para una correcta interpretación de estas cifras, debe tenerse en cuenta que dichos indicadores miden los logros de aquellos que se registran en cada sistema al final del ciclo, por lo que de medirse por cohorte en cada sistema, las diferencias posiblemente aumentarían.

9. La categoría 1 incluye aquellos colegios particulares que implicaban un gasto promedio anual de la familia superior a \$ 70.000 del año 1984, y la categoría 5 incluye los colegios fiscales, municipales o subvencionados que requerían un gasto promedio anual no superior a los \$ 7.000 del año 1984. No se tomó para el ejemplo la categoría 6 por la heterogeneidad de colegios que considera.

10. Overseas Development Council, "The United States and World Development: Agenda for Action", 1978 New York, Praeger.

11. Ver Hirschman, The Political Economy of Latin American Development, LARR
Vol. XXII, N. 3, 1987

BIBLIOGRAFIA

CELADE (1988), Redistribución espacial de la población de América Latina: una visión primaria del período 1950, 1985. (Informe presentado al Taller sobre consecuencias demográficas del desarrollo económico organizado por PROLAP y CEDEM. Camaguey 15-17 julio de 1988

CEPAL (1988), La Reproducción Biológica y Social los Hogares en Montevideo, LC/G.1526, 27 de junio de 1988.

CEPAL (1989), La Dinámica del Deterioro Social en América Latina y el Caribe en los 80,s. LC/G.1557, 3 de mayo 1989.

Kaztman, R. (1989), La Heterogeneidad de la Pobreza. El caso de Montevideo. Revista de la CEPAL. No.37, Abril.

Marcel, M. (1989), Privatización y Finanzas Públicas. El caso de Chile, 1985-88. Colección Estudios CIEPLAN No. 26 , junio de 1989, pp.5-60.

ANEXO DE CUADROS

Cuadro 1.
Indíces de la evolución de algunos indicadores de empleo y remuneraciones respecto del año 1980
(Algunos países de América Latina y el Caribe)

País	Año(s)	Indice de evolución de la PEA Ocup. por sectores en relación a la PEA OCUP. NO AGRICOLA(1980=100)				Desempleo Abierto (1980=100)	Salario Mínimo (1980=100)
		Emp.Privadas Grandes	Sector Público	Auto- empleo(1)	Emp.Privadas Pequeñas(2)		
México	1987	79	125	146	85	87	62
Brasil	1987	79	108	131	167	59	71
Costa Rica	1987	85	102	102	122	93	117
Colombia	1987	85	90	120	120	121	113
Argentina	1987	93	97	106	94	227	122
Venezuela	1987	98	86	94	130	150	109
Chile	1987	103	74	91	143	104	69

Fuente: CEPAL, elaborado a partir de datos publicados por PREALC

Notas: (1) Incluye solamente los autoempleados no profesionales y Trab.Fam. no Rem. no profesional
(2) Incluye las empresas con menos de 10 personas ocupadas y los autoempleados y los Trab. Fam. no Rem. profesionales

Cuadro 2.

Indices de la evolución de algunos indicadores de empleo y desempleo entre los años referidos.
(Algunas áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe)
(Primer año mencionado igual a 100)

Ciudad/País	Año(s)	Tasa parti. econ. de los jóvenes de 15-19 años	Tasa parti. econ. de los jóvenes de 20-24 años	Tasa desempleo de los jóvenes de 15-19 años	Tasa desempleo de los jóvenes de 20-24 años	Tasa desempleo de jefes de hogar homb. de 25-59 años	Tasa desempleo de jefes de hogar mujer de 25-59 años	Porcent. variación acum. del PBip/e período 1981-88(a)
Bogotá/COL	1979-86	98	110	242	240	264	197	11.1
S.J.de C.Rica/CRI	1979-88	93	111	113	104	192	311	1.5
San Pablo/BRA	1977-87	103	108	122	150	165	169	-8.7
Montevideo/URY	1981-86	85	101	139	194	118	66	-9.8
Caracas/VEN	1978-86	73	93	197	192	345	320	-14.6
Buenos Aires/ARG	1980-86	90	94	208	158	282	320	-15.2

Fuente: CEPAL, en base a procesamientos de las Encuestas de Hogares de los países respectivos.
Anuario Estadístico de CEPAL.

