

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1992

SUMARIO

En memoria de Fernando Fajnzylber. <i>Gert Rosenthal</i> , Secretario Ejecutivo de la CEPAL.	7
América Latina y la internacionalización de la economía mundial. <i>Mikio Kuwayama</i> .	9
Privatización y retracción del Estado en América Latina. <i>David Félix</i> .	33
Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. <i>Antonio Martín del Campo</i> y <i>Donald R. Winkler</i> .	53
El empresario centroamericano como actor económico y social. <i>Andrés Pérez</i> .	77
¿Por qué los hombres son tan irresponsables? <i>Rubén Kaztman</i> .	87
Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa. <i>John Durston</i> .	97
Las relaciones entre descentralización y equidad. <i>Sergio Boisier</i> .	113
Reorientación de la integración centroamericana. <i>Rómulo Caballeros</i> .	133
El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. <i>Mónica Hirst</i> .	147
Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile. <i>Alejandra Mizala</i> .	159
El pensamiento de Prebisch. <i>Ronald Sprout</i> .	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	204
Publicaciones recientes de la CEPAL	205

Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa

*John Durston**

Las propuestas recientes encaminadas a avanzar hacia la igualdad de oportunidades para la juventud suelen carecer de información empírica detallada. En este artículo se confrontan algunas aseveraciones que aparecen en los diagnósticos sobre el tema, especialmente acerca de la educación formal y la integración al trabajo, con información reciente al respecto.

La consideración de las heterogéneas situaciones y características de la juventud en los países de la región muestra la gravedad que sigue teniendo la carencia de oportunidades para un número importante de jóvenes pobres e insuficientemente educados. Ella permite también un cauteloso optimismo sobre las posibilidades de ofrecer opciones a estos jóvenes, y contribuir así a una mayor equidad en estas sociedades.

La política de acrecentar las oportunidades para los jóvenes marginados, más que con programas específicos, debe llevarse adelante como parte de la estrategia global de transformación productiva con equidad en los sectores urbano y rural, formal e informal, moderno y tradicional. Su lógica interna debería constituir un círculo virtuoso de tres elementos: aumento de la productividad del trabajo de los jóvenes, aumento de la productividad de las unidades productivas en las que ellos trabajan, y mayor organización e integración social de los jóvenes.

*Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL.

El autor reconoce una deuda respecto al título de este artículo con Rodolfo Stavenhagen, y agradece los valiosos comentarios a una versión anterior de este trabajo hechos por Martine Guerguil y Emilio Klein.

Introducción

La equidad, ese gran objetivo central del desarrollo social (CEPAL, 1990a), de hecho depende en gran medida de que se aplique con éxito el principio de igualdad de oportunidades a igualdad de méritos. El ocaso de los intentos históricos de poner en práctica utopías absolutamente igualitarias, y el reconocimiento general de que entre los fenómenos sociales "espontáneos" vinculados a las economías de mercado se incluyen la perpetuación de la marginación y la herencia de los privilegios, han hecho que este aspecto de la equidad sea reconocido como objeto legítimo y privilegiado de la planificación y de la intervención pública.¹

La sesgada "transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida" (CEPAL, 1990b) empieza antes de nacer, con la nutrición materna y con las características socioeconómicas de la pareja paternal y del hogar de nacimiento. Pero la etapa de la vida en que cristaliza la mayor parte de las oportunidades importantes, en que definitivamente se abren para unos y se cierran para otros los cauces de movilidad social, es el período transitorio de la juventud. Así como las experiencias psicológicas del adolescente tienen un papel determinante en la formación de la personalidad definitiva del adulto, el tránsito más o menos exitoso por la etapa juvenil —en términos de educación, interacción social y primeras incursiones en el mercado de trabajo— define la gama de posibles identidades socio-ocupacionales adultas.

Puesto que la juventud es una etapa de transición entre el hogar de socialización y la formación de un nuevo hogar propio y una nueva identidad social de adulto, tiene especial utilidad para el diagnóstico de la rigidez o fluidez relativa de las estructuras de estratificación socio-ocupacional, aspecto que es fundamental en el tema de la equidad dentro del proceso de desarrollo económico y social. La transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida es uno de los principales procesos por los cuales se perpetúa

¹ La otra veta de la equidad —la redistribución del ingreso— reduce con mayor rapidez las manifestaciones más extremas de inequidad. Esta reducción de los extremos es también un requisito previo para lograr una auténtica igualdad de oportunidades. (Véase Gurrieri y Torres-Rivas, 1990; CEPAL/UNESCO, 1991; y CEPAL, 1992.)

una estratificación social rígida, si no *el* principal (Weber, 1958). En hogares pobres, con adultos de baja educación formal, inmersos en culturas muy distintas de la dominante, la posibilidad de que la educación brinde a los hijos una verdadera igualdad de oportunidades para alcanzar puestos de trabajo más productivos, más prestigiosos y mejor remunerados que los de sus padres es extremadamente débil, a menos que se apliquen fuertes medidas compensatorias.²

Dos son las condiciones básicas para superar estas barreras a la equidad en la etapa juvenil: que cada joven pueda realizar su plena potencialidad educativa —formar sus “capacidades” (Sen, 1989)— en virtud de su inteligencia nata y su esfuerzo por aprender, y que haya igual acceso a las mismas ocupaciones e iguales ingresos para todos los adultos jóvenes con similares logros educativos. Es el propósito de este artículo examinar, basándose en información estadística re-

ciente, en qué medida estas dos condiciones se han estado cumpliendo en América Latina.

Toda propuesta de política debe basarse en un diagnóstico y una proyección. Sin embargo, muchas de las estrategias propuestas últimamente para avanzar hacia la igualdad de oportunidades para las juventudes de América Latina se han basado en impresiones subjetivas, con poca información empírica detallada o con un análisis superficial y poco riguroso de esa información. En este artículo se confrontarán con datos empíricos recientes algunas aseveraciones que se suele encontrar en los diagnósticos sobre la juventud latinoamericana, particularmente en cuanto a la educación formal y el proceso de integración del joven en el mundo adulto del trabajo. Se terminará con una reflexión sobre lo que este diagnóstico “revisiónista” significa para la formulación de políticas orientadas a brindar mayor igualdad de oportunidades a los jóvenes que se harán adultos en los años noventa.

I

Parámetros y definiciones

El estrato etario que se analiza es el de los adolescentes, jóvenes y adultos jóvenes entre 15 y 29 años de edad. La definición de juventud utilizada aquí distingue entre el concepto abstracto de juventud como una fase de la vida del ser humano, y la juventud real de hoy: la cohorte de personas reales que en este momento se hallan en la etapa juvenil.³

² Hay varios otros mecanismos de reproducción del status social de los padres en los hijos —como la herencia patrimonial, la transmisión de códigos subculturales, la introducción en redes informales de contacto social, etc. Nuestro interés en esta investigación se limita al papel que puede desempeñar la política pública para asegurar que el sistema educativo y el mercado de trabajo funcionen en condiciones de auténtica igualdad de oportunidades ocupacionales. En este artículo, el tema se restringe a las perspectivas de las actuales cohortes de jóvenes en los años noventa.

³ Hemos preferido, junto con otros investigadores de la región, añadir el grupo de 25 a 29 años a la definición estadística usual de juventud, ya que en la actualidad entre un 10% y 20% de los jóvenes urbanos de estas edades no terminan todavía de integrarse plenamente en el empleo productivo (CEPAL, 1990a).

Aquí nos ocuparemos principalmente de las perspectivas de la juventud real de hoy, a la luz de las tendencias observadas en encuestas de hogares de los años ochenta sobre políticas destinadas a promover la equidad entre subgrupos de jóvenes de esta “generación de los noventa”.

