

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

21

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1983

SUMARIO

Introducción	7
La educación latinoamericana. Exclusión o participación. <i>German W. Rama</i>	13
Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana. <i>Gregorio Weinberg</i>	39
Educar o no educar: ¿Es éste el dilema? <i>Carlos H. Filgueira</i>	55
El papel de la educación en relación con los problemas del empleo. <i>Juan Pablo Terra</i>	79
Desarrollo y educación en zonas rurales. <i>Carlos A. Borsotti</i>	111
Modelo pedagógico y fracaso escolar. <i>Juan Carlos Tedesco</i>	131
Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo. <i>Pedro Demo</i>	145
Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades. <i>Marshall Wolfe</i>	155
Algunas publicaciones de la CEPAL	173

El papel de la educación en relación con los problemas del empleo

*Juan Pablo Terra**

Este artículo está claramente dividido en dos partes. La primera pasa revista a la controversia sobre los problemas del desempleo y el subempleo en América Latina, a su naturaleza y causas, y a las medidas que habría que aplicar para erradicarlos. En términos generales, el examen que el autor realiza hace hincapié en algunas ideas del pensamiento cepalino como la importancia del concepto de heterogeneidad estructural en la descripción e interpretación de aquellos problemas, y en la crítica a la concepción economicista que supone que la solución de los mismos consiste simplemente en aumentar la tasa de crecimiento económico, y deja a un lado los problemas estructurales que obstaculizan la propagación homogeneizadora del proceso técnico y sus frutos en la estructura económica y social.

La segunda parte entra de lleno a examinar la relación entre educación y empleo; su tesis central es que los problemas más importantes de ambos (desempleo, subempleo, carencia absoluta o relativa de escolaridad) están estrechamente ligados a la segmentación económica, social, cultural y política de la sociedad y, por lo tanto, la interpretación de los mismos y las políticas que se apliquen deben tomar en consideración este hecho decisivo. A su juicio, el principal problema actual de la educación no deriva de su supuesta sobreexpansión sino, al contrario, de la desigualdad que ha caracterizado su distribución entre estratos sociales, áreas geográficas y sexos, y, en consecuencia, del limitado acceso a la misma que muestran algunos grupos sociales postergados. Admite que el proceso educativo que se ha llevado a cabo durante las últimas décadas en América Latina tiene aspectos y consecuencias de muy difícil evaluación, pero sostiene que "en la duda hay que optar por la educación". En última instancia, la educación es un derecho de la población que, sobre todo, debe orientar hacia el cultivo del saber y estar al servicio de la vida social total.

*Colaborador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

I

Los problemas del empleo

1. La visión de los años sesenta y su descrédito

Cuando durante la década de los años sesenta se produjo en América Latina el impulso hacia la planificación del desarrollo, la planificación educativa fue considerada una pieza indispensable del sistema. Esa actitud se apoyaba, sin duda, en una interpretación muy clara y relativamente simple del papel de la educación en el desarrollo. Desde la perspectiva de una acelerada modernización, cuyos rasgos mayores eran la urbanización y la industrialización, América Latina necesitaría numeroso personal calificado, una parte importante del cual habría de desempeñar actividades en la industria, muy distintas de los trabajos característicos de la economía tradicional. La adaptación de las masas latinoamericanas a ese cambio parecía difícil; la calificación de la población activa era percibida como uno de los cuellos de botella que obstruían el desarrollo. En consecuencia, la función esencial de la planificación educativa era adecuar la capacidad profesional de la población activa a los requerimientos técnicos de las nuevas tareas que habrían de multiplicarse con el desarrollo, particularmente con el desarrollo industrial. Esto no implicaba por cierto negar a la educación otros objetivos más amplios —en realidad algunos planes se proponían otras finalidades como la integración cultural y social—, pero introducía una nueva óptica cuyo norte era la adecuación técnica y cuyos instrumentos más relevantes eran las proyecciones de la demanda de idoneidad técnica y la capacitación profesional.

Este enfoque se apoyaba en una versión no muy ortodoxa de la teoría del capital humano. Para esta teoría, ni el capital físico ni la tecnología bastaban para explicar el crecimiento económico. Quedaban siempre otros factores residuales, entre los cuales se destacaba la 'calidad' de la fuerza de trabajo. Para Theodore W. Schultz, la educación dejaba de ser, a los ojos del economista, un bien de consumo y pasaba a convertirse en una forma de capital acumulado. Esta concepción fue incorporada por las teorías económicas 'ortodoxas' que, naturalmente, aconsejaron dejar librada al mercado la acumulación de ese tipo de capital y su asignación. Sin embargo, du-

rante el auge del pensamiento planificador de los años sesenta, basado en la comprobación de que el mercado operaba en forma muy inadecuada para resolver esos problemas, en especial en los países subdesarrollados, la teoría del capital humano y la economía de la educación se pusieron al servicio de la planificación educativa.

Sin duda, fue más un intento que una realización. El impulso planificador fue breve y de corto aliento, de modo que pocas veces avanzó más allá del esfuerzo de obtener y organizar información, comenzar un sistema estadístico, formular un diagnóstico y establecer algunos objetivos; cuando trascendió esas metas, su obra principal consistió en crear, reorganizar o modernizar el sistema de enseñanza técnica.

Durante los años siguientes, el crecimiento económico de América Latina, aunque bastante poco condicionado por la planificación, alcanzó un ritmo muy considerable. Para el conjunto de la región, el crecimiento del PIB registró tasas anuales medias de 5.7% en el decenio de los años sesenta y de 6.5% entre los años 1970 y 1975¹. El desarrollo industrial superó ese ritmo, manteniendo una media de 6.3% en los años sesenta y de 6.8% entre 1970 y 1975². El avance industrializador fue, por tanto, muy importante; sin embargo, no respondió a las expectativas en materia de creación de empleos. Los progresos de la productividad fueron muy importantes en la agricultura y mayores aún en la industria, y por eso mismo el crecimiento generó un aumento del empleo extremadamente reducido en la agricultura y de sólo 2.8% anual, como media, en la industria. El gran generador de empleos fue el sector terciario³. Alrededor de 1970 la agricultura brindaba el 10% de los nuevos empleos, la industria el 30% y los servicios el 60%⁴.

En segundo lugar, el crecimiento de la enseñanza media y superior fue explosivo, como respuesta a las demandas sociales de los estratos medios y altos, aunque los progresos de la enseñanza primaria hayan resultado insuficientes para resolver los problemas del analfabetismo, y

esos mismos progresos hayan sido particularmente insuficientes en ciertos grupos sociales de los niveles más bajos.

Por eso, y por las modalidades mismas de la industrialización, la demanda de capacitación técnica no se adecuó a las proyecciones —suscitando escepticismo sobre los métodos de formación de recursos humanos— ni generó los problemas que se habían supuesto. La capacitación de la fuerza de trabajo no fue, en general, un cuello de botella que obstaculizara el desarrollo industrial; por el contrario, se comprobaron algunos llamativos excedentes de población calificada.

En consecuencia, la teoría que durante los años sesenta vinculaba la educación al desarrollo perdió credibilidad. Los economistas y los gobiernos pasaron entonces a preocuparse más de las dificultades que generaban el costo global del sistema educativo y las presiones ocasionadas por los llamados 'excedentes' de educados. Los problemas del mercado del empleo se comenzaron a percibir como algo más complejo, con énfasis en el desempleo y en el subempleo. El papel de la educación para resolver esos problemas se tornó mucho menos claro y resultó muy controvertido; en consecuencia, se volvió también mucho más incierto el papel que debía cumplir la educación en el proceso de desarrollo.

La situación derivada es francamente peligrosa. La sustitución de una teoría simple, y en buena medida inadecuada, por una visión mucho más compleja y matizada, siempre debe ser saludada como un progreso; pero ese progreso es muy pobre si conduce a la incertidumbre y a paralizar las orientaciones de política. La educación necesita políticas definidas y vigorosas; y el desarrollo humano y social, en el cual están implicados el ritmo y las modalidades del crecimiento económico, necesita de la educación.

La reflexión sobre el tema se vuelve más imperiosa que nunca.

2. La visión posterior de los problemas del empleo

Los tratamientos posteriores del tema, y en especial la producción bibliográfica de PREALC y CEPAL en ese campo, aparecen centrados en la preocupación por el desempleo y el subempleo. Explican que el crecimiento económico de Amé-

¹UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *Informes finales 3, La educación y los problemas del empleo*, cuadro 3.

²*Ibidem.*

³*Ibidem*, cuadro 5.

⁴*Ibidem*, p. 7.

rica Latina, aunque apreciable por su ritmo, ocupa sólo en forma parcial la fuerza de trabajo. Las consecuencias significan, desde el punto de vista económico, la subutilización de un recurso fundamental y el estrechamiento y segmentación del mercado interno; desde el punto de vista social, una acumulación de graves problemas, entre los cuales los mayores son la dimensión de la pobreza y la marginalidad.

a) *El desempleo*

El primer componente de esta subutilización es *el desempleo abierto*. En 1976, PREALC estimaba, valiéndose de una información empírica no exhaustiva por deficiencias en la información, que la tasa de desempleo abierto del conjunto de América Latina había sido de 5.8% en 1970, resultado de cifras nacionales que variaban entre 2% y 16%⁵. Esas tasas, más elevadas que las de los países capitalistas desarrollados, eran atribuidas a un crecimiento insuficiente de las economías latinoamericanas. Las proyecciones basadas en modelos econométricos señalaban, a largo plazo, un desempleo abierto creciente, que para fin de siglo llegaría, según PREALC, al 9.9%, y según la CEPAL al 6.3%⁶.

Las opiniones, desde entonces, han cambiado perceptiblemente. Si las hipótesis anteriores hubieran sido exactas, la disminución del ritmo con posterioridad a la crisis del petróleo, habría acentuado el desempleo en forma inmediata. Según la información actual, sin embargo, el desempleo abierto urbano, que en 1970 era de 6.6%, habría descendido gradualmente hasta el 5.8% en 1980, a pesar del menor crecimiento económico registrado durante la segunda mitad de los años setenta⁷. Estos hechos cuestionan seriamente la explicación basada en 'la insuficiencia dinámica' de las economías latinoamericanas y, mucho más aún, las señaladas tendencias de incremento a largo plazo. La observación es válida aunque el agudizamiento de la recesión poste-

rior a 1980 haya elevado, entonces sí, la tasa hasta 7.4% en 1982⁸.

Cabe enunciar aquí algunos supuestos razonables a partir de las series conocidas de tasas de desempleo abierto, y hechas las debidas reservas dada la todavía insuficiente cobertura y calidad de la información empírica disponible:

i) El desempleo alcanzaba, como promedio, antes de la crisis del petróleo, tasas más elevadas que las características de los países desarrollados. Esa diferencia no era imputable a una insuficiencia global en la tasa de crecimiento económico, lo que llevaría a pensar que tampoco se resolvería sólo con una aceleración del crecimiento. La explicación debería basarse en diferencias estructurales existentes entre esas sociedades y, en principio, no cabría restringir el análisis a las variables econométricas incluidas en los modelos utilizados.

ii) Aunque la aparente contradicción con la pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas no basta para excluir la posibilidad de una explicación coyuntural del fenómeno, el descenso registrado en las tasas entre 1970 y 1980 sugiere una tendencia a más largo plazo vinculada a la evolución estructural de la sociedad. Una explicación de ese tipo no ha sido formulada hasta el momento, o por lo menos no se ha impuesto.

b) *El subempleo*

El segundo componente de la subutilización es el *subempleo invisible*⁹; se trata aquí de un concepto cuya precisión es más difícil. En una primera definición muy simple, se trata de la utilización parcial de la capacidad de trabajo de las personas, cuando no se expresa por una limitación del tiempo trabajado.

Esta definición podría abarcar dos casos. El primero correspondería a las personas que desperdician sus conocimientos o su capacidad adquirida desempeñándose en un empleo que está por debajo de su calificación, problema muy ligado al de los llamados 'excedentes educativos'. El

⁵PREALC, *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, Santiago de Chile, OIT, 1976, cuadro 5.

⁶*Ibidem*, cap. III.

⁷PREALC, "Ajuste externo, empleo y salarios en América Latina y el Caribe", en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, N° 372, cuadro 1.

⁸*Ibidem*.

⁹Prescindimos aquí de considerar los otros dos componentes notoriamente menos significativos: el desempleo oculto y el subempleo visible. Véase: *La educación y los problemas del empleo*, op. cit., cap. III y notas.

segundo correspondería a las personas con una productividad anormalmente baja, lo que en general deriva de insuficiencias en bienes de capital, tecnología, materias primas o mercados. Ejemplos típicos: el minifundista cuya capacidad de trabajo bastaría para explotar una tierra mucho más extensa, con resultados sustancialmente mejores; o el desocupado urbano que, a falta de empleo productivo, desarrolla actividades muy mal pagadas, y tal vez poco útiles, como cuidar automóviles estacionados en las calles. En ambos casos, la idea de una capacidad de trabajo parcialmente desperdiciada surge naturalmente.

La expresión *subempleo* utilizada en forma corriente en América Latina se refiere al segundo concepto. La definición generalizada sería *una ocupación, a tiempo normal, en tareas de baja productividad*. Pero, no siempre la productividad es un dato disponible, y la baja productividad es sustituida como indicador por *la baja retribución y los bajos ingresos*. Esta es una deformación muy seria, pues en muchos casos los salarios son bajos aunque la productividad no lo sea. Parece, por tanto, demasiado equívoco confundir subempleo con explotación.

Aun referido a la productividad, el concepto, formulado en su forma genérica, es muy problemático. ¿Cuál es la productividad normal? ¿La media nacional? ¿Una media latinoamericana? ¿Algún nivel absoluto considerado como un mínimo aceptable? ¿Una referencia extraída de los países desarrollados? La magnitud del subempleo cambiará según cual sea la respuesta. Para que la población tenga pleno empleo ¿tiene que ser igual la productividad en todos los empleos? ¿tiene que ser rico el país? El término desempleo ¿es un sustituto de pobreza? ¿es un sustituto de desigualdad?

El concepto se vuelve peligroso en la medida en que, excesivamente abstracto, pierde contacto con el punto de partida y termina designando con la misma palabra fenómenos sociales tan distintos como pueden ser la desocupación coyuntural disfrazada, el retraso tecnológico, los desniveles regionales o nacionales de la renta por habitante, y la pobreza que resulta de la irracional distribución de los bienes productivos o de las extremas desigualdades salariales. En definitiva, es arriesgado en la medida en que confunden bajo el mismo rótulo la utilización parcial de la capacidad de trabajo; su utilización plena pero

ineficiente; y su utilización plena, eficiente, pero defraudada en su remuneración.