Notas: (a) Calculado para todo el país.

Cuadro 3.

Indices de la evolución de algunos indicadores de familia y hogar entre los años referidos.
(Algunas áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe)
(Primer año mencionado igual a 100)

Ciudad/País	Año(s)	Porcent. solteros en la población de 20-24 años	Porcent. U.Libres en pob. en pareja de 15-24 años	Porcent.hog.exten. y compuestos en el total de hogares	Porcent. hogares hacinados en el total de hogares	Tasa parti.econ. mujer 25-39 en hog. nuclear con niño <5	Porcent.jefe mujer en el total de los jefes hogar 25-59	Tasas prom. anual creci.pob.urbana(1) 70-80	81-88
Buenos Aires/ARG	1980-86	101	148	75	83	135	113	2.2	1.8
San Pablo/BRA	1977-87	-	-	103	-	158	134	4.3	3.2
Bogotá/COL	1979-86	103	256	81	-	158	117	3.3	3.1
S.J.de C.Rica/CRI	1979-88	-	-	109	-	155	88	4.3	4.3
Montevideo/URY	1981-86	109	138	91	66	132	107	0.6	0.9
Caracas/VEN	1978-86	110	139	95	79	132	105	4.1	3.3

Fuente: CEPAL, en base a procesamientos de las Encuestas de Hogares de los países respectivos.
CEPAL, en base a datos del CELADE.

Notas: (1) Calculado para todo el país.

Cuadro 4.
Evolución de algunos indicadores de salud respecto del año 1980.
(Algunos países de América Latina y el Caribe)

País	Año(s)	Gto. Total en salud del Gob. Consolidado (1980 = 100)	Gto. en salud Gob. Con. por Habitante (1980 = 100)	Nro. de médicos por Habitante (1980 = 100)	Tasa prom. anual (%) de reducción de mortal. infantil respecto a 1980	Tasa de reducción global (o/oo) de la mortal. infantil respecto a 1980
Argentina	1986	-	-	-	4.0	7.2
Brasil	1986	156	128	-	-	-
Costa Rica	1984-86	74	64	150	2.3	1.8
Chile	1986-87	95	81	-	7.9	14.5
Cuba	1986-87	-	-	174	5.9	6.0
Ecuador	1985-87	83	96	151	5.2	16.9
El Salvador	1985-87	57	50	99	-	-
Guatemala	1985	-	-	-	3.1	9.5
México	1985-86	92	83	101	-	-
Panamá	1986	140	126	125	-	-
Paraguay	1986	84	62	-	-	-
Uruguay	1986	77	90	116	4.9	9.7
Venezuela	1986	-	-	-	5.3	9.6

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL, Proyecciones de población de CELADE, Government Finance Statistics Yearbook del FMI, Demographic Yearbook de N.U. y Publicaciones periódicas de los países.

Notas: Los Gtos. del Gob. Central Consolidado a precios corrientes se obtuvieron del Gov. Fin. Stat. Yearbook Volume XII, 1988, IMF. Cuadros B. Línea 5.
Los Gtos. se llevaron a precios constantes con los Índices Anuales de Precios Implícitos en el PBI Global a precios de mercado (Base 1980 = 100) del Anuario de CEPAL.
Las poblaciones estimadas año a año, se obtuvieron de interpolaciones con el método Karup-King a partir de las Proyecciones quinquenales de CELADE

Quadro 5.

Indices de la evolución de algunos indicadores de educación con base 1980 = 100
(Algunos países de América Latina y el Caribe)

País	Año(s)	Gto.educación Gov.Con. por Hab. 5-24 años	Nro.de maestros por Pob.en edad escolar	Tasa de transf. del 1er. nivel al 2o. nivel	Matrícula 2o. nivel por Pob.en edad de asistir	Prop.de la pob. de 20-24 matriculados en el 3er. nivel
Argentina	1986	-	93	136	132	179
Brasil	1985-86	143	109	-	107	84
Costa Rica	1985-86	67	-	-	86	110
Chile	1986	94	-	-	122	122
Colombia	1986-87	-	88	109	120	124
Cuba	1986-88	-	132	-	109	117
Ecuador	1985-86	73	110	-	109	-
El Salvador	1985-86	54	109	-	112	-
México	1985-87	82	122	106	115	-
Panamá	1985-86	127	105	95	97	114
Paraguay	1985-86	73	108	115	118	-
Uruguay	1986-87	74	100	131	128	232
Venezuela	1986	-	106	98	112	120