Dos ejes estructurarán este análisis: en primer lugar, la heterogeneidad de realidades nacionales en América Latina y el Caribe dificulta el análisis a nivel regional. Cada analista debe luchar contra la tendencia inconsciente de imponer a países tan diversos una imagen similar a la realidad del país que mejor conoce. Las disímiles posibilidades de lograr en el mediano plazo un alto grado de igualdad de oportunidades de educación y empleo para toda la juventud crean un abanico de situaciones nacionales estructuralmente muy distintas. Estas diferencias estructurales restan utilidad a propuestas estándares para toda la región y para todos los países que la componen. Con el fin de simplificar el análisis, sin embargo, es útil considerar la fase alcanzada por cada país en su transición demográfica, ocupa-

cional y económica desde sociedad agrícola hacia sociedad urbano-industrial y de servicios moderna. Nos concentraremos en los dos extremos de este *continuum*: en los países altamente urbanizados del Cono Sur, y en los países más pobres y rurales de la región (andinos, caribeños y centroamericanos). Todos los restantes países ocupan posiciones intermedias en este abanico de transición demográfica, urbanización y modernización, que también se relaciona con variables como la estructura ocupacional y los niveles medios de educación. Este ordenamiento no es más que una herramienta heurística, y su uso tiene límites claros de validez. Por un lado, no significa que todos los países han de transitar por una única senda de modernización; por otro, varios países grandes como Brasil, Colombia y México,

más que ocupar posiciones "intermedias" en el *continuum*, aparecen, en mayor o menor grado, como naciones polarizadas, con una parte desarrollada y otra pobre que coexisten e interactúan en un mismo territorio.

El segundo eje de nuestro análisis surge naturalmente de lo que revelan datos estadísticos recientes acerca de ocho lugares comunes que han orientado algunos diagnósticos y algunas propuestas sobre las políticas de juventud y que, a la luz de la evidencia empírica, nos parecen erradas.⁴ Este ejercicio se hace como una forma de presentar conclusiones que, en muchos casos, contradicen esos lugares comunes y obligan a modificar nuestras hipótesis de trabajo, diagnósticos y recomendaciones de políticas.

II

Ocho tesis erradas sobre la juventud en la región

Las tesis erróneas más comunes sobre la juventud en América Latina guardan relación con una amplia variedad de temas. Se ha intentado aquí ordenarlas según una tipología simple de esos temas: la primera tesis versa sobre el crecimiento de la población joven, las siguientes sobre educación y las últimas sobre trabajo.

Tesis errada N° 1: La tasa de crecimiento de la población joven está bajando en forma sostenida en toda América Latina.

Observaciones. Efectivamente, la población joven de la región en su conjunto está creciendo a ritmos cada vez más bajos; pero lo que es verdadero para la región no lo es para cada uno de los países que la componen. Varios países pobres y predominantemente rurales, como Bolivia, Guatemala, Honduras y Haití, están registrando justamente ahora tasas de crecimiento máximas de sus juventudes, como parte de sus procesos de transición demográfica estructural (cuadro 1). Por lo demás, las tasas de crecimiento de grupos etarios acotados (como el de los jóvenes) son más sensibles que la tasa de crecimiento de la población total a cambios previos en la fecundidad y

en la mortalidad infantil. En países como Argentina y Chile, que se hallan en etapas más avanzadas de transición demográfica y han tenido ritmos bajos de crecimiento durante años, pueden darse fluctuaciones bruscas en las tasas de crecimiento de la población joven. Debido a un aumento anterior en la fecundidad, Argentina está presenciando una aceleración temporal del crecimiento de sus cohortes jóvenes, pero la tasa volverá a bajar antes del fin de siglo (cuadro 1). En Chile, en contraste, la juventud decrece en números absolutos en este momento, pero volverá a aumentar en las cohortes de la segunda mitad de los años noventa.

En un ejercicio reciente de proyección de las tendencias del empleo y del ingreso en los sectores formal e informal hacia el año 2000, llama

⁴Las tesis 1, 3 y 6 han sido expresadas o están implícitas, por ejemplo, en ONUV/CDSAH/DDS, 1991; las tesis 7 y 8 en CEPAL, 1990a, y la tesis 5 en OIT/PREALC, 1990. Las tesis 2 y 4 han aparecido en diversos diagnósticos nacionales de los impactos de la crisis sobre la juventud, en propuestas de estrategias de desarrollo, etc. Todas se escuchan con cierta frecuencia en reuniones y seminarios sobre estos temas, tanto en ámbitos académicos como en el sistema de las Naciones Unidas.

Cuadro 1
ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA:
CRECIMIENTO DE LA POBLACION JOVEN,
1990-1995 Y 1995-2000
(Tasa media anual)

	Grupo etario	1990-1995	1995-2000
Argentina	15-19	2.99%	0.01%
	20-24	2.50%	3.00%
	25-29	0.96%	2.51%
Bolivia	15-19	3.08%	3.09%
	20-24	3.06%	3.19%
	25-29	2.95%	3.18%
Chile	15-19	- 0.74%	2.55%
	20-24	- 1.29%	- 0.18%
	25-29	- 0.10%	- 0.18%
Cuba	15-19	- 7.83%	0.32%
	20-24	- 1.29%	- 7.96%
	25-29	0.81%	- 1.30%
Guatemala	15-19	3.48%	2.79%
	20-24	3.40%	3.66%
	25-29	3.12%	3.59%
Haití	15-19	1.07%	1.63%
	20-24	1.40%	1.15%
	25-29	3.13%	1.49%
Honduras	15-19	1.83%	3.19%
	20-24	3.99%	1.86%
	25-29	4.42%	4.02%

Fuente: CEPAL, con datos de CELADE, 1991.

la atención —aunque esto no fue destacado en el análisis—, que el factor determinante de las perspectivas de empleo productivo e ingreso, más que la fase alcanzada en la transformación productiva, es la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar en cada tipo de país estudiado (OIT/PREALC, 1990). Este hecho otorga especial importancia a la gran heterogeneidad de situaciones nacionales en cuanto a las tasas de crecimiento de las nuevas cohortes de jóvenes que llegan cada año a la edad de trabajar.

No cabe, entonces, esperar que los problemas de la juventud y los de equidad en la región en su conjunto se alivien con la mera reducción progresiva del número de quienes demandan educación y primeros empleos. La heterogeneidad de las tasas de crecimiento de la juventud —no sólo en diferentes países, sino también en diferentes momentos y en diferentes estratos de un mismo país— debe tomarse en cuenta en la formulación de políticas públicas. Las estrategias para asegurar mayor equidad ante las oportuni-

des de educación y empleo productivo, sobre todo, tendrán que ser flexibles en el tiempo y modificables en su aplicación a poblaciones juveniles de sectores sociales distintos, y atender de partida al cálculo de la demanda probable de acceso.

Tesis errada N° 2: Las necesidades de educación primaria ya están satisfechas o casi satisfechas en la gran mayoría de los países de América Latina.

Observaciones. La noción de que el problema de la educación primaria estaría “resuelto” en América Latina puede surgir de las tasas brutas de matrícula, que son ampliamente difundidas. Las estadísticas proporcionadas por los gobiernos indican que las tasas brutas de matrícula para los niños en edad escolar primaria estarían cercanas al 100% desde hace varios años en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 1991a). Sin embargo, estas cifras adolecen de debilidades intrínsecas por provenir de dos fuentes muy dispares: las cifras de matrícula recogidas por los ministerios de educación, y la información sobre la población en edad de estudios primarios que proviene de los censos de población. Los datos oficiales de las encuestas de hogares, que son metodológicamente más rigurosas, han indicado en varios casos porcentajes significativos de niños —hoy jóvenes— que no asistían a la escuela alrededor de 1980, algunos de ellos en países en que la tasa bruta de matrícula en ese año aparecía cercana o superior al 100% (cuadro 2).