Este fenómeno del subempleo, medido habitualmente por el ingreso, ha sido calificado de manera reiterada como el principal problema de América Latina¹⁰. Así, se ha estimado que, en 1980, afectaba a 46 millones de personas, o sea a un 41% de la población activa¹¹. Pero no sólo se considera cuantitativamente mucho mayor que el desempleo abierto; se aprecia también como más grave; y las razones para ello son varias. El desempleo abierto suele ser para cada individuo un estado transitorio, si bien para algunas categorías de la población activa adquiere forma cíclica o repetitiva; el subempleo, en cambio, es un estado predominantemente crónico. En segundo lugar, el desempleo abierto afecta con preferencia a las mujeres y a los jóvenes, mientras el subempleo es más característico de los jefes de familia y arrastra consigo al núcleo familiar entero¹². Todo esto es admisible, aun cuando se formulen reservas sobre el concepto de subempleo: la mayor parte de los fenómenos sociales englobados bajo ese rótulo son manifestaciones estables y crónicas de malformaciones sociales. Se asocian estrechamente a la pobreza; determinan intensamente la calidad de vida; segregan socialmente; y reproducen y perpetúan sus círculos viciosos a través del medio, de la herencia cultural y económica, y de la marginación respecto al poder social.

Desde la perspectiva de mediados de los años setenta, el subempleo no sólo era dramáticamente amplio, sino que se estimaba creciente¹³. Pero el tiempo transcurrido no ha comprobado esa tendencia. Se estima hoy que, como proporción, el subempleo es ligeramente decreciente, aunque siga aumentando en términos absolutos; en esto incide la pérdida de peso porcentual del minifundio rural, dado el rápido crecimiento de la población urbana, donde el subempleo es menor. De todos modos —como la pobreza— no tendería a reducirse en valores absolutos; y, menos aún, a desaparecer.

¹⁰PREALC, *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, op. cit., p. 1

¹¹PREALC, "Técnicas para la planificación del empleo en América Latina y el Caribe", en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo en América Latina* N° 329.

¹²PREALC, *El problema del empleo...* op. cit., p. 21.

¹³*ibidem*, cap. III-C.

c) La subutilización total de la fuerza de trabajo

En la bibliografía de la región con frecuencia se suele sumar desempleo abierto y subempleo para llegar a lo que se ha llamado *subutilización total de la fuerza de trabajo*. Para ello se ha recurrido al procedimiento de expresar el subempleo por un número de desempleados equivalentes, tomando como base la proporción de la productividad o el ingreso de los subempleados con respecto a la productividad o al ingreso normales. Así, los 46 millones de subempleados de 1980 se consideraban 'equivalentes' a 24 millones de desocupados totales; los que, sumados a los 6 millones de desocupados abiertos, totalizaban 30 millones de 'desocupados equivalentes'¹⁴. Quizás para ciertos fines, y con un atento sentido crítico, sea de utilidad manejar una equivalencia tan abstracta. Pero tampoco puede ocultarse sin embargo que las reservas sugeridas por el concepto de subempleo aumentan después de esta transmutación. Mas, en el momento en que las reservas se convierten en una objeción formal, es cuando estos cálculos se manejan al servicio de la tesis de la insuficiencia dinámica. Demasiadas veces se ha explicado en América Latina este volumen de subutilización de la fuerza de trabajo por un crecimiento insuficiente del producto económico; y demasiadas veces también se han exhibido esas cifras como prueba de que el crecimiento económico estaba por debajo de lo requerido.

Es obvio que nadie desea convertirse en abogado de un crecimiento económico lento, ni sostener que la solución de los problemas sociales es independiente del incremento del producto. Otras son las objeciones: ¿es lícito concluir, de los hechos conocidos, que ha sido una tasa de crecimiento insuficiente la que ha impedido reducir desempleo y subempleo?; ¿es legítimo inferir que una tasa mayor absorbería por sí el desempleo y el subempleo?

Aun referida al desempleo abierto, cabe pensar que esta última expectativa resultaría defraudada. Con seguridad que un crecimiento más acelerado debería reducir el exceso de desocupación provocado después de 1980 por la fuerte recesión; pero el resto, es mucho más que

dudoso. Existen numerosos ejemplos de desarrollos locales o nacionales muy rápidos, e incluso excepcionales, que han coexistido con altas tasas de desocupación. El problema, con seguridad, merece un examen muy cuidadoso.

Pero es con respecto al subempleo que tal expectativa parece menos fundada: ¿un crecimiento acelerado distribuiría por sí solo racionalmente la tierra?; ¿asignaría en forma menos concentrada los bienes de capital?; ¿haría más equitativa la distribución de ingresos?; ¿reduciría la segmentación tecnológica? Luego de las experiencias de crecimiento registradas en la región, pocos se animarían a dar, a estas preguntas y a otras similares, respuestas afirmativas.

Aun si se dejan a un lado las diferencias de estilo entre crecimientos 'mano de obra intensivos' o 'capital intensivos', la explicación simple de que el desempleo es una función inversa de la tasa de crecimiento del producto, vale para el desempleo abierto y para algunas formas de desempleo disfrazado, pero en modo alguno para el conjunto del llamado subempleo. Y, además, vale en el entorno de la variación coyuntural, si se suponen fijas las características estructurales. Por de pronto, es clásica la designación 'desempleo friccional' para designar un cuántum incomprensible de desocupación requerido para el funcionamiento del mercado, y definido por características estructurales de cada economía y de cada sociedad, que subsiste aun durante períodos con un crecimiento muy ávido de mano de obra. Parece indispensable determinar dichos parámetros y buscar sus causas estructurales, las que pueden abarcar campos tan variados como la organización territorial, las divisiones culturales, los desplazamientos de población, la capacitación profesional o la eficiencia de los servicios de empleo y de los métodos de reclutamiento, antes de concluir que la diferencia con los países capitalistas desarrollados se debe al ritmo de crecimiento del producto por habitante; y esto sobre todo cuando en esta variable no se aprecian diferencias significativas entre América Latina y aquellos países. Podrá parecer que este cuestionamiento de las interpretaciones más difundidas sobre los problemas del empleo se desvía demasiado del tema central de este artículo. Pero no será posible situar adecuadamente la función de las políticas sociales, y, entre ellas, las orientadas a transformar aspectos estructurales de la socie-

¹⁴PREALC, "Técnicas para la planificación"..., *op. cit.*, cuadro 1.

dad, sin despejar primero la falacia corrientemente implícita en la tesis de la 'insuficiencia dinámica': el supuesto economicista de que todos los problemas del empleo dependen puramente del crecimiento económico y son, por tanto, independientes en última instancia de las demás dimensiones de la vida social. Restablecer en su sitio las incógnitas actuales sobre la naturaleza y las causas de los problemas del empleo, es condición indispensable para reflexionar sobre el papel que en ese campo tiene, o puede tener, la educación.

d) *La heterogeneidad tecnológica y el sector informal*

En realidad, desde hace mucho tiempo se reconocen en América Latina las raíces estructurales del subempleo. La CEPAL ha prestado mucha atención a la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas; esa heterogeneidad se manifiesta en la coexistencia de unidades productivas muy diferentes por sus características: organización, dimensiones, tecnología, densidad de capital o densidad de mano de obra. Algunas de estas unidades parecen supervivencias de un pasado remoto, mientras otras imitan los modelos actuales o recientes de los países más desarrollados. Se ha señalado por ello que coexisten un 'estrato primitivo', un 'estrato intermedio' y un 'estrato moderno'. Aníbal Pinto y Armando Di Filippo hace más de diez años establecían, entre los estratos extremos, diferencias de productividad de 1 a 29¹⁵ y señalaban que el volumen de personas ocupadas en el 'primitivo' casi doblaba al volumen ocupado en el 'moderno'.

Esta división en estratos corta, en cierto modo transversalmente, la clasificación por ramas de actividad, aunque no divide a cada una de ellas en las mismas proporciones. El estrato 'primitivo' mantenía los mayores volúmenes de producción en la agricultura y el artesanado; abarcaba sólo una proporción menor en la minería, los servicios básicos y el comercio; y desaparecía en la producción fabril.

¹⁵ Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Notas para una estrategia de la distribución y redistribución del ingreso", en Alejandro Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

El concepto de 'primitivo', aunque tiene un significado especial, es, en rigor, inadecuado. Si en antropología se ha subrayado que los así llamados pueblos primitivos actuales en realidad no son primitivos, con más motivo debe aclararse que esos estratos productivos, integrados de muchas formas a sociedades nacionales actuales, por sus características y por su sentido han sido profundamente modificados por la evolución histórica.

Un concepto emparentado a éste, y hoy muy difundido, es el de sector informal. PREALC, siguiendo de cerca al informe de la OIT sobre Kenya, lo definía por las siguientes notas,¹⁶ lo que muestra muy bien la heterogeneidad multidimensional de la vida económica en los países en desarrollo:

- i) *Facilidad de entrada*, sobre todo ofrecida por la falta de los procesos administrativos requeridos para la instalación de empresas más grandes y, más aún, por los escasos requerimientos de capital.
- ii) *Propiedad familiar*, como organización predominante de las unidades económicas.
- iii) *Bajo nivel de calificación de la fuerza laboral*, el que, con frecuencia, se obtiene fuera del sistema educativo formal.
- iv) *Pequeña escala* de las actividades.
- v) *Uso de recursos de producción domésticos*.
- vi) *Tecnología intensiva* en mano de obra.
- vii) *Mercados competitivos*, opuestos a la tendencia monopólica u oligopólica del sector formal, tanto para factores como para productos. Desde el punto de vista de los trabajadores individuales, la facilidad de entrada significa una oferta muy elástica de mano de obra y, en consecuencia, bajos ingresos, comprimidos por la competencia y sólo limitados por los niveles de subsistencia.

Y agrega otras notas complementarias:

- viii) *Poca diferenciación entre propietarios del capital y aportadores del trabajo*.
- ix) *Limitado papel del salario*.
- x) *Débil grado de organización interna de las empresas*.
- xi) *Débil regulación externa*.

¹⁶PREALC, *El problema del empleo en América Latina...*, op. cit., p. 36.

Este tipo de definición por acumulación de notas descriptivas, y que no siempre se cumplen todas, no deja un concepto muy nítido; pero de todos modos es preferible a aquellas donde ya se presupone una etiología. Para una de esas definiciones, el sector informal abarcaría a aquellas personas que "no ejercen su actividad en las empresas organizadas y constituyen el resultado visible del excedente de fuerza de trabajo"¹⁷. Aparece aquí, previa a toda demostración, la tesis del excedente de fuerza de trabajo —correlativa a la de 'insuficiencia dinámica'— y la afirmación, poco defendible por cierto, de que toda actividad en empresas no organizadas es expresión de ese excedente.

El tema del sector informal es un tema difícil; el análisis económico se encuentra mucho más cómodo cuando trata del estrato moderno y de las empresas organizadas, temas que cuentan

con el muy valioso apoyo del pensamiento económico y sociológico, procedente de los países desarrollados. Aunque también allí se ha descubierto la importancia de un sector informal, antes subestimado, constituido por actividades que escapaban a la conceptualización ortodoxa, es indudable que ese sector informal es muy distinto de su equivalente en los países en desarrollo.

Cualesquiera sean las oscuridades conceptuales que resta superar, lo que está fuera de discusión es que una parte importante del llamado subempleo, corresponde a este sector; y que las diferencias que lo separan del sector formal, tienen un fuerte carácter estructural y presentan, entre sus muchas dimensiones, connotaciones culturales innegables. Este aspecto del problema basta por sí solo para inferir que, si no se quiere desnaturalizar el fenómeno del subempleo y equivocarse su diagnóstico, es imperioso examinarlo en toda su complejidad sociológica.

II

Las causas de la segmentación del mercado de empleo

Planteado el problema en esos términos debía imponerse una pregunta capital: ¿Qué ocurre en el mercado del empleo para que subsistan persistentemente tales bolsones de fuerza de trabajo desperdiciada? Porque si se supone un funcionamiento fluido del mercado, la economía debería tender a ocupar en su casi totalidad la población.

Desde luego, y esto explica el 'casi', se supone que subsistiría, de todos modos, un residuo ineliminable de desocupación 'friccional'. Quienes cambian de trabajo, aun en situaciones llamadas de pleno empleo, no lo hacen en forma instantánea. El puesto de trabajo disponible y la persona adecuada para ocuparlo necesitan tiempo para buscarse; la persona tiene que desplazarse, tal vez, geográficamente, cambiar de vivienda, capacitarse. Los cambios estructurales de la economía, las migraciones, las fluctuaciones

coyunturales, las modificaciones tecnológicas, los azares microeconómicos y hasta las posibilidades personales de progreso en la carrera ocupacional, generan continuos cambios de trabajo. De esos cambios y del tiempo que insumen, resulta un cuántum de desocupación friccional, que puede variar en el tiempo, o de país a país, al modificarse las condiciones.

Al tratar este tema parece necesario hacer referencia a la tesis, de origen marxista, del 'ejército de reserva', según la cual las economías capitalistas dejan siempre un cuántum de mano de obra desempleada, para reducir el poder social de los trabajadores y aminorar así el costo de la mano de obra. En realidad hay algo de esto, aunque no necesariamente según esta formulación, que aceptan todos los análisis del mercado de trabajo. Al escasear la mano de obra, su precio tiende a subir; el encarecimiento de la mano de obra induce al empresario a introducir técnicas que utilizan más capital, que desocupan personal y al mismo tiempo eliminan la presión en favor del aumento de los salarios. Se puede fácilmente

¹⁷P.R. Souza y V.E. Tokman, "El sector informal urbano en América Latina", en PREALC-OIT, *Sector informal, funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, OIT, 1978, p. 28.

acordar que este fenómeno se combina con las exigencias motivadas por resistencias friccionales, para definir, recurriendo a un cierto *quántum* de desocupados, un equilibrio entre el suministro fluido de mano de obra a bajo costo y la limitación de la inversión en bienes de capital exigida por las tecnologías más avanzadas y ahorradoras de mano de obra.

Todo esto es comprensible. Pero ¿por qué un comportamiento sustancialmente distinto del que registran las economías desarrolladas? ¿Por qué esas magnitudes de subutilización? Es esta diferencia la que queda sin explicar. Por algún motivo todo ese llamado 'excedente' de mano de obra, no fluye hacia el mercado como haría prever la teoría. Si es un excedente, al menos los equilibrios no parecen buscar absorberlo. Una profunda heterogeneidad tecnológica, social y cultural, parece segmentar el mercado en mundos yuxtapuestos, casi incomunicados, y donde no rigen las mismas leyes.

Era inevitable que surgieran intentos de explicar esta segmentación, ya que algunos no se conforman con la referencia a una insuficiencia dinámica cuantitativa.

1. *Las tesis radicales*

Algunos teóricos, ortodoxamente marxistas o norteamericanos de las corrientes radicales, han insistido en que el centro del problema está en las relaciones de producción y en los conflictos de clases relativos al excedente de producción. A su juicio, el desempleo y el subempleo no derivan de problemas tecnológicos, ni de las características educacionales del capital humano; por el contrario, el capital escoge la tecnología y recurre a los demás medios económicos y políticos para mantener esa reserva de mano de obra que le permite deprimir los salarios y apropiarse del excedente. Muchas veces se pone tanto énfasis en la intencionalidad de la elección de tecnología para lograr ese resultado, que algunas de estas explicaciones fueron calificadas de 'conspirativas'¹⁸. Como es obvio, parece poco verosímil que las decisiones microeconómicas que definen la incorporación de tecnología puedan actuar, disciplinada e in-

tencionalmente, al servicio de una estrategia semejante. Parece más razonable pensar que las decisiones microeconómicas se adoptan en el ámbito de cada empresa buscando el interés de la misma, y que la intencionalidad colectiva de los empresarios se vuelca sobre todo a contener los salarios y las presiones sociales, sea durante las negociaciones colectivas, sea por medios políticos, esto último sobre todo cuando pueden disponer de los recursos del Estado autoritario.