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL, Proyecciones de población de CELADE y Government Finance Statistics Yearbook del FMI

Notas: Los Gtos. del Gob. Central Consolidado a precios corrientes se obtuvieron del Gov. Fin. Stat. Yearbook Volume XII, 1988, IMF. Cuadros B. Línea 4.
Los Gtos. se llevaron a precios constantes con los índices Anuales de Precios Implícitos en el PBI Global a precios de mercado (Base 1980 = 100) del Anuario de CEPAL
Las poblaciones estimadas año a año, se obtuvieron de interpolaciones con el método Karup-King a partir de las Proyecciones quinquenales de CELADE

Cuadro 6.
Tasas de desempleo, por año según nivel de cobertura geográfica y país.
(Promedios anuales para algunos países de América Latina y el Caribe)

Pais/Cobertura	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nacional										
BOLIVIA	-	7.1	5.9	8.2	8.5	6.9	5.8	7.0	5.2	11.7
ECUADOR	4.2	5.7	6.0	6.3	6.7	10.5	10.4	12.0	12.0	13.0
GUATEMALA	-	2.2	1.5	6.0	9.9	9.1	12.0	14.2	12.6	12.0
JAMAICA	-	13.8	11.2	14.3	13.1	12.1	10.9	10.9	8.6	8.7
Nacional Urbana										
ARGENTINA	4.9	2.6	4.7	5.3	4.7	4.6	6.1	5.2	5.9	6.5
COSTA RICA	3.5	6.0	9.1	9.9	8.5	6.6	6.7	6.7	5.6	5.2
VENEZUELA	7.8	6.6	6.8	7.8	11.2	14.3	14.3	12.1	9.9	8.3
Ciudades Principales										
BRASIL	6.5	6.2	7.9	6.3	6.7	7.1	5.3	3.6	3.7	4.0
COLOMBIA	10.6	9.7	8.3	9.1	11.7	13.4	14.0	13.8	11.7	11.4
MEXICO	7.0	4.5	4.2	4.2	6.6	5.7	4.4	4.3	3.9	3.6
PARAGUAY	-	3.9	2.2	5.6	8.3	7.3	5.1	6.1	5.6	-
Area Metropolitana										
CHILE	4.1	11.7	9.0	20.0	19.0	18.5	17.0	13.1	11.9	11.2
PANAMA	10.3	10.4	10.7	10.1	11.7	12.4	15.6	12.6	14.1	20.8
PERU	-	7.1	6.8	6.6	9.0	8.9	10.1	5.4	4.8	-
URUGUAY	7.5	7.4	6.7	11.9	15.5	14.0	13.1	10.7	9.3	9.2

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL

Cuadro 7.
 Índices de los ingresos del trabajo, por año, según sector de la economía.(1)
 (Base 1980=100)

Sector de la economía	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Sector Agrícola	100	100.5	93.6	88.8	87.1	78.5	93.8	77.2
Empresas Grandes Sec.Pri.	100	98.4	99.8	90.4	90.1	93.4	95.5	85.1
Empresas Pequeñas S.P.(2)	100	98.8	96.5	87.0	82.1	84.1	82.1	69.1
Sector Público	100	92.7	90.2	80.7	76.4	79.3	76.0	68.0
Auto-empleados (3)	100	88.1	80.6	71.5	68.0	67.1	68.1	58.9
DEL EMPLEO TOTAL	100	94.8	91.6	81.8	79.2	79.9	82.6	72.1

Fuente: PREALC, La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987.