Otro aspecto que tiene igual o mayor importancia es que la alta y creciente tasa de repetición de los primeros años de escuela (Schieffelin, 1989 y CEPAL, 1991b) refleja la enorme insuficiencia cualitativa y falta de adecuación a las necesidades de los niños pobres que exhibe la educación pública en casi todos los países de la región. La repetición es, frecuentemente, un círculo vicioso que empantana al niño hasta la adolescencia y la eventual expulsión o “deserción” del sistema de educación formal.⁵ Como sería de esperarse, las tasas de inasistencia y especialmente las de rezago entre los niños del 25% más pobre de los hogares son significativamente superiores

⁵ Casi ningún joven “deserta” por simple voluntad propia, aunque tanto la repitencia como la deserción es vivida por el joven como un fracaso propio. Sin embargo, desde el punto de vista pedagógico, es el sistema educativo el que ha fracasado en la enorme mayoría de estos casos.

Cuadro 2
BRASIL, URUGUAY Y VENEZUELA: ANALFABETISMO FUNCIONAL EN
UNA COHORTE, INASISTENCIA ESCOLAR DE HACE UNA DECADA
Y ESCOLARIDAD DE LA JUVENTUD DE HOY

	Niños de 6-14 años que no asisten a la escuela (%)		Jóvenes de 15-19 años con 0-3 años de estudio aprobados
<i>BRASIL</i>	1979	1987	1987
Sector urbano	17.3	6	19
Sector rural	39.8	13	51.8
<i>URUGUAY</i>	1981	1989	1986
Sector urbano	5	5.5	2.4
<i>VENEZUELA</i>	1981	1986	1986
Sector urbano	6.9	6	5.3
Sector rural	17.3	17	21.2

Fuente: Asistencia escolar: CEPAL, 1991b. Estudios aprobados: CEPAL, 1991c.

a las tasas medias correspondientes al total de niños (CEPAL, 1991b, cuadros 12 y 13).

Las proporciones de jóvenes con 0 a 3 años de estudio —indicador indirecto de analfabetismo funcional, ya que la mayoría de las personas con estos niveles de educación no pueden leer un texto sencillo— constituyen un elocuente testimonio de las secuelas que dejó la deserción de la enseñanza primaria entre los jóvenes de hoy (cuadro 2). Para 1986, las tasas de analfabetismo funcional van desde 2.4% de la población urbana de 15-19 años en Uruguay a un 51% de los jóvenes rurales de Brasil (cuadro 2) y hasta un 72% de las muchachas rurales de Guatemala (CEPAL, 1991c).

En otras palabras, en todos los países de la región sigue habiendo jóvenes analfabetos. En la mayoría de los países el problema de los jóvenes subeducados continúa siendo grave, sobre todo entre los rurales o de origen rural, y exige respuestas eficaces a través de programas que remedien aprendizajes deficientes a nivel de la escuela primaria. En muchos países de la región (Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y la República Dominicana), el principal desafío actual en materia de educación, desde el punto de vista de la equidad, es todavía el de eliminar el analfabetismo funcional entre los jóvenes de hoy. Sin una educación primaria cualitativamente adecuada para todos, la educación secundaria y superior no tiene papel que desempeñar en una estrategia de equidad, por lo menos en países en que la mayoría de los

jóvenes carecen de una base de aprendizaje suficientemente sólida como para poder beneficiarse de la educación secundaria.

Tesis errada N° 3: En América Latina los hombres jóvenes tienen más años de estudio que las mujeres jóvenes.

Observaciones. América Latina se distingue de las otras regiones en desarrollo (y se parece más a los países desarrollados) en que en la gran mayoría de los países que la integran los hombres jóvenes no tienen más escolaridad que las mujeres jóvenes (Eichelbaum, 1988; CEPAL, 1989; CEPAL, 1991c; Schiefelbein y Peruzzi, 1991). Salvo en un número pequeño de países en el extremo menos urbano y más campesino e indígena de la región, las jóvenes asisten más a la escuela que los muchachos. En varios países, la actual generación es la primera en que se da esta nueva relación de privilegio educativo entre los sexos, incluso en la educación superior, según datos de encuestas oficiales de seis países desde 1986 en adelante (CEPAL, 1991c; Parada, 1991). Las desventajas de las jóvenes universitarias empiezan a percibirse más bien en el tipo de carreras en que se concentran, ya que éstas son preparatorias para ocupaciones definidas por la cultura predominante como "femeninas", de menor prestigio e ingreso que los estudios de tercer nivel en los cuales se concentran los hombres.⁶

⁶ La mayor parte de las ocupaciones reservadas para mujeres educadas es, por un lado, no manual, y por otro,

Sólo en las sociedades marcadamente agrarias todavía las mujeres jóvenes han asistido menos a la escuela, especialmente en las áreas rurales. Pero la disparidad educativa más pronunciada y preocupante es la que persiste en todos los países entre los jóvenes rurales de ambos sexos, y sus pares urbanos (CEPAL, 1991b y 1991c).⁷

Tesis errada N° 4: La crisis ha llevado a una deserción escolar masiva y generalizada, por la reducción de ingresos sufrida en los hogares de jóvenes de estratos populares.

Observaciones. Aunque ha habido una tendencia hacia una mayor deserción precoz en algunos subgrupos de jóvenes de algunos países, como Costa Rica y Brasil, ésta no ha sido masiva. Por lo demás, se han dado otras dos reacciones a las dificultades surgidas de la crisis económica en años recientes. Una es el aumento de los jóvenes (sobre todo varones) que estudian y trabajan al mismo tiempo; por ejemplo, en Brasil en 1987 el 46% de los hombres de 15 a 19 años que estudiaba, también trabajaba o estaba buscando trabajo. La otra es la tendencia a la prolongación de los estudios, que en parte se debe a la demanda persistente de todos los estratos sociales por disponer de cada vez más educación para sus hijos, y en parte constituye una reacción ante un mercado de trabajo deprimido que no puede dar a todos los jóvenes, en el corto plazo, trabajos que respondan a sus expectativas; al parecer, muchos

una manifestación del estereotipo tradicional de la mujer como "servidora" de hombres y niños. Un aspecto poco analizado de la inserción de mujeres jóvenes en estos ámbitos educacionales y ocupacionales es la proximidad con hombres de ocupaciones de mayor status e ingreso. En décadas pasadas, al menos, las mujeres de estratos populares percibían un "buen matrimonio" como un mecanismo importante de ascenso social (Gurrieri, 1971, p. 53).

⁷ Esta desventaja se explica en gran parte porque hay mayor proporción de pobres en la población rural que en la urbana. En este contexto, otra "tesis errada" es la idea de que la pobreza rural de antaño se ha trasladado a los centros urbanos. Lo que ha sucedido es que hoy la mayoría de la población total de la región vive en ciudades; esto explica en parte que una leve mayoría de los pobres también vivan allí. Pero además de que la proporción de pobres sigue siendo más alta en zonas rurales, los "indigentes" —los más pobres de los pobres— siguen residiendo en su mayoría en áreas rurales (CEPAL, 1990). Entre los jóvenes es probable que los índices de ruralidad sean más altos todavía, por incluir a potenciales migrantes.

jóvenes se mantienen fuera del mercado y siguen estudiando con la esperanza de ingresar, con mejores calificaciones, a un mercado de trabajo futuro más dinámico.⁸ Esta última estrategia, sin embargo, no está abierta a los jóvenes de hogares de muy bajos recursos, que a la vez que estudian deben trabajar para subsistir, con gran sacrificio personal y en detrimento de su rendimiento académico (Braslavsky, 1991). El trabajo mismo ciertamente es también una forma útil de adquirir experiencia y antecedentes laborales; pero en la medida en que sean solamente los jóvenes más pobres los que siguen este camino, la actividad laboral los desvía de la competencia por llegar a la educación de tercer nivel. En la práctica, esto contribuye a reforzar la transmisión estratificada de oportunidades entre generaciones.