Si esto es así, los empresarios mal podrían extremar la adopción de tecnologías liberadoras de mano de obra, sin actuar irracionalmente sacrificando las ventajas económicas y la capacidad competitiva de sus propias empresas. En consecuencia, las preguntas que se imponen son las siguientes: ¿Por qué el ejército de reserva habría de ser mayor que en los países capitalistas desarrollados? ¿Son acaso esos países menos capitalistas que América Latina?

Otra vez: lo que la explicación no explica es, precisamente, la diferencia. Según la propia teoría, el conflicto de clases es un factor común a capitalismo desarrollados y subdesarrollados. Las diferencias explicativas deben ser otras; deberían buscarse en la naturaleza del sistema económico y en su articulación con el sistema social y político.

El punto es importante desde el punto de vista de la educación. Si la tesis del ejército de reserva explicara, como propia del sistema mismo, la diferencia resultante en el terreno ocupacional, poco espacio le quedaría a las políticas sociales, entre ellas a la educación, para alterar los mecanismos generadores del desempleo y el subempleo. Si en cambio la diferencia puede estar en el sistema social y político, el tema debe replantearse nuevamente.

2. *La explicación del dualismo tecnológico*

Algunas respuestas basan sus explicaciones en la existencia de un dualismo tecnológico. Los diferentes estratos de la economía emplean tecnologías diferentes. El estrato moderno, muchas veces dominado por empresas extranjeras, utiliza tecnologías intensivas en capital y altamente eficientes, trasladadas desde países muy desarrollados. Emplea poca mano de obra, seleccionada, y a la que puede pagar salarios elevados. Al adquirir los diseños de productos, las máquinas, los

¹⁸Claudio Salm, *Escola e trabalho*, São Paulo, Livraria Brasiliense Editora, 1980, p. 6.

equipos y el asesoramiento técnico, estas empresas importarían 'paquetes tecnológicos' rígidos, adaptados a las condiciones de las economías desarrolladas. La rigidez de estos paquetes las llevaría a apartarse de la combinación óptima de capital y mano de obra para las condiciones latinoamericanas. La consecuencia global a la cual se llegaría aquí por varias vías —absorción del ahorro necesario para el desarrollo de los estratos rezagados, calidades y costos de productos inaccesibles para los integrantes de estos estratos, limitada ocupación de mano de obra, etc.—, sería un desarrollo excluyente, responsable de segmentar simultáneamente la producción, el mercado del empleo, la distribución del ingreso y el mercado de consumo, realimentando de este modo su propia tendencia a la exclusión.

Indudablemente, la incorporación de dichos 'paquetes tecnológicos', y del mínimo margen que dejan para buscar combinaciones óptimas de capital y mano de obra a través de tecnologías adecuadas, es un hecho notorio en ciertas actividades; entre ellas, en varias industrias de punta. Sin embargo, suscita serias objeciones el intento de generalizar este fenómeno y responsabilizarlo de la tendencia global a la subutilización de la fuerza de trabajo. En muchas de las actividades más significativas, desde el punto de vista del empleo, la rigidez de la tecnología constituye una ficción. Al organizar la producción aparecen mil oportunidades de economizar capital y equipo ocupando más personal, y esto debería bastar para obtener el equilibrio. En la mayor parte de los casos, la decisión de renovar máquinas, equipo y tecnología responde a un cálculo económico del empresario; suponer que las decisiones microeconómicas están permanentemente 'sesgadas' por una tendencia al despilfarro de capital, parece demasiado poco realista y olvida la situación de la abrumadora mayoría de la empresa latinoamericana.

Aunque no se comparta esta concepción del dualismo tecnológico puro, vale la pena señalar cuáles serían sus consecuencias en el campo de la educación. Si el intento de explicar la segmentación en estratos heterogéneos se basara simplemente en la rigidez de los paquetes tecnológicos, no se advierte qué papel podría corresponderle a la educación para superar la heterogeneidad. Es lógico entonces que de esta explicación deriven interpretaciones acerca del papel de la educación

que, en ningún caso, se proponen tan ambicioso objetivo. Según una interpretación extrema, el sistema educativo se encarga de preparar a los trabajadores para el desempeño productivo en el sector moderno: "la escuela está al servicio de la producción capitalista". De acuerdo con la interpretación extrema opuesta, las formas de producción capitalista exigen cada vez una menor proporción de mano de obra calificada; la técnica está incorporada de tal modo a la organización y a la máquina que, para la mayor parte del personal, la educación no es relevante desde el punto de vista productivo: "ni la escuela es capitalista, ni el capital necesita de ella"¹⁹.

3. La transposición de modelos en el marco de la estratificación y la dependencia

Existen otras concepciones de la segmentación que manejan el argumento de los 'paquetes tecnológicos' para explicar el contraste entre formas productivas y sus consecuencias, pero que no hacen de la tecnología un factor explicativo autónomo. Algunas de ellas han tenido y tienen particular predicamento; subrayan que las sociedades periféricas, y en particular las latinoamericanas, fuertemente estratificadas, están sometidas al 'efecto demostración' de los modos de vida que exhiben los países desarrollados. Los estratos sociales altos y medio-altos imitan, y a veces 'frenéticamente', esos modelos, que las economías de la región no podrían financiar para la totalidad de sus habitantes. Para alcanzarlos, los estratos altos recurren al poder en apoyo de una muy desigual distribución del ingreso y gastan exageradamente en consumo conspicuo, reduciendo así el ahorro necesario para aumentar la productividad del sector rezagado. La imitación de modelos alcanza tanto a los tipos de productos, como a las técnicas para producirlos. Las formas de producción moderna encuentran así mercados reducidos para sus productos, inaccesibles para el poder adquisitivo de la mayoría de la población, y acusan tendencias a mantener una elevada capacidad ociosa. El entrecruzamiento entre éstas y otras causas conduce a formas de desarrollo excluyente que determinan la segmentación e impiden la difusión de la tecnología. El sector moder-

¹⁹Claudio Salm, *Escola e trabalho*, op. cit., p. 2.

no sólo puede dar ocupación a una parte de la población y el sector rezagado queda empantanado en la improductividad y en el subempleo.

No es posible describir en un artículo, y menos aún analizar críticamente, con la precisión merecida, las distintas variantes de este tipo de explicación. Baste decir que, comparadas con el dualismo tecnológico puro, sus razones son mucho más abarcadoras, toman en cuenta una variedad de fenómenos que no pueden ser pasados por alto, y los enlazan dentro de sistemas explicativos bastante más consistentes. La imitación de los modos de vida, más que un fenómeno económico, es un fenómeno social pluridimensional que incluye la idea de una penetración cultural. Esa penetración —debido a la fuerte estratificación de la población local en términos de ingresos y de poder, pero también de base cultural y de accesibilidad— actúa de manera diferenciada y genera respuestas diversas en las distintas partes de la sociedad. Si el efecto demostración alcanzara por igual a todos los estratos sociales, no se ve por qué podría ser más responsable de una segmentación de la economía que los incentivos de enriquecimiento y la aspiración al consumismo que operan en toda economía capitalista. Si se busca una diferencia que explique el fenómeno peculiar de la segmentación latinoamericana, habrá que encontrarla en una forma diferente, y ya segmentada, de recibir el efecto demostración; o en una capacidad heterogénea de responder a esos estímulos; o sea, en todo caso, en una estratificación preexistente. Y esto, que parece conducir a una tautología, es muy importante para situar los problemas del empleo en su verdadero lugar.

Estas explicaciones, entendidas críticamente, ponen de relieve con qué fuerza nuestras sociedades están tensadas por el 'desfasaje' global y las vinculaciones que existen entre ellas y los centros mundiales. Pero también destacan que las respuestas a dicha tensión están condicionadas por los 'desfasajes' y la estratificación internos, preexistentes en estas sociedades; muestran que el efecto demostración desencadena estímulo, violentos. Esos estímulos, como los del lucro y la aspiración al consumismo, no generan espontáneamente, a través de los procesos económicos, la igualdad ni la homogeneidad. La equidad en la distribución de los efectos del desarrollo constituye un objetivo político, no un producto espon-

táneo. Por el contrario, cuando los mecanismos económicos operan a partir de una base heterogénea, no debe extrañar que reproduzcan y aun multipliquen la desigualdad.

4. *Las raíces históricas de la segmentación*

Pero si la búsqueda de mecanismos económicos explicativos de los problemas del empleo en América Latina, en lo que éstos tienen de específicos con relación a los países capitalistas desarrollados, retrotrae a una heterogeneidad social preexistente, el tema está, en cierto modo, en el punto de partida.

En primer lugar, invita a retroceder en el tiempo, donde bien poco cuesta encontrar algunos antecedentes de primera magnitud. Uno, muy próximo todavía en el tiempo —apenas algo más que la duración de una vida humana— es la esclavitud; otro, más remoto por su origen pero no siempre extinguido, es el sojuzgamiento de las poblaciones indígenas por parte de los blancos a partir de la conquista. Proporciones importantes de los descendientes de estos dominados por la fuerza, en particular cuando se mantuvieron en su medio y fueron socialmente segregados, corresponden hoy a grupos retrasados de estas sociedades segmentadas. Los descendientes de inmigrantes europeos, o de otras sociedades desarrolladas, coinciden 'tendencialmente' con segmentos modernos. Esta corroboración de la continuidad histórica de la segmentación es demasiado evidente para pasarla por alto.

Sin embargo, continuidad es una cosa e inmovilidad otra; y el proceso latinoamericano está muy lejos de la persistencia. El crecimiento de las poblaciones rurales jurídicamente liberadas de la esclavitud o de la servidumbre, y los procesos de acumulación de la propiedad de la tierra, confinaron a dichas poblaciones en el minifundio o las forzaron a emigrar.

Las poblaciones indígenas y los descendientes de esclavos rurales que emigraron a las ciudades, pasaron por el crisol de la urbanización lingüística, educativa y ocupacional; los colonos en tierras de escasos recursos se empobrecieron y marginaron del progreso. Aun cuando las condiciones de estos nuevos pobladores urbanos evidencien a veces las huellas históricas de la opresión inicial, su situación es sustancialmente distinta.

5. *Los aportes del dualismo cultural*

Hace algunos decenios, las teorías del dualismo cultural intentaron explicar los procesos a través de los cuales la segmentación se transforma y perpetúa en el tiempo. Para los sostenedores del dualismo, las poblaciones de los estratos 'tradicionales' y 'modernos' se diferencian por sus culturas y particularmente por sus valores. El empresario moderno, a veces procedente de países desarrollados, participa de la ética capitalista de la acumulación; los técnicos y trabajadores responden a las incitaciones del salario como ocurre en aquellos países. En cambio, en los estratos tradicionales, la gente trabaja para satisfacer sus necesidades materiales mínimas, pero su tabla de valores es distinta, y en ella la solidaridad y lo existencial son prioritarios. No hay desempleo visible; se comparte el trabajo existente y se protege a quien no puede trabajar. La inercia cultural constituye, por tanto, el principal factor explicativo de la segmentación. No se trata aquí de un problema de capacitación para el empleo, ni siquiera de un problema de educación formal, sino de un fenómeno global, social y cultural.

Para los teóricos del dualismo cultural, que se apoyó mucho en el estudio de las poblaciones indígenas, la dicotomía afecta la estructura de la personalidad básica, como afecta la estructura social, y ambas se sostienen recíprocamente. Incorporar los sectores tradicionales al desarrollo requiere un complejo cambio cultural y social cuyo centro de gravedad está en los valores; aun para escolarizar es necesario motivar.

Cuando este énfasis en la cultura se exagera, tiende a dejarse en un segundo plano las condiciones estructurales básicas —por ejemplo, la pobreza y exigüidad de la tierra en el caso de los indígenas del Altiplano— a las cuales está adaptada y unida necesariamente la cultura. Pero, vista a través de sus mejores representantes, esta concepción mal puede ser acusada de simplista; es una concepción sociológica que considera que la estructura social y la cultural se sustentan recíprocamente. Romper los límites que encierran a la sociedad tradicional exige atacarla por todos sus ángulos: efectos demostración, introducción de tecnología, cambios en las estructuras económicas básicas, alimentación, salud, vivienda, todo debe asociarse al esfuerzo educativo para que el mismo tenga éxito.

Pero los problemas generados por el dualismo cultural no fueron identificados sólo en las áreas retrasadas. Los migrantes, al trasladarse, arrastran consigo un contenido cultural incompatible con la sociedad moderna, el que debe transformarse al contacto con esta última. Los estudios sociológicos mostraron sistemáticamente la relación entre esos procesos de aculturación urbana y fenómenos como la marginalidad, la anomia, y, desde luego, las situaciones críticas de empleo. La inercia cultural, desde el punto de vista de los problemas del empleo, cumplía un papel importante en la segmentación urbana de la población activa.

La teoría dualista de hace un cuarto de siglo, al describir los países latinoamericanos más típicos, destacaba la coexistencia de áreas geográficas modernas con otras tradicionales, y ponía de relieve la resistencia que las áreas retrasadas oponían a la penetración del desarrollo. Al estudiar esos obstáculos, no encontró sólo la pobreza de sus recursos naturales, la irracionalidad de sus estructuras o la inercia cultural de sus pobladores; obstáculos que podrían llamarse estáticos. Encontró también procesos que contribuían a bloquear la penetración; así mostró, por ejemplo, que eran las personas jóvenes, capaces, con iniciativa, y desde luego las más educadas, las primeras que emigraban hacia las áreas modernas. De resultados de todo esto, las áreas retrasadas quedaban con una población seleccionada negativamente, privada de sus elementos más dinámicos. Por ser tradicionales, tenían altas tasas de natalidad lo que aumentaba el peso de su población inactiva; y por ser pobres, tenían elevadas tasas de morbilidad. Los gastos familiares que deberían dedicar a educación y salud resultaban demasiado pesados para su pobreza. El flujo del ahorro seguía el mismo sentido de la emigración humana, buscando las oportunidades abiertas por la prosperidad de las áreas modernas. Como consecuencia de éstos y de otros procesos circulares y acumulativos, resultaba bloqueada la difusión del desarrollo y América Latina asistía a la obstinada perpetuación del atraso y de la segmentación.

Una de las importantes contribuciones del mencionado período es, sin duda, haber puesto en claro que no sólo la inercia social y cultural perpetúa la segmentación social, sino que también el dinamismo desencadenado por el propio

desarrollo puede bloquear el progreso del segmento tradicional y, al mismo tiempo, puede generar fenómenos de segmentación urbana, mayores cuanto más intenso es ese dinamismo, precisamente por el choque entre la violencia de los cambios y la inercia cultural.