- Notas: (1) Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.
 (2) Incluye las empresas con menos de 10 personas ocupadas, los autoempleados prof. y los Trab. fam. no rem. prof.
 (3) Incluye solamente los autoempleados no profesionales y Trab. familiares no remunerados no profesionales

Cuadro 8.
 Número de habitantes por médico, por año según país.
 (Algunos países de América Latina y el Caribe)

País	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
BOLIVIA	-	-	2018	-	1952	1956	2016	1862	1668	1580	-
CUBA	1064	1252	1393	1000	638	604	585	526	486	438	399
ECUADOR	-	-	-	-	1281	1277	1191	1143	1043	850	-
EL SALVADOR	5321	4610	4216	4057	2860	2859	2878	-	2955	2891	-
MEXICO	1880	2114	1553	1265	1045	1121	1134	1015	1035	1037	-
PANAMA	2756	2189	1735	1362	1074	1012	1000	972	890	878	858
URUGUAY	-	883	915	710	540	534	-	-	504	534	465
VENEZUELA	1487	1362	1120	931	925	889	830	854	816	799	815

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL y Proyecciones de población del CELADE

Cuadro 9.
Tasas de mortalidad infantil, por año según país.
(Algunos países de América Latina y el Caribe)

País	1975	1977	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Argentina (1)		44.6	38.5	33.2	33.6	30.5	29.7	29.6	25.0	26.0	
Costa Rica (2)		27.9	23.4	20.2	19.1	19.3	18.6	18.4			
Cuba (1)	27.5	24.9	19.4	19.6	18.5	17.3	16.8	15.0	16.5	13.6	
Chile (1)	57.6	50.1	37.9	33.0	27.0	23.6	21.9	19.6	19.5	19.1	18.5
Ecuador (1)	60.0	63.0	59.3	54.3	50.6	50.0	50.0	43.4	40.5	40.3	37.4
Guatemala (2)		69.8	69.7	65.5	63.9	64.2	65.7	55.4	56.0		
Uruguay (1)		48.5	39.6	37.6	33.4	29.9	28.6	30.3	29.3	27.9	
Venezuela (1)	43.7	39.3	33.1	34.3	35.2	28.3	26.5	27.3	26.1	24.7	

Fuente: Publicaciones periódicas de los países y Demographic Yearbook de N.U.

Notas: (1) Extraído de publicaciones periódicas de los países
(2) Extraído del Demographic Yearbook de N.U.

Cuadro 10.
Tasas de transferencia de educandos del primer nivel al segundo, por períodos.
(Algunos países de América Latina y el Caribe).

País	1964/70	1969/75	1974/80	1975/81	1976/82	1977/83	1978/84	1979/85	1980/86
Argentina	42.1	49.4	45.6	46.4	48.1	49.1	54.0	58.6	61.8
Colombia	29.7	37.5	41.7	41.9	40.3	39.9	42.6	45.2	45.6
México	24.3	33.1	43.7	46.8	45.5	45.9	47.5	46.4	-
Panamá	39.9	52.7	52.1	50.9	49.5	49.3	49.3	49.5	-
Paraguay	16.2	18.5	25.9	27.5	29.3	30.1	30.5	29.9	-
Uruguay	53.4	51.9	51.8	54.0	56.7	60.8	64.0	65.3	67.8
Venezuela	29.9	39.8	42.7	41.9	42.2	43.0	42.4	42.2	41.8

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL

Cuadro 11.
Ratio de matriculados en el segundo nivel de enseñanza respecto de la población en el grupo de edad.
(Algunos países de América Latina y el Caribe)