Tesis errada N° 5: El tamaño de la población económicamente activa urbana de jóvenes para el período 1990-2000 está fijado de antemano porque esas cohortes de la nueva generación ya han nacido.

Observaciones. Las pocas proyecciones de la población económicamente activa urbana que se han hecho a nivel regional suponen, razonablemente, que varios procesos socioeconómicos de importancia se darán en el futuro en forma similar a la observada en los últimos decenios. Sin embargo, la PEA juvenil urbana puede variar en los años venideros de dos maneras. Por un lado, la proporción de la población juvenil total que trabaja o busca trabajo varía de un país a otro, de un subgrupo a otro, y de un momento a otro según las proporciones que se mantienen *inactivas*: los que estudian en forma exclusiva prolongada, las jóvenes que se dedican a las tareas domésticas, y los que no estudian ni trabajan y que han perdido la esperanza de encontrar trabajo.⁹ Por otro lado, las corrientes de migración rural-urbana de jóvenes pueden variar según la percepción que tengan los jóvenes rurales de las ven-

⁸ No es posible determinar con exactitud qué parte de la prolongación de los estudios se debe a que se busca refugio en ellos ante un mercado de trabajo en crisis, y qué parte responde a la tendencia secular a extender los años de estudio.

⁹ Tanto los jóvenes que no trabajan ni estudian como las jóvenes que se dedican a los quehaceres domésticos han aumentado en años recientes en algunos países, contrariamente a las tendencias históricas (CEPAL, 1991b).

tajas relativas de quedarse en el campo o de migrar.¹⁰ En países con mayoría de población rural, esta percepción determina en gran medida la tasa de crecimiento de las cohortes de jóvenes y de adultos jóvenes que se incorporan cada año en la población económicamente activa urbana.

Tesis errada N° 6: El principal estrago que la crisis de la deuda ha causado entre los adolescentes es el alto nivel de desempleo que hay actualmente en el grupo de 15 a 19 años.

Observaciones. El desempleo es un problema tan grave que, cualquiera sea la proporción de jóvenes afectados, los gobiernos deben dar una alta prioridad a su erradicación. Sin embargo, para tratarlo adecuadamente es necesario ver el desempleo adolescente en perspectiva. En primer lugar, los niveles de desempleo de todos los grupos etarios aumentó en los primeros años de la crisis, para volver a bajar después en la mayoría de los países a cerca de sus niveles históricos (CEPAL, 1990a), tanto entre los jóvenes como entre los adultos. En segundo lugar, la población económicamente activa juvenil tiende a decrecer históricamente como porcentaje de la población juvenil total en el proceso de modernización productiva, ya que una proporción creciente se dedica durante más tiempo a los estudios. Como corolario, los jóvenes que abandonan los estudios tienen menos educación y menos capacidades productivas que el promedio, se desempeñan en ocupaciones de baja calificación y registran tasas altas de desempleo. Todo esto llevó a una creciente distorsión en las percepciones sobre las tasas de desempleo de los jóvenes cuando éstas se calculan como porcentaje de la población económicamente activa juvenil, distorsión que se acentúa mientras mayor es el grado de modernización del país. Para tomar un ejemplo extremo, en Panamá en 1986 el 34% de la PEA urbana

¹⁰ Hay antecedentes de que las corrientes migratorias varían en función de la diferencia entre el sueldo mínimo urbano y el jornal medio rural (Commander y Peek, 1983), y de que la emigración de jóvenes con educación primaria completa es menor en zonas más prósperas con mayor dotación de tecnología agrícola (CEPAL, 1992). Hay, por lo demás, evidencias de que las corrientes migratorias rural-urbanas están disminuyendo en algunos países, posiblemente porque algunos cultivos se han vuelto más rentables como consecuencia de reformas en las políticas nacionales de precios y de subvenciones.

femenina adolescente estaba cesante, pero esto equivalía sólo al 7% de la población total de esa edad y sexo, ya que la gran mayoría estaba estudiando y no formaba parte de la población económicamente activa (CEPAL, 1991c).

Todos los países de la región han pasado o están pasando por la transición hacia la modernidad productiva, en la cual los hombres jóvenes trabajan cada vez menos y estudian más y las mujeres jóvenes se dedican menos a los tradicionales quehaceres domésticos. En una primera fase de esta transición socio-ocupacional hacia la modernidad, muchas de esas mujeres jóvenes ingresan al mercado de trabajo remunerado, pero también se dedican en número creciente a los estudios de segundo y tercer nivel.

Medida con la vara más apropiada de la población total juvenil, no hay indicios claros de que las tasas de desempleo juveniles como porcentaje de la población joven total hayan aumentado en relación con las mismas tasas para la población total (se mantuvieron en alrededor del doble tanto a fines de los años setenta como a fines de los años ochenta), ni que se esté constituyendo un sector mayor que antes de ex jóvenes sin empleo que se estén convirtiendo en adultos imposibles de emplear (CEPAL, 1991c, anexo estadístico, cuadro 1). El daño más grave y duradero de la crisis ha sido, más que el desempleo, la disminución del tiempo disponible para las tareas escolares o la deserción temprana de los estudios para trabajar, en algunos subgrupos de jóvenes de hogares humildes. Su falta de calificación mínima probablemente dificultará a estos jóvenes su integración productiva en la fuerza de trabajo y condenará a muchos de ellos al subempleo.

Tesis errada N° 7. Los empleos nuevos para los adultos jóvenes (20 a 29 años), sólo se están creando en el sector informal.

Observaciones. Es cierto que en la mayoría de los países de la región ha crecido más el empleo en el sector informal urbano (SIU) que en otros sectores, y que, en consecuencia, el peso relativo de este sector en la población económicamente activa total ha aumentado. En muchos países, sin embargo, el empleo en el sector formal también ha crecido en números absolutos (cuadro 3); en los casos en que el sector formal ya abarca un

Cuadro 3
COSTA RICA, PANAMA Y BRASIL: ABSORCION DEL AUMENTO DE LA POBLACION OCUPADA DE
25-29 AÑOS POR LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL

	Aumento		Sector formal urbano (%)	Sector informal urbano (%)	Servicio doméstico (%)	Sector agrícola (%)
	(miles)	%				
Costa Rica ^a 1982-1988	35.5	100	29	31	15	25
Panamá ^b 1979-1986	10.3	100	43	23	6	32
Brasil ^b 1979-1987	2 067.6	100	62	20	8	10

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares.

^a En Costa Rica, el sector informal urbano abarca los trabajadores no agrícolas por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los familiares no remunerados y los ocupados en empresas con 1 a 5 trabajadores.

^b En Panamá y Brasil, el sector informal urbano comprende los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos) y los familiares no remunerados ("Definición restringida"). Por falta de información desagregada, los ocupados en empresas con 1 a 5 trabajadores están incluidos en el sector formal urbano.

alto porcentaje de la fuerza de trabajo total, ese crecimiento superó en algunos períodos al del sector informal urbano, nuevamente en términos absolutos.¹¹ En particular, muchos de los puestos de trabajo ocupados recientemente por los adultos jóvenes (20 a 29 años) con más educación están en el sector formal (CEPAL, 1991b). De hecho, muchos empleadores del sector formal se han visto beneficiados por una abundante oferta de jóvenes trabajadores con educación, dispuestos a aceptar salarios más bajos que antes (CEPAL, 1991b y 1991c; OIT/PREALC, 1990).