Es ésta una comprobación sorprendente, y ella obliga a introducir de una manera distinta el tiempo en las hipótesis explicativas de la segmentación; y la misma adquiere enorme importancia ante las dificultades existentes para explicar las peculiaridades regionales del desempleo y, sobre todo, del subempleo. A partir de la intensidad del crecimiento demográfico, de la urbanización y de la metropolización latinoamericanas y teniendo en cuenta los antecedentes históricos relativamente recientes de intensa heterogeneidad social producida por formas extremas de dominación, esa línea teórica permite tal vez explicar, en buena parte, la forma segmentada en que los sistemas económicos, sociales y políticos persisten en la realidad latinoamericana.

Y al mismo tiempo, tal vez permita formular explicaciones más satisfactorias acerca de algunos rasgos específicos particularmente chocantes; uno de ellos: que polos de crecimiento explosivo —en materia de inversiones, producción, ocupación y población—²⁰ presentan elevadas tasas de desempleo al mismo tiempo que crecen vertiginosamente. Esto, que parece desafiar las ecuaciones económicas, ha sido con frecuencia explicado alegando que, debido a los excedentes de mano de obra existentes, las expectativas de empleo creadas siempre superaban a las oportunidades de empleo real. Quizás esto ocurra, pero queda al menos la duda de una contradicción subyacente: ¿siguen atrayendo después de saturadas las oportunidades de empleo?; ¿constituye un error de cálculo?; ¿es sólo una forma de 'hacer cola' a la espera de esas oportunidades de empleo?; ¿o la gente percibe que esa etapa significa un crisol por el que hay que pasar para incorporarse, ellos y sus hijos, a un mundo distinto y deseable, y que a la larga justifica el costo de la transición?

²⁰Citamos, a título de ejemplos, a la ciudad de Guayana, en Venezuela, y a Cotzacoalcos-Minatitlán, en México. El hecho, sin embargo, parece bastante generalizado en el mundo.

Cuando se estudia en detalle la transformación que sufren esas poblaciones migrantes, antes de lograr la ocupación plena —en un sentido contrario al de empleo inestable y de subempleo— asombra por su magnitud, ya que no es sólo profesional, pues afecta por entero la cultura en un sentido antropológico; y muchas veces hasta la lengua, cuando se trata de poblaciones indígenas. Transformación dura, traumática, prolongada, generadora de anomia y marginalidad. Explicar esa población en proceso de metamorfosearse, como un simple exceso de migrantes, es una simplificación en extremo peligrosa; tal vez signifique situarse fuera del problema.

Por otra parte, sería inútil intentar disimular las debilidades que tuvieron las teorías del dualismo cultural. La mayor de ellas, quizá, sea el concepto mismo de modernización; pero esto no invalida los análisis anteriores. En todo caso, tampoco parece admisible olvidar las dimensiones que ellas introdujeron en el planteamiento del problema. Son insuficientes las explicaciones simplificadas, reducidas a falta de enseñanza profesional, limitadas a una insuficiencia en el ritmo de crecimiento económico, restringidas a una característica intrínseca de la tecnología importada o el manejo que los capitalistas hacen de la tecnología para reducir los salarios. Y si no explican, pueden conducir a falsas conclusiones. Por de pronto, no debe extrañar que hayan contribuido seriamente a crear una desorientación acerca del papel de la educación.

Los problemas del empleo no son simplemente modalidades reducibles unas a las otras, de un excedente no utilizado de fuerza de trabajo. Son hechos sociales específicos, fuertemente diferenciados y condicionados por una heterogeneidad que alcanza a las estructuras sociales, a la cultura y a la personalidad. Esa heterogeneidad tiene, cierto es, sus raíces históricas, pero ella también deriva de la orientación y del propio dinamismo de las transformaciones actuales.

La perduración de estos fenómenos bastaría por cierto para poner en tela de juicio los estilos de desarrollo imperantes, y no sólo como modelos económicos, sino también como modelos de sociedad. Si entre las causas de esa perduración está la resistencia a los cambios culturales, o su carácter azaroso o traumático, cabe a la educación desempeñar un papel en la superación de esa heterogeneidad.

En ese caso, ni es ajena a los problemas del empleo, ni su cometido se limita a capacitar profesionalmente, en forma adecuada, a la población activa. Por el contrario, su papel fundamental, desde este punto de vista, es contribuir, con

otras dimensiones del cambio, a superar la segmentación y a minimizar el costo humano de las transformaciones; le compete integrar la sociedad y capacitarla para un desarrollo equitativo y participado.

III

Algunas evidencias empíricas

Los análisis de la información estadística latinoamericana relacionada con ocupación y educación, contribuyen a confirmar la imagen de una segmentación muy intensa, y donde el componente cultural es extremadamente significativo. La variable educación se asocia, sin duda, a las categorías ocupacionales, aunque no corresponde estrictamente a lo que suponen algunos de los esquemas de estratificación social y en especial a los basados en la dicotomía empresario-asalariado. En cambio es muy fuerte su asociación con la localización geográfica —rural, urbana, capital y resto urbano— y, en particular, con la existencia de poblaciones que conservan su lengua y cultura indígenas. Las actividades urbanas, aun las manuales, tienden a asociarse a un cierto nivel de educación general. En cambio, se carece de datos acerca del papel comparativamente importante que debería desempeñar la enseñanza profesional, salvo en las categorías de técnicos y profesionales universitarios. Un conjunto de otros hechos subraya la estrecha asociación entre proceso de urbanización y cambio educativo.

La evolución a través del tiempo muestra, en forma muy elocuente, las diferentes resistencias opuestas a la penetración educativa en los distintos segmentos. Esos comportamientos diferenciales indican una tendencia a la perduración de niveles muy bajos de educación —con proporciones considerables de analfabetismo y escolarización nula o incipiente— en importantes segmentos de la población, a pesar del ritmo de crecimiento de la expansión educativa general y del desarrollo explosivo de la educación media y superior. De todo esto surge la impresión de que es muy probable que las carencias educativas in-

cidan seriamente, a su vez, en el manténimiento de la segmentación.

Al mismo tiempo, aunque esto no desconoce que en ciertos lugares y especialidades existan excedentes de población con elevados índices educativos, se comprueba, como tendencia, que el aumento de nivel educativo reduce los riesgos de desocupación, sobre todo en los niveles altos. Una reducción en la oferta de educación media y superior podría tener como consecuencia escaseces relativas que podrían acentuar aún más la desigualdad en la distribución de ingresos y la adscripción de los más educados a los estratos altos.

1. Educación y profesión

El cuadro 1 y el gráfico I presentan, basados en las muestras OMUECE de once países latinoamericanos, un panorama de los perfiles educativos —frecuencias porcentuales según años de estudio— para cada uno de los estratos socio-profesionales definidos por el Proyecto sobre Estratificación y Movilidad Social en América Latina²¹.

Una primera comprobación es la heterogeneidad educativa dentro de los llamados estratos medios y altos en los sectores secundarios y terciarios.

El grupo de empleadores incluye, en 1970, desde no escolarizados hasta elevados índices de educación, con una ligera dominante de la cate-

²¹Véase Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 39, Santiago de Chile, 1981.

Cuadro 1
AMERICA LATINA: NIVELES EDUCATIVOS SEGUN ESTRATOS OCUPACIONALES
PARA ONCE PAISES*, 1960 Y 1970
(Porcentajes)

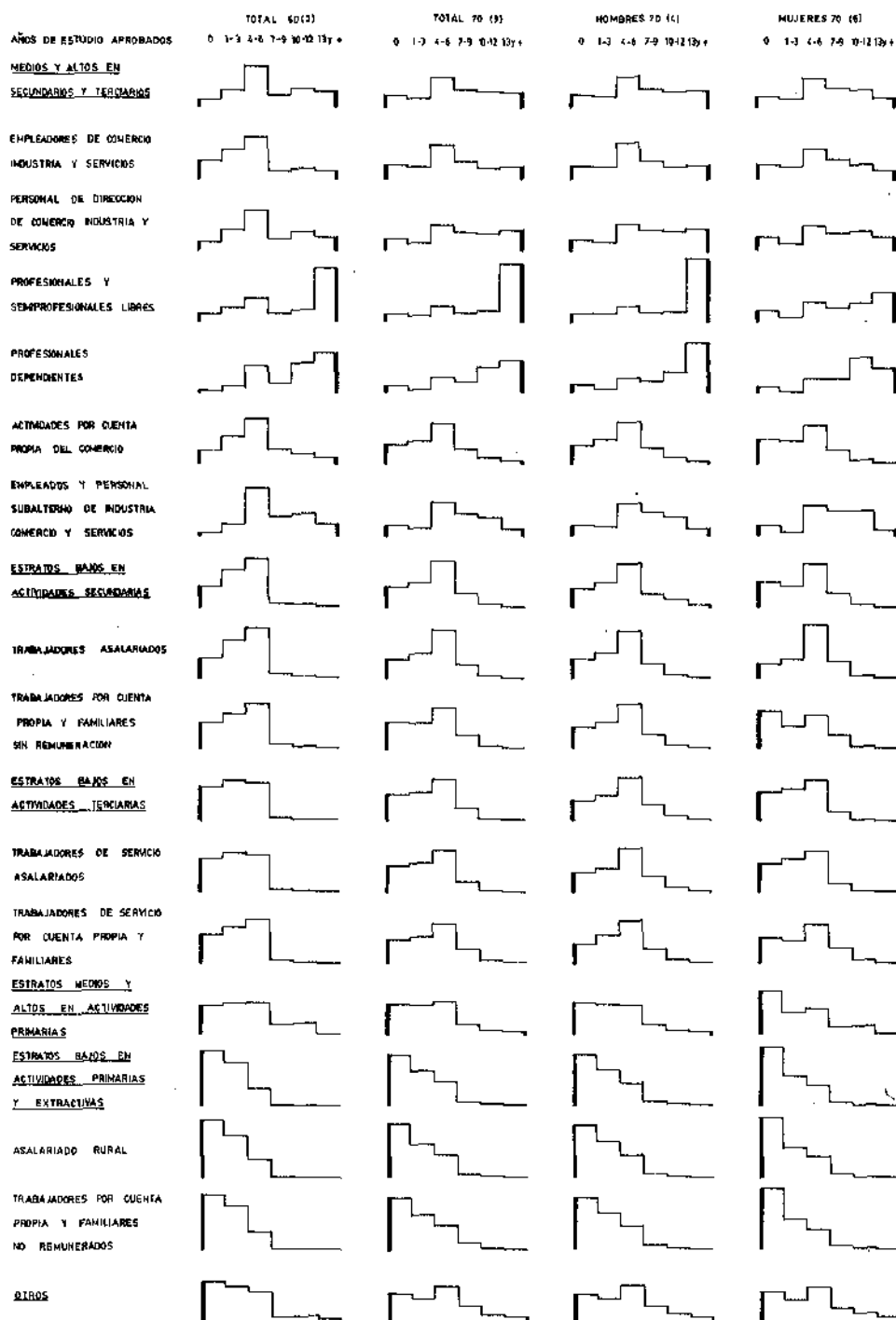
Estratos ocupacionales	Sin instrucción		1 a 3 años		4 a 6 años		7 a 9 años		10 a 12 años		13 y más años		No declara	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
	1. <i>Estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias</i>	7.33	10.72	15.31	8.43	35.34	24.72	10.45	15.06	15.87	14.00	14.12	12.37	1.56
a. Empleadores de comercio, industria y servicios	15.36	11.94	25.23	10.34	34.85	28.73	6.18	15.05	9.07	9.28	7.55	10.52	1.76	14.14
b. Personal de dirección de comercio, industria y servicios	7.92	10.82	18.42	6.00	34.27	21.08	10.51	15.20	15.92	14.64	11.44	17.46	1.52	14.80
c. Profesionales y semi-profesionales libres	6.66	7.61	11.19	5.91	19.71	12.85	6.42	7.43	9.89	8.85	44.62	48.29	1.51	9.06
d. Profesionales dependientes	1.95	6.88	5.52	2.70	23.00	12.16	8.31	9.09	25.37	21.33	33.37	27.54	2.48	20.30
e. Actividades por cuenta propia del comercio	11.57	17.39	22.25	19.66	38.03	33.94	13.43	13.03	8.65	4.75	4.96	2.18	1.11	9.05
f. Empleados, vendedores, y personal subalterno de industria, comercio y servicios	3.24	9.73	10.38	6.73	40.00	27.79	16.53	18.98	18.87	15.96	9.68	6.31	1.30	14.50
2. <i>Estratos bajos en actividades secundarias</i>	18.99	17.80	31.79	21.39	41.00	38.84	4.33	12.02	2.28	2.29	0.52	0.45	1.09	7.21
a. Trabajadores asalariados	16.99	15.96	32.28	21.35	42.55	40.39	4.33	12.17	2.21	2.19	0.48	0.42	1.16	7.52
b. Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	22.45	22.73	29.27	21.44	38.79	34.55	5.32	11.72	2.58	2.64	0.68	0.55	0.91	6.37
3. <i>Estratos bajos en actividades terciarias</i>	28.82	22.20	33.36	24.08	32.10	34.73	2.57	9.54	1.47	1.65	0.50	0.37	1.18	7.43
a. Trabajadores de servicios asalariados	28.98	21.77	33.45	24.17	31.88	35.23	2.53	9.42	1.46	1.57	0.50	0.38	1.20	7.46
b. Trabajadores de servicios por cuenta propia y familiares no remunerados	24.45	20.52	31.09	22.69	37.56	33.46	3.74	12.08	1.69	2.71	0.50	0.56	0.90	7.98
4. <i>Estratos medios y altos en actividades primarias</i>	25.07	25.85	26.46	24.56	27.16	26.98	9.60	8.33	10.12	3.37	0.64	3.01	0.95	7.40
5. <i>Estratos bajos en actividades primarias y extractivas</i>	46.67	43.22	36.47	28.77	14.83	19.32	0.74	3.57	0.38	0.39	0.12	0.15	0.79	4.58
a. Asalariados rurales	47.52	44.75	35.41	28.02	14.82	18.85	0.83	3.10	0.37	0.34	0.12	0.13	0.93	4.81
b. Trabajadores por cuenta propia, no empleadores y familiares no remunerados	46.05	42.49	36.96	28.91	15.04	19.57	0.73	4.30	0.45	0.52	0.10	0.15	0.67	4.06
6. <i>Otros (residuales)</i>	32.81	22.57	28.91	18.26	24.88	28.73	4.31	12.18	4.38	4.71	2.28	2.68	2.43	10.93

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL-UNICEF, *Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina, 1960-1970*, Santiago de Chile, 1975-1979; cuadros básicos, sobre las medias ponderadas.

Nota: Corresponde al cuadro 32 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

*Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana.

Gráfico 1
 AMERICA LATINA: PERFILES EDUCATIVOS POR ESTRATOS SOCIO-OCUPACIONALES,
 1960 y 1970



Fuente: Sobre datos ONUCE.

Fuente: Elaboración sobre datos de los cuadros 30, 31 y 32 del mencionado Informe.