País	Grupos de edad	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Argentina	13-17	31.9	44.6	56.0	57.1	58.8	59.7	65.0	70.0	74.0	-
Barbados	11-16	44.0	71.0 a	85.0	85.0	89.0	89.0	93.0	-	-	-
Bolivia	14-17	9.6	24.0	35.6	33.8	34.8	35.1	37.0	-	-	-
Brasil	15-17	6.2	15.7	33.6	36.6	34.1	41.4	35.0	35.9	-	-
Colombia	11-16	11.9	24.0	46.0	48.0	46.4	46.8	49.1	50.0	55.3	-
Costa Rica	12-16	20.3	34.8	47.4	46.9	46.2	44.2	42.0	44.0	41.0	-
Cuba	12-17	14.2	29.8	80.5	80.7	78.0	80.5	82.2	85.0	87.6	90.7
Chile	14-17	22.9	37.9	61.5	62.5	63.0	63.0	66.0	69.0	74.9	-
Ecuador	12-17	11.9	25.9	50.2	56.4	54.2	52.0	55.0	54.7	-	-
El Salvador	16-18	10.8	21.0 b	24.4	21.2	24.1	25.7	24.0	27.4	-	-
Guatemala	13-18	6.1	10.4	16.8	17.3	16.4	16.6	17.0	17.6	-	-
Guyana	12-17	40.0	56.0	59.0	57.0	57.0	57.0	56.0	-	-	-
Haití	13-18	4.3	5.7	11.9	12.8	12.3	16.0	18.0	17.6	-	-
Honduras	13-17	7.4	13.7	29.9	-	32.3	31.7	33.0	36.0	-	-
Jamaica	12-18	46.0	46.0 a	58.0	60.0	60.0	58.0	58.9	58.6	-	-
México	12-17	10.7	22.0	47.7	51.3	53.1	54.4	55.0	55.0	-	-
Nicaragua	13-17	7.3	20.9	42.6	40.4	40.0	43.8	43.4	39.0	-	-
Panamá	12-17	26.9	39.2	61.0	60.1	59.0	58.4	59.0	59.0	-	-
Paraguay	13-18	11.1	15.3	26.2	27.1	29.0	30.0	31.0	31.0	-	-
Perú	12-16	18.6	36.2	58.8	57.9	58.4	62.7	63.2	65.0	72.3	73.5
R.Dominicana	13-18	7.3	20.1	41.5	43.4	38.7	42.2	50.0	50.0	-	-
Suriname	12-17	-	43.0	35.0 c	-	44.0	44.0	51.0	-	-	-
T. y Tobago	12-16	26.0	42.0	68.0	-	73.0	76.0	76.0	76.0	-	-
Uruguay	12-17	36.6	60.9	57.6	58.4	61.3	65.9	68.6	70.5	73.6	-
Venezuela	13-18	17.7	29.6	40.6	41.2	43.0	44.7	45.0	45.0	45.5	-

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL

Notas: a) Límite de edad es 11-17 años
b) Límite de edad es 13-17 años
c) A partir de ese año el límite de edad es 12-18 años

Cuadro 12.
 Proporción de la población de 20 a 24 años matriculados en el tercer nivel de enseñanza.
 (Algunos países de América Latina y el Caribe)

País	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Argentina	10.7	14.9	21.6	23.0	24.0	25.3	29.3	36.4	38.7	-
Barbados	0.8	4.0	15.6	18.7	18.7	18.9	19.4	-	-	-
Bolivia	4.2	9.3	16.5	16.5	16.4	20.6	19.5	17.2	-	-
Brasil	1.5	5.1	11.9	11.6	11.4	11.3	10.6	10.0	-	-
Colombia	1.8	4.8	10.6	12.0	12.2	13.3	12.8	13.0	13.1	-
Costa Rica	4.8	8.8	21.0	21.5	21.0	20.4	22.1	23.0	-	-
Cuba	3.1	4.9	19.5	20.0	19.3	19.8	20.2	21.4	22.8	23.0
Chile	4.2	9.7	13.6	-	13.3	14.7	15.3	15.8	16.6	-
Ecuador	2.6	7.6	36.4	34.6	32.0	32.5	33.1	-	-	-
El Salvador	1.1	3.3	4.3	6.6	10.1	11.9	12.8	13.8	-	-
Guatemala	1.6	3.8	8.4	-	7.4	8.3	8.2	8.4	8.6	-
Guyana	-	2.0	2.6	2.8	2.0	2.0	2.1	2.2	-	-
Haití	0.4	0.4	0.8	0.8	0.7	1.1	1.1	-	-	-
Honduras	1.0	2.3	8.5	9.2	9.7	9.7	9.6	9.5	-	-
Jamaica	1.7	5.5	6.4	6.0	5.9	3.9	-	4.6	-	-
México	2.6	5.9	14.1	14.7	14.9	15.2	15.6	16.0	-	-
Nicaragua	1.2	5.5	14.1	13.2	12.3	12.8	11.0	9.8	8.7	-
Panamá	4.5	7.0	22.5	23.2	24.4	22.9	24.4	25.9	25.7	-
Paraguay	2.4	4.3	8.8	8.3	9.3	10.3	9.7	-	-	-
Perú	3.6	9.9	19.8	21.6	22.2	23.4	23.7	24.0	27.7	28.9
Suriname	-	1.3	7.0	7.3	7.6	7.3	6.9	6.5	-	-
T. y Tobago	0.8	2.8	4.6	-	4.4	3.8	3.9	4.2	-	-
Uruguay	7.6	10.0	16.1	16.0	20.5	21.0	26.1	31.7	37.4	-
Venezuela	4.4	11.0	21.4	22.3	22.7	23.7	23.4	26.4	25.7	-