Tesis errada N° 8: Los adultos jóvenes económicamente activos más pobres se encuentran en el sector informal urbano, cuyos trabajadores son los expulsados del sector formal o rechazados por él debido a sus bajos niveles de calificación.

Observaciones. Cuando se habla del sector informal urbano, se está hablando de uno de dos fenómenos distintos. En su definición teórica, el sector informal urbano es una parte de la eco-

nomía caracterizada por unidades productivas con muy poco capital, empleos mayoritariamente autocreados, y fuerza de trabajo con baja calificación, expulsada del sector formal (cuyos puestos son más productivos y mejor remunerados).

La segunda definición del sector informal urbano busca hacer operativo desde el punto de vista estadístico este concepto teórico, en términos de las variables usuales de censos y encuestas oficiales disponibles. Según esta definición operativo-estadística, el sector informal urbano está compuesto por las personas que trabajan en ocupaciones no agrícolas, en actividades por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), en unidades familiares, o en empresas pequeñas (con uno a cinco asalariados); a veces se incluye también en él a las empleadas domésticas. Esta misma definición se usa para estimar el tamaño del sector de subempleo (usualmente sumando la población ocupada en la agricultura, por cuenta propia y en unidades familiares).

El cuadro 4 se ciñe a esta definición, dentro de lo posible, y la aplica a la población activa de

¹¹ En los casos de Panamá y Brasil no ha sido posible desagregar la población ocupada en empresas con 1 a 5 asalariados (sector informal urbano) del total de los ocupados en empresas privadas. Se ha estimado que estas microempre-

sas absorbieron una gran parte del aumento de los buscadores de trabajo en el decenio. Este subsector es relativamente pequeño en ambos países, mientras que en Costa Rica no creció en términos relativos en el período 1982-1988.

Cuadro 4
 PANAMA, COSTA RICA, BRASIL Y GUATEMALA: INGRESOS DE HOMBRES DE 25 A 29 AÑOS
 EN LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL^a
 (Ingreso medio de la población ocupada total = 100)

	PANAMA, 1986		COSTA RICA, 1988 ^b		BRASIL, 1986		GUATEMALA, 1986	
	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal
Obreros industriales, artesanos	0.84	0.77	0.83	1.08	0.98	1.14	1.00	0.73
Conductores del transporte	0.87	0.84	0.98	1.15	0.83	2.19	1.15	0.83
Obreros de la construcción	0.70	0.59	0.78	0.91	0.55	0.81	0.98	1.01
Dependientes de tienda, vendedores ambulantes	0.84	0.51	0.81	0.96	0.83	1.11	1.04	1.03
Trabajadores agrícolas	0.46	0.34	0.54	0.68	0.38	0.63	0.65	0.93

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares.

^aEn las ocupaciones más frecuentes en el sector informal, según la definición "restringida" del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC): asalariados = sector formal; cuenta propia = sector informal.

^bPoblación masculina ocupada, de cualquier edad.

adultos jóvenes de sexo masculino en cuatro países, en un año reciente del período de crisis. Saltan a la vista en ese cuadro algunos datos útiles para el análisis de las oportunidades laborales que tienen los adultos jóvenes de hoy. En primer lugar, en las cinco ocupaciones más frecuentes en el sector informal, un país registra superioridad nítida de los ocupados en el sector formal en cuanto a ingreso (y en general a productividad). Se trata de Panamá, el más "formalizado"¹² y "modernizado" de los cuatro países incluidos en el cuadro 4 (CEPAL, 1989). En otros dos países, los ingresos de estos adultos jóvenes en el sector informal urbano son superiores a los de sus pares de las mismas ocupaciones en el sector formal, y lo mismo puede decirse de los que trabajan en la agricultura. Estos datos coinciden con conclusiones de otros investigadores, según los cuales en 26 de 28 encuestas de hogares analizadas, el 25% más pobre de los hogares de la región percibe la mayor parte de sus ingresos en la forma de salarios y no en virtud de trabajo por cuenta propia (CEPAL, 1991b).

En segundo lugar, es digno de notarse que las diferencias de ingresos entre ambos sectores

son menores que las diferencias entre ocupaciones (en cualquiera de los dos sectores). Esta observación sugiere que la heterogeneidad del sector informal (OIT/PREALC, 1990) se debe en parte (CEPAL, 1989; Cacciamali, 1983) a una movilidad voluntaria —y no sólo por expulsión— de trabajadores del sector formal al informal, cuando las remuneraciones reales en aquél se deterioran y cuando se percibe la posibilidad de obtener ganancias trabajando por cuenta propia. Esta información sugiere también que la superior productividad media global del sector formal se debe en gran medida a la gravitación de las ocupaciones no manuales (oficinista, profesional, técnico, etc.) que exigen niveles medios o altos de calificación.

Para evaluar la igualdad de oportunidades de ocupación e ingreso entre los jóvenes de hoy durante los años venideros, parece necesario idear un nuevo modelo modificado del empleo formal/informal (véase por ejemplo Tannen, 1991), en el cual la expulsión o rechazo de trabajadores del sector formal no sea el único factor determinante del tamaño del sector informal urbano. Junto con considerar los movimientos voluntarios en ambas direcciones entre estos sectores —y entre ellos y el sector agrícola—, también parece útil evaluar el nivel de educación o de

¹² El 55% de la población ocupada total de 25 a 29 años estaba en el sector formal en 1986 (CEPAL, 1991b).

calificación logrado por diversos subgrupos de jóvenes, no tanto en relación con una rígida dicotomía formal/informal, sino con los tipos de

ocupaciones a las cuales pueden aspirar, sea en empresas grandes o en microempresas, o trabajando en forma independiente.

III

Políticas de equidad para la generación de los noventa

No se disputa aquí —ni es éste el lugar de discutirlo— que la mayoría de los países de la región están lejos del grado de equidad necesario para lograr una transformación productiva que sea cohesiva y estable desde el punto de vista social. Tampoco parece factible que esta generación de jóvenes, con sus capacidades ya muy desigualmente definidas (CEPAL, 1991b), logre una igualdad real de oportunidades de ocupación e ingreso. Al contrario, las enormes carencias de capacitación, y el gran número de jóvenes de hoy que las sufren en todos los países de la región, no dejan lugar a la complacencia, ni al fácil optimismo de creer que las cosas se arreglarán solas.

Estas realidades obligan a adoptar, en este decenio de ajuste y reestructuración económicos y para esta generación, objetivos de equidad más modestos. Uno de éstos sería el de aumentar al máximo posible las oportunidades de educación, empleo e ingresos para los jóvenes de los estratos rurales y urbanos más pobres. Tal aumento sesgado de las oportunidades de educación y empleo e ingresos de los jóvenes de los estratos más pobres debe distinguirse de la “movilidad estructural” que caracterizó las transformaciones sociales de los tres decenios anteriores a la crisis en la región, y por la cual gran parte de las nuevas generaciones de todos los estratos mejoraron sus situaciones ocupacionales y económicas, pero sin alterar las grandes desigualdades preexistentes (CEPAL, 1989). En los años noventa lo que se puede proponer es que los incrementos del producto interno bruto por habitante (que pueden ser modestos, especialmente en la primera parte del decenio) se traduzcan en aumentos por lo menos proporcionales del apoyo a la educación y a los ingresos por trabajo de los jóvenes marginados de hoy.