Nota: Corresponde al gráfico 5 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

goria de personas que sólo recibieron enseñanza primaria. Se comprueba una mejora evidente a partir de 1960, pero no una reducción de la heterogeneidad. Es indudable que ese nombre abarca cosas socialmente muy distintas, entre cuyos extremos se hace patente la división formal-informal de las empresas. Esto se hace más definido al considerar los comerciantes por cuenta propia, grupo que ni siquiera mejora durante el decenio. El panorama se vuelve aún más contrastante si a los llamados estratos medios y altos se suma el sector primario, donde la mayoría abrumadora se divide en grupos equivalentes: no escolarizados, escolarizados incipientes y con primaria incompleta o completa. La mejora, desde 1960 a 1970, es casi imperceptible.

Los empleados y el personal subalterno de la industria y del comercio presentan un perfil educativo ligeramente mejor que el de los empleadores.

Los profesionales, tanto libres como dependientes, se diferencian de manera categórica del resto del estrato.

Los estratos bajos en actividades secundarias, incluyen los obreros de la industria y los artesanos y familiares no remunerados; los primeros tienen un rasgo muy definido, el que se verifica sistemáticamente cuando se analiza por profesiones detalladas²²: una clara concentración entre 4 y 6 años de estudio, una proporción mucho menor con enseñanza secundaria, una proporción rápidamente decreciente de escolarizados incipientes —1 a 3 años de estudio— y un 15% de no escolarizados. Salvo este remanente, casi estable, la educación primaria parece haberse impuesto entre los obreros de la industria.

En cuanto a los trabajadores por cuenta propia, el perfil es similar para los hombres, pero mucho más bajo para las mujeres; otra vez se manifiestan aquí actividades del sector informal.

Los estratos bajos en actividades terciarias han mejorado perceptiblemente su nivel de 1960. En los hombres aparece también un perfil muy semejante al de los obreros industriales, con el mismo predominio de la enseñanza primaria.

Es notable que estos estratos bajos urbanos tengan perfiles educativos tan superiores a los llamados estratos medios y altos primarios y una

tendencia más clara a mejorar. En cuanto a los estratos bajos en actividades primarias, grupo dominado por los asalariados rurales, no puede sorprender que muestren el perfil más negativo, con un predominio de no escolarizados y numerosos escolarizados incipientes, todo ello acompañado de una clara tendencia a la estabilidad.

Los análisis realizados sobre las generaciones jóvenes, grupo mucho más sensible a los cambios y más expresivo de los efectos recientes del sistema educativo, confirman definitivamente algunos de esos rasgos. El cuadro 2 presenta un resumen de las proporciones que alcanzan los no escolarizados, los escolarizados incipientes y los escolarizados que tienen entre 4 y 6 años de estudio, en el conjunto de los países latinoamericana-

Cuadro 2

**PORCENTAJES DE PERSONAS
CON ESCOLARIZACIÓN NULA, INCIPIENTE
Y AVANZADA EN CADA OCUPACIÓN, PARA
LOS JOVENES ACTIVOS DE 20-29 AÑOS**

(Medias aritméticas de los porcentajes de cada país)

	Sin Instruc- ción	1-3 años	4-6 años
1. Profesionales y técnicos	1.7 ^a	2.0	9.1
2. Funcionarios directivos	4.1	7.4	17.8
3. Empleados de oficina	3.1 ^b	3.5	17.1
4. Comercio no ambulante	8.8	14.1	33.9
5. Agricultores, pescadores, etc.	37.1	31.8	22.8
6. Mineros y canteros	21.2 ^c	27.2 ^d	34.6 ^d
7. Operarios de transporte	5.9	16.4	43.6
8. Operarios industriales (I)	9.4	17.4	42.3
9. Operarios industriales (II)	16.3	21.8	39.9
10. Otros obreros y jornaleros	18.1	23.4	35.4
11. Servicio doméstico	23.3	27.3	32.7
12. T. en servicios personales	12.1	17.9	36.3
13. Buscan su primer empleo	16.6 ^c	14.0 ^e	24.4 ^c
14. Varios y no especificados	17.9	17.4	26.7
Total	21.1	20.9	28.0

Fuente: OMUECE 1970, *Programa uniforme*, cuadro 11.

Nota: Corresponde al cuadro 43 de J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica...*, *op. cit.*.

Las notas siguientes corresponden a la media sin datos de:

^aCosta Rica.

^bPanamá.

^cEl Salvador; Panamá.

^dEl Salvador.

^eColombia; El Salvador; Venezuela y Ecuador.

En ningún caso se incluye Argentina, como tampoco Brasil y Haití.

²²Véase *La educación y los problemas de empleo*, *op. cit.*, cap. VI, B. 6.

nos, para cada uno de catorce grupos profesionales, de la población activa de 20-29 años de edad, alrededor de 1970. Los agricultores, pescadores, etc., presentan una media de 37% sin escolarizar —con porcentajes nacionales que varían de 10% a 70%—, además de 32% de escolarizados incipientes y de 23% con primaria incompleta o completa. Porcentajes, como se advierte, extremadamente graves, seguidos de cerca por los de mineros y canteros y servicio doméstico. En cambio el panorama para los obreros industriales y de transporte es sustancialmente distinto —y en algunos casos no tan distinto del de los comerciantes. El de los empleados de oficina es, en cambio, apreciablemente superior; aunque en este caso puede señalarse que la enseñanza constituye una necesidad técnica para el ejercicio de sus cargos, la exigencia técnica está muy lejos de ser obvia para los obreros industriales. Detrás de todo esto hay, seguramente, otro tipo de fenómeno mucho más global.

Resulta particularmente elocuente observar cómo se distribuyen profesionalmente los jóvenes no escolarizados, escolarizados incipientes y con primaria incompleta o completa. Para apreciar las tendencias generales, el cuadro 3 presenta las medias aritméticas de las distribuciones para 1 000 jóvenes de cada grupo, y señala bien la enorme acumulación de los no escolarizados entre los agricultores y pescadores, etc. Sólo al llegar al grupo con 4 a 6 años de estudio se encuentra una equilibrada distribución entre la agricultura y la industria.

El análisis se enriquece si se introduce, además de la profesión, la categoría de la ocupación; el cuadro 4 presenta, también según los promedios de las cifras nacionales, la distribución de cada 1 000 jóvenes no escolarizados, según estas dos variables. Muestra cómo en algunas profesiones, los no escolarizados son fundamentalmente los trabajadores por cuenta propia, en otras, los empleados, y en otras, ambas categorías.

2. Educación y área geográfica

La notoria heterogeneidad interna existente en varias de las categorías profesionales antes utilizadas, puede ser parcialmente reducida si se sustituye esta esquemática clasificación en estratos socio-profesionales por una clasificación detallada de profesiones, si bien no es posible realizar

Cuadro 3
DISTRIBUCION POR OCUPACION DE 1 000
JOVENES ACTIVOS DE 20-29 AÑOS,
DE ESCOLARIZACION NULA, INCIPIENTE
Y AVANZADA

(Medias aritméticas de cada país por millares)

	Sin instrucción (excluida Argentina)	1-3 años	4-6 años
1. Profesionales y técnicos	7 ^a	6	21
2. Funcionarios y directivos	2	4	8
3. Empleados de oficina	12 ^b	13	51
4. Comercio no ambulante	21	36	67
5. Agricultores, pescadores, etc.	651	512	262
6. Mineros y canteros	7 ^b	8	8
7. Operarios de transporte	8	25	50
8. Operarios industriales (I)	57	119	218
9. Operarios industriales (II)	31	47	63
10. Otros obreros y jornaleros	30	44	48
11. Servicio doméstico	52	70	55
12. T. en servicios personales	25	36	62
13. Buscan su primer empleo	9 ^c	8 ^c	13 ^d
14. Varios y no especificados	87	73	77
Total	1.000	1.000	1.000

Fuente: OMUECE 1970, Programa uniforme, cuadro 11.

Nota: Corresponde al cuadro 41 de J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica...*, op. cit.

Las notas siguientes corresponden a países sin datos:

^aCosta Rica.

^bPanamá.

^cEl Salvador; Ecuador; Colombia.

^dVenezuela; Ecuador; Colombia.

aquí ese tipo de examen pormenorizado²³. Pero, aunque eso permita percibir rasgos más nítidos y confirmar con mayor precisión algunas regularidades notables, como la que se registra en los obreros industriales, que en la mayoría de los países aparecen con elevada frecuencia en el nivel 4-6 años de estudio, la insuficiencia resulta en parte insuperable por corresponder a una limitación ínsita en toda clasificación que sólo se basa en la profesión.

Esta situación la confirma el examen si el mismo se subdivide por áreas geográficas. Al cortar de manera muy significativa los grupos profesionales, muestra que el estado educativo es

²³Véase *La educación y los problemas del empleo*, op. cit., cap. VI, B. 6., donde se ofrecen los perfiles educacionales de 83 profesiones para seis países.

Cuadro 4
DISTRIBUCION POR OCUPACION Y CATEGORIA DE OCUPACION DE 1 000
JOVENES ACTIVOS DE 20-29 AÑOS, DE ESCOLARIZACION NULA
(Medias aritméticas de cada país por millares)

	Total	Categoría de la ocupación				
		Empleador	Por cuenta propia	Empleado	Familiar	No clasific. No declarados
1. Profesionales y técnicos ^a	6.5	1.4	0.7	3.9	0.1	0.2
2. Funcionarios directivos	2.4	0.2	1.1	0.9	—	0.1
3. Empleados de oficina ^b	12.1	0.1	0.3	11.4	0.1	0.3
4. Comercio no ambulante	21.0	0.5	13.1	6.1	0.8	0.5
5. Agricultores, pescadores, etc.	650.7	8.9	273.3	264.3	91.4	12.7
6. Mineros y canteros ^b	7.1	—	1.1	5.7	—	0.1
7. Operarios de transporte	8.1	0.2	1.9	5.7	—	0.2
8. Operarios industriales (I)	62.0	0.7	21.7	33.4	3.8	2.2
9. Operarios industriales (II)	30.7	0.4	6.2	22.4	1.3	0.3
10. Otros obreros y jornaleros	30.0	0.3	8.2	20.3	0.3	0.8
11. Servicio doméstico	52.5	—	3.0	47.7	0.7	1.0
12. T. en servicios personales	25.0	0.3	2.5	21.3	0.5	0.6
13. Buscan su primer empleo ^c	8.6	—	—	0.0	—	8.6
14. Varios y no especificados	86.6	0.7	8.3	19.4	12.0	46.0
Total	1.000	14.1	341.7	460.4	111.5	72.3

Fuente: OMUECE 1970, Programa uniforme, cuadro 11.

Nota: Corresponde al cuadro 42 de J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica...*, op. cit.

No se incluyen Argentina, Brasil y Haití.

En los siguientes casos, las medias fueron calculadas sin datos de:

^aProfesionales y técnicos de Costa Rica.

^bEmpleados de oficina, mineros y canteros de Panamá.

^cBuscan su primer empleo de Ecuador, Colombia y El Salvador.

en parte función del medio y no de la profesión, hasta el punto de suscitar dudas sobre si las regularidades que muestran ciertos grupos profesionales —agricultores, obreros industriales— derivan de las exigencias técnicas de la profesión misma o si ellas corresponden a un medio bien definido —el medio rural o la ciudad industrial— respectivamente. En el cuadro 5 y en el gráfico II se presentan, por separado, los perfiles educacionales de las capitales, los restos urbanos y los medios rurales; la representación corresponde a las medias ponderadas de las cifras na-

cionales. El contraste es muy significativo. En la población activa de las capitales, un tercio ha recibido de 4 a 6 años de enseñanza; una reducida proporción tiene niveles menores, con sólo 8% de no escolarizados; proporciones apreciables presentan estudios secundarios y un 8% alcanza más de 13 años de estudio. En los restos urbanos, si bien se mantiene un tercio con 4 a 6 años, la balanza se inclina hacia el otro lado: 17% de no escolarizados, 19% de escolarizados incipientes y sólo 4% con más de 13 años de estudio. Debe señalarse que se trata, en los dos casos, de la

Cuadro 5
 AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR NIVELES EDUCACIONALES, PAISES SELECCIONADOS, 1960-1970^a
 (Porcentajes)

		Años de estudio aprobados						No declara
		Ninguno	1 a 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 y más	
Total 1960 (11 países) ^b	100.00	32.71	29.55	25.79	3.71	4.21	2.82	1.21
Total 1970 (11 países) ^b	100.00	28.15	20.77	26.36	9.81	4.65	3.12	7.14
Total 1970 (16 países) ^c	100.00	27.48	21.46	26.67	9.78	5.05	3.15	6.41
Masculino 1970	100.00	28.44	22.72	26.59	9.40	4.11	3.02	5.72
Femenino 1970	100.00	23.97	16.86	26.91	11.07	8.44	3.68	9.07
Zona rural 1970	100.00	49.80	26.02	18.77	1.46	0.70	0.20	3.05
Zona resto urbano 1970	100.00	17.02	19.33	34.39	11.34	9.20	3.57	5.15
Zona capital 1970	100.00	8.10	15.24	32.60	18.46	13.20	8.03	4.37

Fuente: Medias ponderadas de las distribuciones nacionales sobre datos OMUECE, *Programa uniforme*, 1960: cuadro 17 y 1970: cuadro 6.
 Nota: Corresponde al cuadro 23 de *La educación y los problemas del empleo*, op. cit.

^aPara 1970 según sexos y zonas.

^bArgentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

^cLos mismos de la llamada^b, más Bolivia, Colombia, Nicaragua, Perú y Venezuela.

misma gama de profesiones urbanas, aunque ellas no presenten iguales proporciones. Pero el gran contraste aparece con el medio rural, donde la mitad de la población activa no está escolarizada y donde los niveles superiores a primaria prácticamente no existen.