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL

Cuadro 13.

Algunos indicadores de educación, empleo, salud, familia y hogar al iniciar y avanzada la década del '80
Áreas metropolitanas de algunos países de América Latina y el Caribe

Indicadores (en %)	ARGENTINA Buenos Aires		BRASIL San pablo		COLOMBIA Bogotá		COSTA RICA S.J.deC.Rica		URUGUAY Montevideo		VENEZUELA Caracas	
	1980	1986	1977	1987	1979	1986	1979	1988	1981	1986	1978	1986
EDUCACION												
1.Analfab.en Pob.15-24	n/d	n/d	12.7	6.7	3.7	2.5	3.0	3.0	0.9	0.9	3.3	2.4
2.Baja educ.en Pob.15-24	n/d	n/d	49.9	32.8	26.8	18.3	9.1	7.7	5.5	3.9	13.5	8.0
3.Deserción escolar	3.0	1.9	2.0	3.4	5.2	3.2	3.1	5.3	0.7	1.5	2.9	3.9
4.Rezago educ.en Pob 7-15	10.6	n/d	41.1	30.6	27.4	16.3	17.3	18.8	17.0	14.6	27.0	23.7
5.Rezago educ.en Pob 7-15	3.7	n/d	21.7	14.0	12.2	6.4	5.8	6.8	6.3	5.3	5.0	3.3
6.Tasa asist. Pob.15-19	48.7	63.9	55.3	52.9	65.5	67.1	54.3	60.1	54.1	64.8	62.2	59.2
7.Tasa asist. Pob.20-24	22.7	25.9	26.4	19.0	32.4	32.9	25.1	28.9	24.9	35.6	30.3	31.2
8.Pob.6-11 asist.edu.paga									28.9	24.1		
9.Pob.12-17asist.edu.paga									28.7	21.8		
EMPLEO												
10.Part. econ. Pob.15-19	38.6	34.6	60.4	62.5	33.0	32.5	40.0	37.2	46.8	40.0	33.2	24.4
11.Part. econ. Pob.20-24	73.8	69.2	73.3	78.9	61.4	67.7	64.2	71.0	77.8	78.2	64.6	60.1
12.Pob.15-19 trab. y estudia	3.7	5.2	24.8	24.9	6.9	6.1	7.0	8.3	6.7	7.9	7.0	3.2
13.Pob.20-24 trab. y estudia	10.0	10.4	17.8	12.8	11.9	11.0	12.4	13.6	12.6	16.0	12.9	8.4
14.Desempleo Pob. 15-19	6.6	13.7	7.9	9.6	11.8	28.6	15.1	17.0	22.2	30.9	7.1	14.0
15.Desempleo Pob. 20-24	3.8	6.0	5.0	7.5	8.9	21.4	9.1	9.5	10.7	20.8	5.2	10.0
16.Part.econ.mujer Cas.y U.L.	33.5	39.1	29.3	n/d	32.3	51.7	n/d	40.7	52.7	67.5	52.2	57.9