El análisis efectuado en las páginas prece-

denes ayuda a evaluar las tendencias observadas en lo que se refiere a equidad en el acceso a la educación y al empleo e ingreso. Para tener en cuenta esas tendencias en las políticas de igualdad de oportunidades —con la definición de equidad restringida aplicable a esta generación de los años noventa— es necesario revisar en orden aproximadamente inverso algunas de las tesis erradas y de los comentarios sobre ellas.

Sobre un aspecto fundamental —la factibilidad de lograr más equidad en medio de ajustes y reestructuraciones económicas— basta recordar que experiencias recientes como las de Costa Rica y México han demostrado (García, 1991) que es posible llevar adelante procesos profundos de ajuste y reestructuración productiva con un costo social mínimo (en grado y tiempo) de inequidad, cuando las fuerzas políticas se conciertan para apoyar en la máxima medida posible los niveles de empleo, los sueldos mínimos y los gastos sociales esenciales.

1. Consideraciones generales sobre educación e ingreso en los años ochenta

A grandes rasgos, “el capital educativo siguió gravitando fuertemente en la capacidad para generar ingresos por trabajo” (CEPAL, 1991b, p. 35). A pesar de las crecientes disparidades entre la calidad de la educación pública gratuita y la de la privada, esta gravitación se refleja, en términos generales, en la correlación entre número de años aprobados por los adultos jóvenes y sus ingresos. Como es evidente, las diferencias en la calidad de los primeros años de estudio tienen un efecto de retroalimentación —en rezago escolar y deserción más o menos precoz— en el número de años de estudio aprobados. En la mayor parte de los países de la región, donde menos

de un quinto de los jóvenes llega a realizar estudios posteriores a la enseñanza secundaria y donde otro quinto o más está constituido por analfabetos funcionales, la dispersión de la población joven en cuanto a años de estudio aprobados hace que esta variable siga siendo útil para conocer el capital educativo de la fuerza de trabajo joven de hoy.

Otro proceso que ha afectado la equidad en la remuneración del trabajo es un efecto secundario del estancamiento relativo en la creación de nuevos puestos de mayor productividad (CEPAL, 1991c). Esto ha reducido el efecto de la educación como canal de movilidad social, ya que la diferencia de ingresos entre los jóvenes —más educados— y sus mayores —menos educados pero mejor remunerados— parece haber aumentado (CEPAL, 1991c). Se ha dado así una “nivelación hacia abajo” de los ingresos medios de varias ocupaciones de clase media o de cuello blanco; en estas ocupaciones con exigencias de mayores niveles de educación, anteriores generaciones de jóvenes habían encontrado su principal canal de movilidad social ascendente (CEPAL, 1991b y 1991c). Hasta cierta medida, por la abundancia de mano de obra relativamente calificada entre los jóvenes de los años ochenta, éstos han pagado buena parte del costo social de la crisis y el ajuste.

Con este trasfondo empírico, cabe deducir algunas orientaciones para las estrategias destinadas a lograr mayor equidad en el empleo. Como el problema principal que plantea la definición más modesta de equidad es la absorción de los jóvenes con menor educación en trabajos productivos con ingresos suficientes para escapar de la pobreza, es apropiado repasar las observaciones a la tesis N° 8 sobre la productividad en el sector informal y a la tesis N° 7 sobre la absorción en el sector formal con disminución de remuneraciones.

2. Empleo productivo para los jóvenes en el sector informal urbano

En los países menos desarrollados, y también en aquellos países recientemente industrializados pero con polarización social, con sectores informales urbanos relativamente grandes y con crecimiento actual alto de las cohortes jóvenes, las exigencias de atenuar la desigualdad de oportunidades plantean, a mediano plazo, la necesidad

de apoyar a las microempresas del sector informal que muestran “viabilidad de modernización y expansión” (OIT/PREALC, 1990, p. 81). Como es más barato mejorar la productividad en el sector informal que crear nuevos empleos (adecuadamente remunerados) en el sector formal, el sector informal puede ocupar un lugar de privilegio, especialmente en los países donde es más amplio y crece con más rapidez.

Los antecedentes sobre la verdadera magnitud de la heterogeneidad del sector informal urbano (véase las observaciones a la tesis N° 8) llevan a una conclusión adicional: para mejorar las oportunidades de empleo productivo de los jóvenes menos favorecidos es preciso reducir al mínimo aquella parte del sector informal urbano que corresponde realmente a su definición teórica, es decir, aquellas microempresas que efectivamente tengan ínfimos niveles de capital, conocimiento e integración a los mercados formales. En otras palabras, si una buena parte de los empleos informales tiene niveles de ingreso superiores a los ingresos medios de las mismas ocupaciones en el sector formal (cuadro 4), esa parte del sector informal urbano no plantea un problema de “subempleo”. El sector formal no es siempre sinónimo de modernidad; y una parte importante del sector informal empírico, a diferencia de su modelo abstracto teórico, se modernizó también en los últimos decenios, elevando sus niveles de capitalización, capacitación y productividad a la par con las mismas ocupaciones del sector formal (CEPAL, 1989).

Para que el subsector informal urbano “modernizado” sirva de canal de movilidad para la juventud marginada, será necesario mejorar y extender las redes de información sobre puestos de trabajo y las “bolsas de trabajo” locales, y a la vez apoyar con crédito, asistencia técnica y servicios de comercialización a las microunidades productivas que incorporen a esos jóvenes.¹³

¹³ La supuesta dualidad del mercado de trabajo se borra cuando se aplica la política de “formalización de lo informal”. Una forma novedosa de generar empleos para jóvenes desempleados en microempresas que no tengan el estigma de lo “informal” puede partir de otra tendencia que también empieza a preocupar a los planificadores: el aceleradísimo aumento de los jubilados. En su vida de trabajo muchos de los jubilados acumulan experiencia, un pequeño capital (ahorros, fondos de pensión, casa u otros bienes raíces), así como conocimientos de supervisión o de gestión. Pese a los lugares comunes sobre “la mentalidad de asalariado”, muchos jubi-

Por otro lado, como se sugiere en las observaciones a la tesis N° 7, no debe descartarse de antemano una importante capacidad del sector formal de absorción de la mano de obra juvenil —crecientemente capacitada— que sigue surgiendo en todos los países de la región (véase las observaciones a la tesis N° 4). Podría decirse, como hipótesis de trabajo, que los países que se encuentran todavía en la “fase fácil” de la transición ocupacional (CEPAL, 1989) necesitan tasas menores de crecimiento del producto que los países más desarrollados de la región que ya agotaron esta fase, para inducir una alta tasa de crecimiento de la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector formal. En cambio, cuando lo que se persigue es alcanzar condiciones de trabajo productivo más equitativas para los jóvenes de los países con estructuras de producción más formales, el deterioro de los salarios dentro del sector formal tiene importancia crucial. Es evidente hoy que este hecho constituye uno de los principales costos del ajuste (OIT/PREALC, 1990). Muchas empresas han aprovechado la oferta excesiva de mano de obra y de otros factores para lograr una competitividad espuria basada en salarios excesivamente bajos, sin relación con la productividad real de la fuerza de trabajo (CEPAL, 1990a). Hay proporciones importantes de jóvenes y de adultos jóvenes que perciben actualmente ingresos inferiores a lo que recibían sus pares de la era anterior a la crisis (CEPAL, 1991c), con los cuales no alcanzan, en un porcentaje importante (CEPAL, 1991b), a cubrir las necesidades mínimas de un pequeño hogar. Es perfectamente posible, y de hecho ocurre, que muchos jóvenes ocupen puestos de trabajo en el sector formal y a la vez vivan en condiciones de pobreza. Combatir la falta de trabajos bien remunerados para jóvenes populares dentro del sector formal significa crear un clima propicio al fortalecimiento de los sindicatos y a la negociación colectiva, fomentar el interés de los jóvenes por participar, e involucrar a estos actores colectivos de la socie-

lados que se hallan en la situación descrita tienen deseos de empezar una segunda carrera de trabajo independiente, por cuenta propia o en sociedad con sus pares. Ofrecer a este tipo de persona crédito barato, asesoría técnica y apoyo a la comercialización a condición de que contraten y ayuden a capacitar a jóvenes desempleados, puede ser una forma eficaz, en ciertos países, de integrar a jóvenes marginados en empleos productivos.

dad civil en la concertación de las estrategias nacionales de reestructuración y desarrollo económico y social.