Esta diferencia no sólo se debe a una diferente composición profesional, como así tampoco sólo a la localización de la agricultura en el medio rural, sino que divide en forma contrastante a cada uno de los agrupamientos profesionales. Esto se percibe con claridad en el gráfico III, donde se ven los perfiles absolutamente dispares que corresponden, en los distintos medios, a las mismas profesiones. Es notable que la afirmación sea válida para los estratos medios y altos de los tres sectores. Y en particular debe destacarse que los del sector primario sólo cuando están localizados en las capitales muestran altos niveles de estudio y, allí, en proporción importante; lo cual confirma que los empresarios agrícolas grandes o medios con residencia capitalina—una ínfima minoría sobre el total de los agricultores— integran la clase alta nacional y constituyen un fenómeno social y cultural que nada tiene que ver con el resto. Pero también es muy significativo que el contraste presente notable

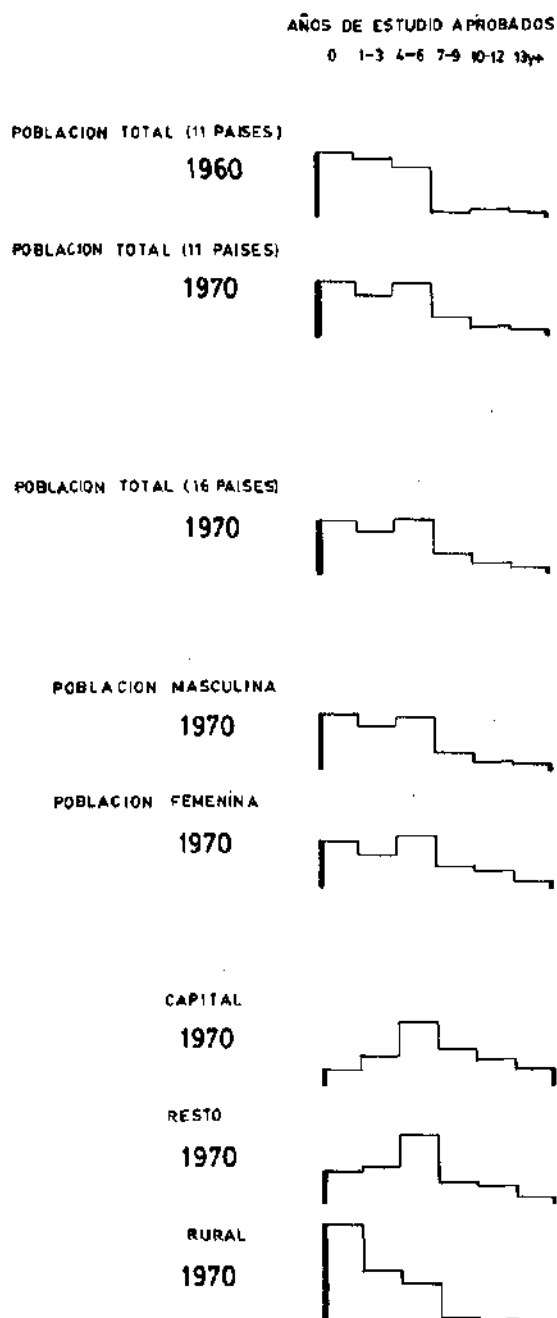
intensidad en grupos como los asalariados de la industria, los empleados, o los comerciantes por cuenta propia.

En otras palabras, el enorme desnivel educativo urbano-rural, y más acentuadamente el desnivel capital-rural, colorea todas las categorías ocupacionales. Detrás de todo esto se encuentra, sin duda, una diferencia muy profunda, que alcanza a la naturaleza de las empresas, aun cuando éstas sean del mismo rubro en una clasificación de ramas de actividad.

El desnivel educativo entre estas áreas no tiende a reducirse. Los estudios realizados sobre jóvenes de 15-24 años alrededor de 1970 indican que, en el medio rural, los promedios de las tasas de analfabetismo eran todavía de 31.1%, frente al 7.6% en el medio urbano en su conjunto, y 4.5% en las capitales. Las tasas rurales nacionales variaban de 8% a 60%, mientras las tasas capitalinas lo hacían entre 1% y 10%²⁴. Desde 1960 a 1970, el cociente entre las medias de las tasas urbanas y rurales, más bien aumentó algo. La

²⁴Véase Juan Pablo Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes de América Latina*; UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/24, cuadro 7b.

Gráfico II
 AMÉRICA LATINA: PERFILES
 EDUCACIONALES DE LA POBLACION
 ECONOMICAMENTE ACTIVA, SEGUN SEXO Y
 LOCALIZACION, 1960 Y 1970



Fuente: Elaboración propia sobre datos del cuadro 23 de ese Informe.

Nota: Corresponde al gráfico 3 de *La educación y los problemas del empleo*, op. cit.

media de las tasas juveniles de analfabetismo descendió un 45% en las capitales, un 27% en el resto urbano y un 22% en el medio rural.

Dos fenómenos, menos claramente establecidos desde el punto de vista empírico, merecen mencionarse aquí. Uno de ellos indica que la mayor diferencia de tasas entre los sexos, y la más constante, aparece en las capitales²⁵. Esto en principio parece muy extraño, pues no se trata de un diferente comportamiento derivado de la superación de obstáculos físicos. La inasistencia a la escuela en las capitales no obedece a dificultades materiales para llegar a ella, como podría admitirse en el sector rural. Resulta aquí atractiva la hipótesis de que para los llegados a las ciudades, la necesidad de alfabetizarse parezca más imperativa en los hombres, quienes deben mantener una vida de relación hacia afuera e integrarse al mercado de trabajo; y que entre las mujeres sea menor el imperativo y mayor la gravitación de la inercia cultural, más replegadas como están sobre el hogar. Como la diferencia entre las tasas masculinas y femeninas es muy grande en las capitales de varios países donde perduran sensiblemente las lenguas indígenas²⁶, podría pensarse que entre las mujeres es menor el impulso hacia la alfabetización —por ejemplo debido a la conservación de la lengua indígena en el hogar y en el barrio— y que éste resulta insuficiente para vencer los conocidos obstáculos con que, en estos casos, tropieza la tarea de enseñar y aprender simultáneamente la lengua nacional y la lecto-escritura. Si esto fuera así, pondría de relieve la intensidad del imperativo social de la alfabetización que impone a los hombres su incorporación a la población activa en las grandes ciudades.

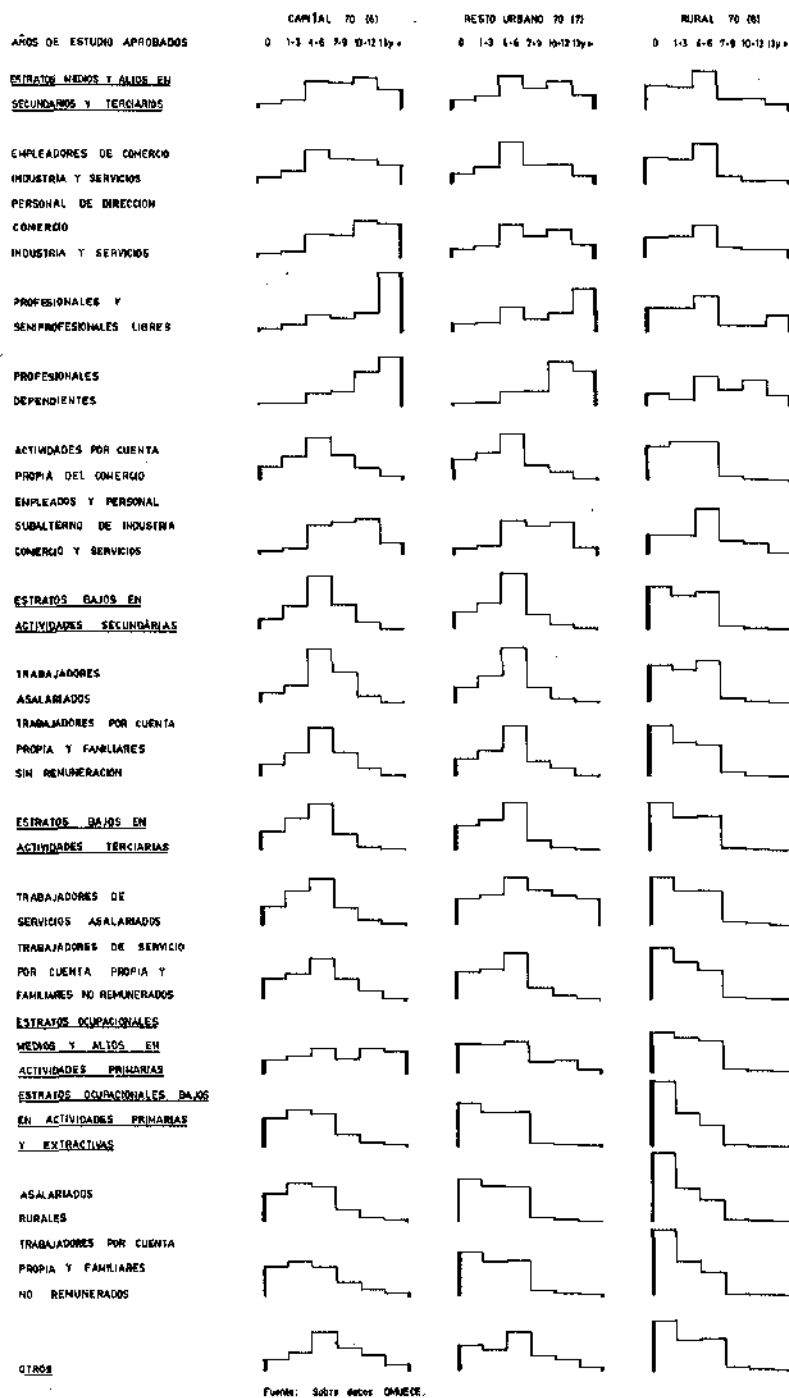
El otro fenómeno ha sido registrado al seguir una cohorte de jóvenes durante un decenio. La media de las tasas de analfabetismo, para 12 países, del grupo de jóvenes que en 1960 tenía 15-24 años, era 25.8%. Esa media había descendido a 23.2% en 1970, cuando aquellos jóvenes ya tenían 25 a 34 años. El fenómeno es, a primera vista, llamativo, porque se trata de un progreso ocurrido en edades muy superiores a las de asistencia a la escuela primaria. De todos modos la reducción es mucho mayor entre los hombres; el

²⁵Ibidem, p. 18.

²⁶Ibidem.

Gráfico III

AMERICA LATINA: PERFILES EDUCATIVOS POR ESTRATOS SOCIO-OCUPACIONALES



Fuente: Elaboración a base de datos tomados de los cuadros 30, 31 y 32 de ese Informe.

Nota: Corresponde al gráfico 5 (continuación) de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

promedio de las tasas masculinas desciende un 17%, mientras que el de las femeninas sólo disminuye un 4%. La alfabetización de adultos, por lo tanto, sería fundamentalmente masculina²⁷.

Al comparar por áreas geográficas, el fenómeno se torna más claro. La media de las tasas de analfabetismo no disminuye para los jóvenes que permanecen en el medio rural, se mantiene casi estable en el resto urbano y aumenta 5% en las capitales. En otras palabras, la reducción está asociada al traslado de parte de esos jóvenes del medio rural al resto urbano y, sobre todo, a las capitales. Como es natural, quienes llegan a las capitales traen consigo un menor nivel educativo; lo que explica que allí aumente el promedio de analfabetismo. Pero a su vez esos migrantes, según todo lo hace suponer, se han alfabetizado en cierta proporción, siendo ya mayores, a lo largo de ese proceso de urbanización. Esto explicaría que, en conjunto, las tasas de analfabetismo de esa cohorte hayan disminuido.

El proceso de urbanización de los jóvenes va acompañado de un cambio cultural que se expresa a través de una alfabetización tardía, al margen de la escuela formal, y que se advierte, fundamentalmente entre los hombres. Otra vez la hipótesis más atractiva sería suponer que, por lo menos en parte, se trata de un fenómeno de adaptación a las exigencias sociales vigentes para la incorporación plena a la actividad económica, a la vida de relación en los medios urbanos y a la cultura de las ciudades, que se imponen por medios hasta ahora poco estudiados.

3. *El sentido de la segmentación*

En teoría, parecería que los requisitos educativos del sector moderno deberían ser fundamentalmente una exigencia de la capacitación profesional, dada la naturaleza técnica de las tareas a desempeñar en las empresas del sector; esto en parte debe ser cierto. Pero en la práctica, la observación empírica global registra un predominio de la educación general —básica y secundaria no profesional—, en relación con la enseñanza técnica, media o superior.

Ya hemos abordado algunos aspectos del tema; veamos ahora otros. En la mayor parte de

los casos el oficio lo enseña el mismo sistema productivo. La pérdida relativa de prestigio de la enseñanza técnica de oficios²⁸, obedece además al hecho de que la escuela tiene dificultades para cumplir satisfactoriamente ese papel: la diversidad de oficios se ha multiplicado en demasía; las tareas están cada vez más condicionadas por los equipos y la organización de la producción, situaciones que sería difícil y muy costoso imitar en la escuela y que además cambian continuamente; es muy arduo prever las oportunidades de empleo que el mercado ofrecerá a cada uno; a muchas tareas se llega a través de una capacitación en la práctica, ligada a su vez a los progresos en la carrera ocupacional, etc. Sin concluir negando a la enseñanza técnica el lugar de importancia que de todos modos merece, la educación que la escuela puede impartir mejor, y que difícilmente puede hacerse fuera de las aulas, es la que corresponde a la formación general en la enseñanza básica, de extensión variable según el desarrollo de los países, ciertos tipos de enseñanza técnica media, y la enseñanza superior.

Pero recordar esto no basta para explicar satisfactoriamente las exigencias de una enseñanza general, básica y media, que, más allá de la lectura, la escritura y algunas destrezas matemáticas elementales, parece tener tan poco que ver con las tareas productivas. Y esto parece tan difícil de explicar como la mayor parte de los fenómenos sociales. Pero de todos modos se estima de cierta utilidad formular algunas hipótesis a cuya luz el hecho quizás parezca más comprensible.

La primera hipótesis: capacitar para el empleo significa también habilitar para el acceso al mismo; esto implica una inserción previa en el medio social y una capacidad para cumplir las condiciones impuestas por los mecanismos de reclutamiento y selección.

La segunda es que los empleadores suponen, implícita o explícitamente, que la educación general mejora las posibilidades de aprendizaje ulterior en el ejercicio de la función.

La tercera es que, posiblemente, el producto de la educación requerido por la empresa, lo

²⁷*Ibidem*, pp. 30-35.

²⁸No se trata sólo de un fenómeno latinoamericano, como lo documentan, por ejemplo, las publicaciones de la OIT en el último decenio; véase en particular, Mark Blaug, *La educación y los problemas del empleo en los países en desarrollo*, Ginebra, OIT, 1974, pp. 24-25.

sea mucho más para la vida de relación social y funcional, intra y extra empresa, que como instrumento de las actividades técnicas por desempeñar.

Pero, y lo más importante de todo, quizá sea recordar que el hombre no se inserta sólo como fuerza productiva en una unidad productiva: se inserta como hombre en una sociedad. Tal vez sea por eso que la segmentación del mercado aparece tan ligada a ámbitos sociales localizados en espacios definidos y a los procesos de aculturación que implican el traslado de un medio a otro.

4. Desocupación y educación

La definición misma de subempleo y la sola descripción de sus modalidades más típicas, sean éstas rurales o urbanas, muestran la estrecha re-

lación de este fenómeno con la segmentación global de la sociedad y, por tanto, con las discontinuidades culturales y con el desnivel educativo que las evidencias empíricas corroboran de manera tan abrumadora. Pero, si esta asociación no parece dudosa, cabe, en cambio, preguntarse qué relación existe entre desempleo abierto y educación.