17.Part.econ.mujer con niños	25.1	34.0	25.5	40.2	30.8	48.8	26.3	40.8	48.2	63.7	33.1	43.6
18.Empleo de mujer con niños	23.9	32.6	25.0	38.8	29.6	40.0	25.4	36.8	42.4	56.7	32.7	40.6
19.Desempleo Jefes Homb.25-59	1.1	3.1	1.7	2.8	1.4	3.7	1.2	2.3	2.7	3.2	1.1	3.8
20.Desempleo Jefes Muj.25-59	1.5	4.8	1.6	2.7	3.2	6.3	0.9	2.8	10.0	6.6	1.5	4.8
SALUD												
21.Pob.con protec.paga(Mutual)									71.4	65.6		
22.Pob.con protec. pública									13.5	16.3		
23.Pob. sin protección									4.6	7.6		
Familia y Condiciones de Vida												
24.Pob.15-24 en U.L./Cas.+U.L.	16.9	25.0	15.3	n/d	18.8	48.2	n/d	22.1	10.4	14.4	28.5	39.5
25.Pob.25-49 en U.L./Cas.+U.L.	9.1	10.8	8.2	n/d	9.6	10.5	n/d	11.9	7.3	8.6	22.0	25.2
26.Pob.20-24 Solteros	70.7	71.4	65.1	n/d	70.4	72.8	n/d	70.8	66.6	72.8	64.5	71.2
27.Pob.15-19 no trab. ni est.	5.3	4.6	2.9	3.5	4.4	2.3	n/d	2.3	2.6	3.5	2.2	7.1
28.Homb.15-19 no trab. ni est.	7.1	6.1	2.7	4.6	3.2	2.2	n/d	3.3	3.3	3.6	3.6	11.5
29.Pob.20-24 no trab. ni est.	1.1	1.0	1.3	1.8	3.7	1.4	n/d	2.1	0.6	0.9	1.2	2.0
30.Homb.20-24 no trab. ni est.	1.9	1.3	0.8	2.2	2.5	1.7	n/d	2.3	0.7	0.4	2.3	3.1
31.Hog. extend. y compuestos	22.6	16.9	15.7	16.1	32.4	26.3	25.3	27.5	27.4	25.0	37.2	35.2
32.Hog.c/carencia crít. agua	3.8	2.3	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	3.2	3.3	1.9	0.5
33.Hog.c/carencia crít. sanit.	10.3	8.8	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0.5	0.6	1.7	0.6
34.Hogares con hacinamiento	7.8	6.5	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	4.4	2.9	26.0	20.6
35.Hogares con jefe mujer	17.7	20.1	15.0	19.2	18.9	21.6	22.1	18.3	23.2	23.4	18.2	19.9
36.Hog.con jefe mujer 25-59	12.6	14.2	12.5	16.8	16.8	19.6	19.5	17.2	15.7	16.8	16.9	17.7