3. Elementos de estrategias educacionales

En los países que se hallan en el extremo más moderno del *continuum* latinoamericano, el rescate educativo de la mayoría de jóvenes con dificultades para completar la enseñanza media parece un objetivo prioritario que se puede alcanzar. Si el abandono obligado de los estudios es el aspecto más grave de la entrada precoz en el mercado de trabajo, como se señala en las observaciones a la tesis N° 6, la creación de empleos para jóvenes debe ir acompañada ineludiblemente del acceso universal a la enseñanza media, el apoyo a la postulación y al financiamiento de los estudios universitarios, y la capacitación en técnicas ocupacionales “modernas”.

El apoyo a los jóvenes con dificultades económicas o académicas para que prolonguen sus estudios “a tiempo completo” —en la enseñanza secundaria formal o en programas de capacitación laboral específica—, es también un mecanismo para postergar, al menos durante la primera fase difícil de las reestructuraciones productivas, el ingreso de una parte de las cohortes actuales que presionan anualmente el mercado de trabajo. Para que esta estrategia efectivamente contribuya a disminuir la inequidad reinante en la educación, es preciso elevar considerablemente los recursos financieros destinados a programas de discriminación positiva en las escuelas más pobres, mediante becas, subsidios alimenticios, bonificaciones adicionales al sueldo para atraer a los mejores profesores, reducción del tamaño de las clases y la prolongación del día escolar en estas escuelas (Simmons y Alexander, 1978).

Sin embargo, tomando en cuenta que una parte importante de los estudiantes que hoy se hallan en la enseñanza secundaria ya sufrieron los estragos de una educación primaria insuficiente, y por ende ya no aspiran a realizar estudios universitarios, parece necesario combinar los estudios formales con trabajos productivos que puedan brindarles aprendizajes más útiles para ellos que los que realizan en la escuela. Si se desea acrecentar así las oportunidades para los jóvenes con pocas capacidades adquiridas, habrá que coordinar esfuerzos con empleadores

que efectivamente capaciten a estos jóvenes en el trabajo.

En los países que se hallan en el extremo menos urbano-industrial del *continuum*, habrá que hacer hincapié en el rescate de jóvenes analfabetos funcionales (véase las observaciones a la tesis N° 2), en la promoción de la igualdad educativa todavía no lograda de las mujeres jóvenes (véase las observaciones a la tesis N° 3), y en el binomio capacitación-apoyo institucional en el sector informal urbano y, sobre todo, en el área rural.

El analfabetismo funcional entre los jóvenes sigue siendo uno de los desafíos más difíciles de la modernización productiva, especialmente en los países de menor desarrollo (véase las observaciones a la tesis N° 2). En estos países, los adultos jóvenes que son analfabetos funcionales constituyen más de la mitad de los hombres y dos tercios de las mujeres (CEPAL, 1991b), y están condenados a pasar sus vidas en las ocupaciones de menor ingreso: campesino, proletario agrícola, sirviente doméstico, albañil, artesano o jornalero (CEPAL, 1991c).

IV

Elementos de estrategias de educación y empleo para algunos subgrupos de jóvenes

1. Las mujeres jóvenes

La situación laboral adversa de las mujeres jóvenes en los países menos urbano-industriales de la región explica por qué la escolaridad de este grupo es mayor en los países restantes. A diferencia de los hombres, que pueden incorporarse con sólo un mínimo de educación combinada con fuerza física y destrezas adquiridas informalmente, a alguna ocupación productiva, las jóvenes necesitan educación secundaria para escapar de los quehaceres domésticos o de la "subocupación" de sirviente doméstica: alrededor del 80% de las adultas jóvenes con 0 a 3 años de estudio son "inactivas", y la gran mayoría de ellas está dedicada a estos quehaceres (CEPAL, 1991c). Su incorporación al trabajo remunerado se logra por medio de las denominadas ocupaciones femeninas modernas —secretaria, profesora, dependiente de tienda— que exigen niveles medios de estudios formales. Requieren, por ende, de un apoyo especial en estos países y en los subgrupos sociales pertinentes para alcanzar el "privilegio" educativo que constituye el umbral mínimo para acceder a las ocupaciones femeninas remuneradas.

2. Los adolescentes que trabajan

Las políticas dirigidas a los jóvenes de hoy de 15 a 19 años que trabajan deben ser diferenciadas,

para tener en cuenta las capacidades y necesidades de los diversos subgrupos de jóvenes trabajadores. Con respecto a todos ellos, sin embargo, es menester velar cada vez más por el cumplimiento de sus derechos legales en cuanto a salario mínimo, horario máximo, trabajo riesgoso y cobertura de seguro social, ya que con frecuencia éstos se violan.

Para los jóvenes de bajo logro educativo que trabajan, la experiencia laboral es a veces mucho más instructiva y útil que una escolaridad formal forzada que no están en condiciones de aprovechar. Aun para este grupo, sin embargo, la educación sigue siendo necesaria en esta etapa de sus vidas: pero debe adecuarse a sus necesidades, y privilegiar el aprendizaje efectivo de las destrezas básicas de escritura y lectura, operaciones aritméticas esenciales y códigos básicos de ciudadanía (CEPAL/UNESCO, 1991).

Sin embargo, aún para estos jóvenes de menor capacidad adquirida, debe mantenerse como opción óptima la de que continúen sus estudios y obtengan el diploma de educación media, ese pasaporte —no suficiente en sí, pero cada vez más necesario— al empleo formal. Para el gran subgrupo de jóvenes que trabajan y que sí tienen plena capacidad de realizar estudios secundarios y postsecundarios, la estrategia de modernización productiva con equidad debería destinar recursos suficientes para que estos jóvenes pudie-

sen optimizar su práctica educativa (por ejemplo, con becas de manutención que permitan a los que lo deseen dedicarse por completo a los estudios secundarios y posteriores).

Un subsector aparte es el de los jóvenes que no estudian ni trabajan, cuyo número crece y que requieren una atención especial en las políticas públicas hacia los jóvenes (CEPAL, 1991b). No obstante, es necesario guardar las proporciones: el porcentaje de varones¹⁴ de 19 a 24 años que no estudian ni son económicamente activos varía desde 2.3% en Uruguay urbano hasta 5.3% en Costa Rica rural, mientras que las cifras correspondientes de jóvenes que trabajan en esos mismos entornos son 77.5% y 86.6%, respectivamente (CEPAL, 1991c, anexo estadístico, cuadros 1 y 4). Es decir, aunque ambos subgrupos han sido huérfanos de la política pública, los problemas de los jóvenes que trabajan parecen exigir, por su gran número, una prioridad mayor en la preocupación estatal, en la asignación de recursos y en la adopción de medidas.