La situación de cada país está determinada por el comportamiento de numerosas variables estructurales y coyunturales, lo que no favorece el intento de formular hipótesis simples de comparación entre países. En cambio, la comparación por niveles educacionales evidencia algunas tendencias interesantes. El cuadro 6 y el gráfico IV muestran que en su mayoría, aunque no siempre, la desocupación tiende a aumentar en forma gradual desde los no escolarizados hasta los que han recibido entre 7 y 9 años de estudio. A partir

Cuadro 6
AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION SEGUN AÑOS DE ESTUDIO,
PARA DIECISIETE PAISES SELECCIONADOS, AMBOS SEXOS, 1970

Países	Total	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años	7 a 9 años	10 a 12 años	13 y más años	Años de estudio ignorados	% sin datos
Haití	14.1	12.3	19.0	24.3	33.4	30.1	16.4	9.1	—
Guatemala	1.3	0.8	1.2	2.4	3.9	3.8	0.5	2.1	1.2
Nicaragua	3.6	2.6	4.3	5.4	5.4	3.6	1.8	3.4	3.6
El Salvador	20.1	21.7	20.4	19.6	15.6	11.4	3.2	11.1	1.1
Honduras	2.0	1.2	1.6	3.3	3.0	3.5	0.8	1.4	1.1
Bolivia	3.9	3.9	3.0	3.6	4.9	4.9	3.1	4.2	3.5
República Dominicana	24.7	27.9	34.7	24.6	19.2	15.6	8.7	21.3	10.3
Venezuela	5.0	5.0	5.4	5.5	5.0	3.1	2.0	5.6	7.0
México	3.8	3.8	3.6	4.3	4.5	2.7	2.6	— ^a	—
Perú	5.7	2.7	3.6	6.4	8.7	12.8	6.6	5.6	3.2
Ecuador	3.3	2.6	2.8	3.8	5.0	4.3	1.8	2.6	2.6
Colombia	2.1	1.3	1.6	2.7	3.2	2.7	2.6	3.7	1.1
Panamá	9.6	4.4	6.6	11.9	15.6	10.2	4.4	18.3 ^b	—
Paraguay	2.1	1.7	1.6	2.4	3.7	2.8	1.1	2.3	1.9
Costa Rica	7.3	8.8	7.1	8.6	5.8	3.0	2.3	25.0 ^b	—
Chile	4.5	5.4	4.8	5.0	5.0	4.0	2.2	3.5	14.3
Argentina	2.0	— ^a	2.1	1.9	2.2	2.0	0.9	2.2	8.3

Fuente: OMUECE 1970, Programa uniforme, cuadro 20.

Nota: Corresponde al cuadro 26 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

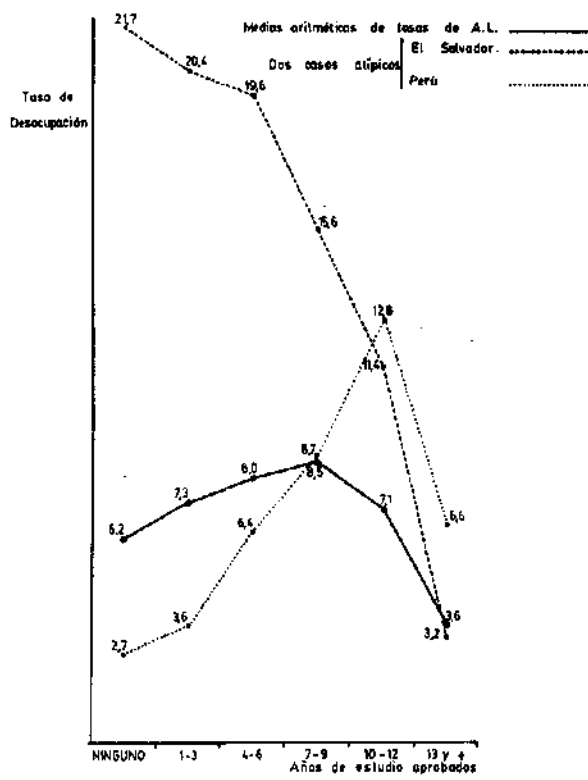
^aLa cifra del denominador es inferior a 20.

^bLa cifra del denominador es inferior a 100.

Los porcentajes al final de cada cuadro representan:

$$\frac{\text{Población con años de estudio sin datos}}{\text{Total sin datos}} \times 100$$

Gráfico IV
 AMÉRICA LATINA:
 TASAS DE DESOCUPACION
 SEGUN AÑOS DE ESTUDIO, PARA
 DIECISIETE PAISES, 1970



Fuente: Elaboración sobre datos del cuadro 26 de ese Informe.
 Nota: Corresponde al gráfico 4 de *La educación y los problemas del empleo, op. cit.*

de allí la media de las tasas de desocupación desciende pronunciadamente, para alcanzar entre quienes recibieron 13 y más años de estudio a la mitad de la tasa registrada por lo no escolarizados. Existe una cierta diversidad de comportamientos por países en los primeros tramos de la curva, con algunos casos muy atípicos; pero en cambio el descenso de la desocupación para el nivel con mayor promedio educativo no ofrece excepción alguna.

El cuadro global, sin embargo, confunde algunos fenómenos que es preciso distinguir, pues mezcla los datos de las diferentes edades,

sexos, y áreas geográficas. Es sabido que la desocupación es mucho mayor entre los jóvenes y que la edad va acompañada de una mayor estabilidad en el empleo. Pero como las generaciones mayores tenían como promedio menos instrucción, las cifras nacionales parecen atribuir al bajo nivel educativo una mejor situación ocupacional que en rigor obedece a la edad. Por otra parte, la desocupación abierta constituye un fenómeno fundamentalmente urbano, mientras que en el medio rural el fenómeno masivo es el subempleo. Como los niveles educativos rurales son mucho más bajos que los urbanos, en las cifras nacionales aparece atribuida al mayor nivel educativo de las ciudades su mayor tasa de desocupación; se evita el error si previamente se distingue la información por edad, sexo y área. El cuadro 7 muestra que para los jóvenes de 20 a 29 años, de sexo masculino, urbanos, la tasa de desocupación de los no escolarizados es muy elevada, pero desciende claramente entre los escolarizados incipientes y mucho más aún entre quienes recibieron de 4 a 6 años de estudio. Esto, como es notorio, aparece más acentuado en las capitales que en los restos urbanos. En otras palabras, para la parte masculina de la población activa urbana, la más numerosa, la desocupación se va reduciendo a partir de los primeros niveles de instrucción; la insuficiencia educativa en los niveles básicos se asocia claramente a la desocupación.

Es indudable que esa tendencia no se cumple en el medio rural, dato que debe agregarse a la descripción de la segmentación. Y a la inversa, la desocupación aumenta ligeramente para los jóvenes de ambos sexos que han recibido de 4 a 6 años de estudio. Tampoco se cumple para las mujeres en las capitales, fenómeno en cuya explicación intervienen, probablemente, las mayores aspiraciones y los mayores costos de oportunidad de las mujeres activas de los estratos medios y altos. En todo caso, esto no desdibuja las conclusiones anteriores.

La comprobación de que para los jóvenes urbanos de sexo masculino los mayores niveles de educación van definitivamente asociados a menores tasas de desocupación, permite sacar algunas conclusiones, aunque también suscite algunas interrogantes.

Por lo menos en apariencia, el mercado urbano, desde el punto de vista de las oportunida-

Cuadro 7
 AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION DE LOS JOVENES ACTIVOS DE 20 A 29
 AÑOS, POR LOCALIZACION Y SEGUN NIVELES DE INSTRUCCION, PARA QUINCE PAISES
 DE LA REGION^a, 1970

(Medias aritméticas)

	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años
Capital	9.7	8.4	8.1	13.5	10.0	8.4	6.3	6.3	7.6
Resto urbano	8.9	7.8	7.6	8.9	7.7	7.2	8.5	8.0	8.6
Rural	5.0	4.5	5.3	3.7	3.3	4.2	8.4	10.2	10.3
Total del país	5.7	5.8	6.9	4.9	4.9	6.3	8.1	8.8	8.8

Fuente: J.P. Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina*, op. cit., cuadro 39.

Nota: Corresponde al cuadro 29 de *La educación y los problemas del empleo*, op. cit.

^aBolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela.

des de trabajo estable, privilegia a los educandos en proporción a su nivel educativo, desde el más bajo hasta el nivel más alto, como es sabido que también los privilegia desde el punto de vista de la retribución. El estudio de los perfiles educativos de los grupos pobres, por el contrario, lo confirma. Sin duda esto contribuye, y con amplio fundamento —aunque de ningún modo agota su explicación— a mantener, en el medio urbano, las presiones sociales en favor de mayores niveles educativos. Esto aparentemente contribuye, asimismo, a explicar el diferente ritmo de progreso de la educación en los medios urbanos y rurales, que acentúa la segmentación cultural de la sociedad global. Además, reduce la credibilidad en las tesis que hablan de la hipertrofia del sistema educativo, así como del exceso de educados.

5. El empleo de los más educados

No corresponde, sin embargo, cerrar la discusión del tema sin considerar antes otras cuestiones. Por una parte existen, sin duda, por lo menos en determinados lugares, excedentes significativos de ciertas profesiones medias y superiores, como existen personas cuya actividad parece no corresponder a su preparación, y aun hay quienes la desperdician; son éstas irracionalidades que no pueden subestimarse. También es verdad que existen entre quienes poseen un alto

grado de educación, extendidos sentimientos de frustración, generadores de presiones sociales; y estos sentimientos responden a un desajuste entre la realidad ocupacional y las aspiraciones, el que puede ser apreciado de diferentes maneras, pero que tampoco puede negar la situación global de privilegio ocupacional²⁹.

Más seria es la objeción basada en el papel que aquí tendría la estratificación social. El privilegio ocupacional de los más educados no resultaría del hecho de que su educación sea funcional, sino de que los más educados pertenecen a estratos elevados que poseen una cuota importante de poder social, y concentrarían buenas posiciones ocupacionales en razón de ese mismo poder. Convengamos que esta tesis tampoco puede ser descartada a la ligera. Los estratos altos controlan posiciones importantes en los subsistemas económico, político y educativo, lo que les permite imponer privilegios por la vía de la reglamentación de las profesiones. Por otra parte se anota, y con razón, que buena parte del empleo de los que tienen un alto grado de educación de América Latina se ha multiplicado en el sector

²⁹ En parte es posible que opere la añoranza de situaciones pretéritas de privilegio aún más acentuadas, cuando los educados de nivel universitario eran muy pocos y constituían la élite del poder; y también, en idéntico sentido, la comparación con los países desarrollados.

público, en virtud del aumento de los servicios sociales y comunales pero también de la ausencia de racionalidad económica. El tema se vincula aquí con lo que se ha denominado la creación de empleo espurio, en perjuicio de la eficiencia económica del conjunto y al servicio de un modelo segmentado y excluyente.

Este punto no puede ser resuelto con la información empírica hasta ahora disponible, como así tampoco refiriéndolo a sólo el empleo; está, además entre los muchos otros que aún exigen una investigación prolija. No obstante, cabe señalar que los datos inducen a suponer que el incremento de los índices de la educación es,

en los hechos, muy deseado; y que esa valorización aparece como objetivamente justificada. También debe indicarse que, respecto a los países desarrollados, América Latina presenta graves y persistentes retrasos en la educación básica; sigue muy a la zaga, aunque a un ritmo intenso, la tendencia a la generalización de la enseñanza media; y, a pesar de los crecimientos explosivos de la matrícula de la educación superior, todavía ésta sigue constituyendo un fenómeno muy restringido, radicalmente distinto de la cobertura masiva que alcanza en los países centrales. Desde este punto de vista, América Latina estaría lejos de los modelos modernos.

IV

Conclusiones

Como es evidente, el papel de la educación vinculado a los problemas del empleo, es un tema que exigiría, aun desde el punto de vista fáctico, análisis que exceden el espacio concedido a un artículo, y que además carece todavía de la base empírica indispensable. Sin embargo; sería un recurso poco correcto alegar esas razones para no formular conclusiones, aunque ellas sean hipotéticas, después de haber realizado un esfuerzo por descubrir sus incógnitas mayores. No se trata ni se tratará nunca de un problema que pueda ser reducido a sus aspectos técnicos, por más importantes que ellos sean; constituye, eso sí, como el desarrollo, un gran tema político, en el sentido más amplio del término. Y nunca podrán alcanzarse conclusiones sin antes introducir supuestos originados fuera del campo del análisis, y tampoco nunca estas conclusiones podrán ser separables de dichos supuestos.

Es razonable, por tanto, formular y tratar de sistematizar conclusiones a partir del conocimiento alcanzado, siempre que se evite, abusivamente, darlas por científicamente demostradas. Optamos por lo tanto por reiterar las redactadas para el informe final del proyecto:

“La primera es que la educación no es *para*

el empleo. Aunque parezca pueril recordarlo, la educación se orienta al cultivo del saber: cultivo que implica la adquisición de conocimientos pero, tal vez más que eso, el desarrollo de la capacidad de pensar y aprender. El hombre necesita saber quién es, qué es, dónde está y a dónde puede dirigirse, en un mundo físico y social que la acumulación de datos fragmentarios y su divulgación masiva en las sociedades modernas presentan como extraordinariamente complejo. El saber y el ser capaz de saber son valores en sí mismos. En cierto grado, la gente los busca, con razón, como tales.

“En un segundo nivel, la educación se orienta al servicio de la vida social total. Aun un nominalismo o un pragmatismo extremos, que negaran todo valor en sí del saber, lo admitirían sin vacilaciones. La clásica definición de Durkheim podrá ser incompleta pero contiene verdades incuestionables: ‘La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquellas que aún no están maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que reclaman de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial al cual está

particularmente destinado³⁰. La integración de esa 'sociedad en su conjunto' es uno de los objetivos básicos de la educación y no es caprichoso que la comunicación a través del lenguaje hablado y escrito sea uno de los ingredientes insustituibles de toda educación básica. Todos los aspectos de esa integración tocan directa o indirectamente la estructura económica y el mundo del empleo. Es natural que cada vez que una sociedad tropieza con un problema de segmentación territorial, cultural, lingüística o de clases que compromete su integridad, la educación adopte como una de sus finalidades superarlo. Obviamente esto no es independiente del proyecto político global, ni de cómo se concibe la integración social: igualitaria o fuertemente estratificada, con acento en la cooperación o con énfasis en la dominación. De ese proyecto político depende la concepción de cuáles son los problemas del mercado del empleo que necesitan solución y lo que se entiende por resolverlos. Si la cuestión del empleo no es solamente reducir el número de desocupados abiertos, sino eliminar el subempleo (y tanto la improductividad y los bajos ingresos), entonces, fijar los objetivos de la educación en relación con el proyecto global de sociedad es enfocar la educación a la solución de los problemas del empleo. Desde este punto de vista, es decir del de sus efectos sobre la estructura global de relaciones sociales, la educación, para una concepción democrática, aunque sea moderadamente igualitaria, debe cumplir los siguientes objetivos, siguiendo con libertad la enumeración de Wolfe:³¹

- a) Actuar como instrumento de cohesión social contribuyendo a superar la segmentación social; sin destruir la identidad ni desintegrar lo valioso de los segmentos retrasados, tradicionales o indígenas, contribuir a incorporarlos a los circuitos de comunicación y a los logros de la sociedad global; y colaborar en la reducción de las distancias de clase y la eliminación de las insuficiencias

culturales que intervienen en la reproducción de la estratificación y la pobreza.