Fuente: CEPAL, en base a procesamientos de las Encuestas de Hogares de los países.

Cuadro 14.
Series de indicadores sobre gasto social de los gobiernos en algunas dimensiones, por período.
(Algunos países de América Latina y el Caribe).

Pais/Indicador	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
BRASIL										
GEPPS/POB 5-17 (Cruz.'80 p/c)	0.49	0.62	0.35	0.41	0.83	0.74	0.65	0.82	1.67	
GEDUCT/POB 5-24(Cruz.'80 p/c)	2.03	2.10	1.56	1.72	2.19	1.59	1.39	1.71	2.22	
GEDUCT/PBI (%)	1	1	0.7	0.8	1	0.8	0.6	1.2	1.6	
GSALUDT/POBTOT (Cruz.'80 p/c)	1.34	1.29	1.36	1.47	1.65	1.37	1.44	1.61	1.74	
GSALUDT/PBI (%)	1.4	1.3	1.3	1.5	1.7	1.5	1.5			
COSTA RICA										
GEDUCT/POB 5-24(Colon.'80 p/c)	2242	2391	2364	1830	1394	1548	1510	1456	1576	
GEDUCT/PBI (%)	6	6.2	6.2	5	4.3	4.6	4.3	4.1	4.3	
GSALUDT/POBTOT (Colon.'80 p/c)	1072	1152	1305	1074	933	820	908	794	829	
GSALUDT/PBI (%)	1.2	1.1	1.6	1.1	1.1	1	1.2	0.5	0.4	
CHILE										
GEPPS/POB 5-17 (Pesos'80 p/c)	5428	5850	6829	8999	9396	8132	8276	8013	8526	
GEDUCT/POB 5-24(Pesos'80 p/c)	8488	8704	8966	10045	9994	8635	8886	8804	8414	
GEDUCT/PBI (%)	4.4	4.2	4.1	3.5	3.8	3.3	3.4	3.3		
GSALUDT/POBTOT (Pesos'80 p/c)	1858	1704	1992	1925	1962	1570	1737	1650	1614	
GSALUDT/PBI (%)	2.2	1.9	2.1	2.9	3.6	3	3	2.7		
ECUADOR										
GEDUCT/POB 5-24(Sucres'80 p/c)	2211	2243	3775	3486	3132	2776	2671	2763		
GEDUCT/PBI (%)	4.3	3.9	5.3	5.4	5.1	4.5	4.1	3.7	4.1	
GSALUDT/POBTOT (Sucres'80 p/c)	318	313	403	457	428	368	373	386		
GSALUDT/PBI (%)	1.8	1.6	1.8	2.1	2.2	2	1.9	1.1	1.1	
EL SALVADOR										
GEPPS/POB 5-17 (Colon.'80 p/c)	142	135	152	138	135	112	114	109	87	83
GEDUCT/POB 5-24(Colon.'80 p/c)	143	132	139	123	111	96	96	93	75	71
GEDUCT/PBI (%)	3	2.9	3.4	3.8	3.6	3	3	2.8		
GSALUDT/POBTOT (Colon.'80 p/c)	29.4	28.2	30.3	28.0	22.9	23.6	24.6	18.6	15.8	15.3
GSALUDT/PBI (%)	1.3	1.3	1.5	1.6	1.4	1.4	1.4	1.2		
MEXICO										
GEDUCT/POB 5-24(Pesos'80 p/c)			3863	4788	5006	3416	3596	3681	3173	
GEDUCT/PBI (%)	3.2	3.2	3.1	3.6	3.4	2.6	2.5	2.6		
GSALUDT/POBTOT (Pesos'80 p/c)			253	242	243	183	215	210	211	
GSALUDT/PBI (%)	0.5	0.5	0.4	0.5	0.3	0.1	0.3	0.3		
PANAMA										
GEPPS/POB 5-17 (Balb.'80 p/c)	128	136	143	132	137	148	159	162	159	
GEDUCT/POB 5-24(Balb.'80 p/c)	172	177	169	172	170	198	208	211	215	
GEDUCT/PBI (%)	4.5	5	4.5	4.4	4.6	4.9	4.7	4.7		
GSALUDT/POBTOT (Balb.'80 p/c)	72.2	74.9	75.6	83.5	94.6	103.1	106.3	95.4	95.1	
GSALUDT/PBI (%)	1.6	1.7	1.6	1.5	1.6	1.8	1.8	1.8		
PARAGUAY										
GEPPS/POB 5-17 (Guar.'80 p/c)	4633	4354	2983	2911	3483	3509	2830	2491	2207	
GEDUCT/POB 5-24(Guar.'80 p/c)	4900	4517	4836	4938	5390	5080	4196	3671	3536	
GEDUCT/PBI (%)	1.6	1.3	0.4	0.5	0.8	0.8	1.3	1.2	1.1	1
GSALUDT/POBTOT (Guar.'80 p/c)	472	641	649	903	776	810	1062	838	402	
GSALUDT/PBI (%)	0.3	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8	0.9	0.7	0.4	0.4
URUGUAY										
GEPPS/POB 5-17 (N.Peso'80 p/c)	1436	1630	1785	1826	1975	1283	1075	1090	1228	
GEDUCT/POB 5-24(N.Peso'80 p/c)	1558	1703	1825	1828	1962	1315	1091	1130	1358	
GEDUCT/PBI (%)	1.8	1.9	2	1.9	2.3	1.7	1.4	1.5		
GSALUDT/POBTOT (N.Peso'80 p/c)	328	284	338	300	281	229	229	239	305	
GSALUDT/PBI (%)	1.1	0.9	1.1	0.9	1	1.1	0.8	0.9		

Fuente: Anuario Estadístico de la CEPAL, Proyecciones de Población de CELADE y Government Finance Statistics Yearbook del FMI.