- b) Actuar como instrumento de movilidad social individual y colectiva, permitiendo el aprovechamiento de las capacidades individuales, el ascenso de las categorías situadas en los niveles más bajos, especialmente de los marginados, y acelerando la incorporación cultural y social de los migrantes, particularmente en el proceso de urbanización.
- c) Actuar como instrumento para la redistribución del ingreso, contribuyendo a emparejar las capacidades de obtención de ingresos.
- d) Permitir el acceso a las decisiones políticas y a una pluralidad de formas de poder social.

"En un tercer nivel, y sólo después de bien establecidos los anteriores, la educación puede y debe capacitar más directamente para el empleo. Esto, sin embargo, requiere algunas precisiones. Repitiendo lo ya dicho, capacitar para el empleo es algo bastante más amplio que la enseñanza técnica, es decir, que enseñar las acciones que constituyen el contenido técnico de roles específicos. Capacitar para el empleo significa habilitar para el acceso al mismo; preparar para la vida de relación social y funcional, intra- y extra-empresa, que implica el desempeño del rol; y, finalmente, en muy distinto grado según los casos, capacitar para las acciones técnicas del rol. Lo primero y lo segundo son muy importantes, pues destacan la primacía de la educación general: la experiencia ha mostrado, como se ha visto, que los obreros industriales en América Latina deben tener formación primaria, aunque poco lean o escriban cuando operan su herramienta. Lo último debe ser entendido en forma muy flexible: en los roles técnicos más complejos, como el del ingeniero, es muy importante; en roles como los del empleado administrativo, cuya base técnica es la mecanografía y tal vez algo de contabilidad, este aspecto es muy menor y hasta subsanable por el propio interesado. No hay que olvidar, por otra parte, los demás obstáculos que limitan la enseñanza técnica: problemas de costo y eficacia para enseñar ciertos oficios; lentitud de la capacitación y variabilidad impredecible de la demanda; imprevisibilidad de la evolución personal; limitaciones de los mecanismos y criterios de reclutamiento, etc.

³⁰Emile Durkheim, *Education et sociologie*, París, P.U.F., 1966, p. 41

³¹Esta enumeración desarrolla e interpreta libremente cuatro de los cinco puntos que Marshall Wolfe enuncia en *El desarrollo esquivo: Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, México, F.C.E., 1976.

"Antes de avanzar más sobre el papel de la capacitación para el empleo se impone distinguir entre el rol de la educación respecto del desempleo abierto y respecto de distintos tipos de subempleos.

"Respecto al desempleo abierto conviene acotar la pretensión de explicarlo por medio de modelos conceptuales compuestos por sólo variables económicas. Ciertamente esas variables (*demanda, inversión, etc.*) pueden explicar bien las oscilaciones coyunturales del desempleo abierto y también ciertas formas de desempleo estructural, por ejemplo cuando un éxodo rural muy intenso, provocado por la presión demográfica y la insuficiencia de tierras, desborda abiertamente una muy limitada capacidad de expansión de la economía urbana.

"En otros casos, sin embargo, la tasa de desocupación friccional es estructuralmente alta y esto se debe a la organización social del mercado del empleo, a problemas de comunicación, de distribución geográfica e incluso de incapacidad personal para adaptarse a los cambios de ocupación requeridos por las variaciones macro o microeconómicas. En estos casos tiene que haber una cuota alta de desocupados para que el mercado funcione, mientras no se cambien las condiciones antedichas. En otras palabras, el tiempo que tarda una persona que ha quedado desempleada en encontrar el cargo vacante adecuado a sus aptitudes, es distinto en un país desarrollado con excelentes sistemas de información, buenos transportes, condiciones habitacionales equivalentes en todas partes e instituciones especializadas en agilizar el proceso (que incluso ofrecen cursos de recapacitación), que en un país latinoamericano donde pocas o ninguna de esas condiciones se cumplen. A veces cabe preguntar si esto se olvida cuando se busca obsesivamente en la 'insuficiencia dinámica' la explicación de las altas tasas de desempleo de los países latinoamericanos. La reeducación profesional es una forma de educación que puede contribuir a reducir el desempleo abierto pero sólo en el marco de un mercado cuya fluidez se mejore en muchos sentidos.

"Un segundo tipo de problema, más importante sin duda, es el que tiene que ver con la relación entre subutilización de la mano de obra urbana y proceso de urbanización. Incorporarse a la sociedad urbana y capacitarse para el merca-

do del empleo urbano no es algo tan simple como el desplazamiento físico al área urbana. Es un proceso de aculturación que debe vencer inercias considerables. Ya se vio que en estas condiciones un intenso dinamismo económico coexiste a veces con altas tasas de desempleo. Al pretender reducir el problema del desempleo a ecuaciones económicas, se ha olvidado demasiado que América Latina se caracteriza por su impresionante proceso de urbanización. Si las causas de tasas altas de desempleo y subempleo urbanos y también el carácter fuertemente segregado de una parte considerable del mal definido y mal comprendido sector informal, dependen de este tipo de fenómeno socio-cultural, seguramente un gran esfuerzo educativo específico, destinado a facilitar la aculturación, podría mejorar la situación.

"En cuanto al subempleo rural, tan distinto que el uso de la misma palabra subempleo es fuente de peligrosas confusiones, hay que insistir en que la base del problema está en la distribución de la tierra o la insuficiencia global de ella en relación con el volumen de población rural. Aquí no se le puede pedir a la educación lo que no puede dar. Sin reformas estructurales que afecten la base física, poco podrá contribuir a mejorar las condiciones rurales. Quizás su aporte más importante (y muy importante) siga siendo facilitar la emigración del excedente de población, y prepararlo para un tránsito menos traumático. Obviamente, con reformas estructurales su cometido es más complejo.

"Hechas estas consideraciones, corresponde responder a las preguntas siguientes, estrechamente vinculadas entre ellas: el desajuste entre la capacitación técnica de las personas activas y las características técnicas de los puestos de trabajo ¿actúa como un freno al desarrollo de América Latina?; ¿es una causa de desempleo o subempleo?; ¿causa otros efectos perniciosos? En consecuencia, la enseñanza, capacitando técnicamente ¿puede contribuir a activar el desarrollo económico o a reducir el desempleo y el subempleo?

"La contestación incluye tres puntos:

1. La respuesta tajantemente afirmativa de la década de los sesenta fue sin duda exagerada.

Por una parte las formas modernas capitalistas de producción y en particular las transna-

cionales se mostraron bastante capaces de arreglarse con personal poco competente, vaciando de contenido técnico los trabajos, capacitando en la empresa, importando equipo de alta tecnología incorporada, importando cuando era necesario los propios técnicos. El problema está en el tipo de desarrollo resultante: enclaves modernos transnacionales, estructura acentuadamente dicotómica de la economía.

Por otra parte se subestimó la fuerza de las tendencias hacia el desarrollo educativo. La enseñanza media y superior se expandió sin esperar las políticas que los técnicos juzgaban necesarias. En particular, cuando escaseó un tipo de técnico y se retribuyó muy bien a los disponibles, se desencadenó una carrera hacia esas especialidades. Si no existían instituciones educativas competentes, y en tanto se expandían o creaban, los jóvenes de las élites estudiaron en el extranjero. Al cabo de cierto tiempo la oferta tendió a superar la demanda.

2. Sin embargo, al denunciar esa exageración, como es hoy lugar común hacerlo, se corre el riesgo de olvidar que la escasez de personas calificadas ha provocado y provoca realmente serios problemas:

- a) En algunos casos la escasez bloquea o retarda mucho el desarrollo. Esto ocurre especialmente cuando se trata de un alto número de empresas medianas y pequeñas, caso opuesto al de las transnacionales. Se pueden buscar fácilmente ejemplos, especialmente en la agricultura, donde el problema se refleja en la cantidad, calidad y competitividad de los productos. En otros casos, la pobreza educacional estimula la concentración excesiva del desarrollo en los polos geográficos nacionales o en los países más avanzados, que cuentan con los recursos humanos convenientes, además de las otras condiciones buscadas.
- b) Aun en el caso de grandes empresas transnacionales, el desarrollo varía si es del tipo enclave, o si se integra y apoya en una gran cantidad de empresas nacionales menores que, esas sí, dependen de la capacidad de la población local. La difusión del desarrollo es distinta. Obviamente, si se trata de crear empresas nacionales, estatales o privadas, la competencia empresarial y técnica es im-

portante. La falta de capacitación repercute en mayor condicionamiento al extranjero y en una estructura económica más segmentada.

- c) Las retribuciones excesivamente altas de los técnicos, cuando son escasos, agudizan la mala distribución de ingresos, consolidan grupos de privilegio, fomentan la afluencia de técnicos extranjeros y empujan demasiado a la capacitación de las élites fuera del país. Estos dos últimos efectos, que dentro de ciertos límites significan modos de importar saber y técnica, cuando se extienden demasiado agravan la desnacionalización de las élites y la segmentación social.
3. También hay que reconocer que la existencia de grandes excedentes de personas calificadas en relación con las oportunidades ocupacionales provoca serios problemas:
- a) Los excedentes producen la caída de ingresos. La verdad es que sobre esto se ha escrito y discutido hipertrofiando el problema. Como ya se ha dicho, las encuestas muestran en todas partes a los más calificados al tope de la escala social. Muchas veces la llamada 'proletarización de los profesionales' traduce simplemente la añoranza de épocas en que su escasez convertía a todos ellos en miembros de oligarquías cerradas; o expresa la aspiración de alcanzar las pautas de consumo conspicuo de sus congéneres de países desarrollados. No obstante, el problema existe realmente en algunos casos y para ciertas profesiones.
 - b) Estas situaciones provocan una frustración doble: de quien ha adquirido conocimientos que no puede ejercer y que no le retribuyen intelectual, social ni económicamente; y del país que soporta un costoso esfuerzo educativo y lo siente inaprovechado. Esas frustraciones redundan en agudización de las tensiones sociales.
 - c) Aunque el empobrecimiento y la frustración estén ideológicamente hipertrofiados, alientan la tendencia a un proteccionismo de sentido corporativo y orientado a reforzar los privilegios.
 - d) Un efecto final es la emigración de personas calificadas, pérdida de cerebros y dre-

naje de recursos económicos invertidos en ellos que, se comprende, los países tratan de evitar.

“En conjunto se trata de fenómenos, reales e hipertrofiados, que desembocan en problemas difíciles de manejar, pues la búsqueda de objetivos igualitarios está limitada por el riesgo de desencadenar presiones que no se puedan controlar.

“De lo dicho surge no sólo la posibilidad, sino la necesidad de trazar estrategias y de planear el desarrollo educativo. Pero esas estrategias y planes estarán orientados en primer lugar al reconocimiento de un derecho de la población, en segundo lugar a un proyecto político global, y sólo en tercer lugar a un ajuste de oferta educativa a las exigencias del empleo. Aun esto, debe entenderse en una forma bastante más amplia que enseñar ‘modos de hacer’ que correspondan a las ‘acciones técnicas’ de los roles productivos.

“En consecuencia, la planificación educativa no puede ser concebida meramente como un proceso técnico basado en el análisis del funcionamiento y las exigencias del sistema económico o de la metas de crecimiento que se propongan para él. Esto significaría desnaturalizar totalmente la función de la educación.

“Por ese motivo, y también por las objeciones técnicas ya vistas que limitan su validez, ni las tasas de retorno, ni las proyecciones de demanda de capacitación técnica, son criterios de validez general, ni permiten definir por sí los objetivos y las metas educativas. Sin embargo, las proyecciones pueden proporcionar un marco para una discusión política más amplia y ayudan a definir ciertos mínimos exigibles. Por otra parte, las tasas de retorno son elementos útiles en el diagnóstico, para detectar insuficiencias y estrangulamientos o localizar excedentes problemáticos.

“Puesto que las técnicas de planificación son apenas auxiliares, que el problema es complejo y se carece de conocimientos para controlar el efecto de todas las variables, que el sistema educativo es lento en su respuesta y la demanda cambiante y parcialmente imprevisible, la planificación educativa comportará siempre grandes zonas de duda.

“Para afrontarlas hay que recurrir a criterios muy generales.

“El principal, muy sintéticamente expresado, es el siguiente: *en la duda hay que apostar por la educación*. Hay que apostar por la fecundidad humana, social y productiva de la educación. En primer lugar por la educación básica para el conjunto de la población. Pero también por la educación media y superior, técnica y humanística. Y esto, en América Latina significa, antes que nada, el sistema educativo y formal, ya que la extrema juventud y el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo hacen que por este camino se modifiquen sus características muy rápidamente. Cuando existen barreras a la integración y a la nivelación social es iluso suponerles sólo una base cultural y pensar que la educación sola basta para romperlas. Pero siempre tienen una dimensión cultural (a veces enorme) y siempre una educación adecuada puede presionar sobre ellas y contribuir a ablandarlas. Un exceso de nivel educativo en los estratos postergados, con relación a otras resistencias y a otros obstáculos estructurales, acumula tensiones igualizantes y erosiona esos obstáculos.

“En segundo lugar la fecundidad de un nivel educativo alto no es racionalizable caso por caso. Ocurre en esto como en la relación entre investigación científica y progreso técnico. Si la humanidad no desplegara un ingente esfuerzo de investigación despreocupada de su aplicabilidad en campos muy vastos del conocimiento científico, la mayor parte de los grandes avances prácticos habría sido imposible. Sobre esto, los más espectaculares ejemplos se han visto en temas como la física nuclear o la genética. La aplicación económica a cierto plazo es aleatoria, imprevisible y supone un ‘desperdicio’ práctico de muchos esfuerzos que sólo contribuyen a través del conocimiento general no aplicado. El desarrollo, que implica creación, descubrimiento de oportunidades y movilización de recursos ociosos, mantiene una relación análoga con el nivel educativo de la población. La fecundidad del nivel educativo escapa en mucho al análisis, porque genera tensiones y abre posibilidades que maduran en forma imprevisible o de manera difusa. Pero es bueno admitir que resulta inseparable de un importante ‘desperdicio’ práctico y de la generación de un volumen apreciable de tensiones que permanecen latentes.

“Sobre este último punto, muy espinoso, es mejor también formular algunas conclusiones.

No se trata de acumular tensiones multiplicándolas y negándose a considerar las potencialidades humanas bloqueadas y las aspiraciones insatisfechas. Pero la fórmula 'en la duda hay que apostar a la educación' toma en cuenta el supuesto de que no hay desarrollo endógeno, ni cambio participado, sin tensión social.

"Obviamente, estas tensiones tienen corolarios de dos tipos, en los planos del costo humano individual y de la acumulación de tensiones políticas y sociales. En definitiva es un problema de prudencia política, de nuevo inseparable de la

concepción global, que no corresponde analizar aquí. Sin embargo, ante aquellos obsesivamente preocupados por los efectos radicalizantes del excedente educativo, cabría afirmar la confianza, abonada también por mucha experiencia, de que un aumento global del nivel educativo de las masas puede desarrollar actitudes mucho más maduras que una pura radicalización. Naturalmente, si lo que se pretende es simplemente consolidar desigualdades y marginaciones inicuas, la educación se vuelve peligrosa. Y también a corto plazo, probablemente, la falta de educación."