3. Los jóvenes rurales

En la estrategia que busca dar oportunidades a los jóvenes marginados en los países de menor desarrollo en la región, donde la indigencia es todavía principalmente rural (CEPAL, 1991b), es clave el esfuerzo por transformar la residencia y el trabajo rurales, de una condena para los jóvenes, en una opción válida y real. Y es clave en gran parte porque constituye la única manera efectiva de frenar el crecimiento de la población económicamente activa urbana con jóvenes de baja escolaridad, y sobre todo porque representa el ataque más directo posible a las peores formas de pobreza. En particular, una estrategia dirigida a radicar a parejas jóvenes en las zonas rurales donde viven actualmente, y a darles apoyo mediante la capacitación y la participación en proyectos productivos, puede significar la diferencia crítica en sus posibilidades de formar un hogar propio en el campo.

Se ha comprobado que el desarrollo social

¹⁴ La casi totalidad de mujeres de 19 a 24 años que no trabajan ni estudian se dedican a los quehaceres domésticos. Esto se debe principalmente a la pertinacia de los patrones culturales tradicionalmente dominantes sobre el rol de la mujer, que sigue impidiendo que muchas jóvenes estudien o tengan trabajo remunerado.

rural encara un doble problema: la exigencia de por lo menos cuatro años de estudio formal para tener acceso a programas de apoyo a la producción campesina, y la realidad de que los jóvenes rurales que desean mayor educación deben buscarla en centros urbanos, y que si regresan al campo no encuentran oportunidades productivas para emplear sus destrezas (CEPAL, 1991c y 1992).

En este contexto, más que en cualquier otro, es preciso coordinar y sincronizar los programas de rescate o promoción educativa para los jóvenes rurales con los de apoyo a las unidades productivas, sean éstas agrícolas, agroindustriales u otras. En la agricultura comercial es necesario aplicar programas para mejorar la productividad de la fuerza de trabajo joven rural, y a la vez elevar su condición a través de la organización sindical.

La universalización gradual de la educación básica no garantiza por sí sola una mayor igualdad de oportunidades en esta herramienta clave. Algunos estudios hechos en países más desarrollados indican que, a la vez que se logra una mayor equidad aparente al reducirse la dispersión de los logros educacionales, se da una creciente correlación entre estos logros y la situación socioeconómica del hogar de origen (Mare, 1981). Esta creciente correlación parece haberse dado en América Latina en los años ochenta (CEPAL, 1991b). También se ha observado que los programas de estímulo precoz y de apoyo con "discriminación positiva" a niños pobres en la escuela primaria tienen resultados más positivos en el largo plazo si se mantiene el apoyo a través de todo el ciclo educativo. Por lo tanto, en esto también la juventud es una etapa clave para romper los mecanismos seculares de reproducción de la marcada desigualdad de oportunidades existente entre los diversos estratos que componen las sociedades latinoamericanas.

En conclusión, una mirada minuciosa a las heterogéneas situaciones y características de las juventudes en los diferentes tipos de países latinoamericanos hace posible, en primer lugar, superar algunos mitos muy difundidos. En segundo lugar, lleva a apreciar la gravedad que tiene para todos la falta de oportunidades, en las economías latinoamericanas de fin de siglo, que padece un gran número de jóvenes de hoy, pobres

y subeducados. Sin embargo, cabe mirar con cauteloso optimismo las posibilidades de rescatar a esos jóvenes y de contribuir así a acrecentar la equidad en estas sociedades, si los actores colectivos están dispuestos a privilegiar esta tarea al asignar recursos públicos y privados para tal fin.

El tipo de país de que se trate determinará a cuál o cuáles sectores (urbano formal, urbano informal, rural campesino y rural asalariado) se dirigirá de preferencia la política de acrecentar las oportunidades para los jóvenes marginados. Más que traducirse en programas específicos, tal política debe ser parte de la estrategia global de transformación productiva con equidad en cada uno de esos sectores. Su lógica interna, a su vez, constituye un círculo virtuoso de tres elementos

que se refuerzan recíprocamente: i) aumento de la productividad del trabajo de los jóvenes mediante la educación y la capacitación; ii) incremento de la productividad de las unidades productivas en que ellos trabajan a través de asistencia técnica, crediticia e institucional, y iii) promoción de la habilitación colectiva de los jóvenes marginados por medio del apoyo a la organización sindical, la organización partidaria, los movimientos sociales de base, y la integración de los jóvenes a ellos. Condición previa para esta participación necesaria en la concertación nacional de las políticas económicas es el acceso mediante la educación a los códigos culturales básicos de la modernidad (CEPAL/UNESCO, 1991) de todos los subgrupos de jóvenes.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (1990): La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, *Revista de la CEPAL* N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Braslavsky, Cecilia (1991): "Reflexiones y tendencias acerca de la juventud latinoamericana", ponencia presentada en la V Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica, Santiago de Chile, septiembre.
- Cacciámali, María (1983): *Sector informal urbano e formas de participação na produção*, São Paulo, Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1991): *Boletín Demográfico*, Año XXIV, N° 47, Santiago de Chile, enero.
- CELAJU (Centro Latinoamericano sobre Juventud) (1991): *Informe sobre la Juventud Latinoamericana, 1990*, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986): *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/R.538 (Sem. 35/3)), Santiago de Chile, 4 de noviembre.
- _____ (1989): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.3, diciembre.
- _____ (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 19 de marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1990b): *La transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida en la década de los ochenta* (LC/R.957), Santiago de Chile, 20 de diciembre.
- _____ (1991a): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1990*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.1.
- _____ (1991b): *Panorama social de América Latina*, (LC/G.1688), Santiago de Chile, 31 de octubre.
- _____ (1991c): *La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en educación y empleo* (LC/R.960), Santiago de Chile, 13 de mayo.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/L.668), Santiago de Chile, enero.
- CEPAL/UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1991): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Commander, Simon y Peter Peek (1983): *Oil Exports, Agrarian Change and the Rural Labour Process: the Ecuadorean Sierra in the 1970's*. WEP 10-6/WP 63, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, OIT.
- Eichelbaum, Ana (1988): La inversión de los privilegios de los sexos en la educación latinoamericana, *Revista interamericana de desarrollo educativo*, N° 102.
- García, Norberto (1991): *Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.
- Gurrieri, Adolfo (1971): Situación y perspectivas de la juventud en una población urbana popular, A. Gurrieri, Janette González, E. de la Vega y E. Torres-Rivas, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, México, D.F., Siglo XXI Editores, S.A.
- Gurrieri, Adolfo y E. Torres-Rivas (comps.) (1990): *Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?*, Santiago de Chile, CEPAL/FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL* N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Mare, Robert (1981): Change and stability in educational stratification, *American Sociological Review*, vol. 46, N° 1, Bloomington, In., Indiana University, febrero.
- Martínez, Javier (cons) (1984): *La estratificación social de la juventud: el caso de Ecuador* (LC/R.389), Santiago de Chile, CEPAL, 19 de noviembre.
- OIT/PREALC (Programa Regional del Empleo para América

- Latina y el Caribe) (1990): *Empleo y equidad: desafío de los 90*, Documento de trabajo, N° 354, Santiago de Chile.
- ONUW/CDSA/DDS (Oficina de las Naciones Unidas en Viena/ Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios/ Departamento de Desarrollo Social) (1991): "Report of the global situation of youth: trends and prospects" (Project Document), Viena, Naciones Unidas, mimeo.
- Parada, Soledad (1991): "Síntesis de la situación de la mujer en Paraguay", Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Schiefelbein, Ernesto (1989): La repetición: la última barrera para universalizar la educación primaria en América Latina, *Boletín del proyecto principal de educación*, N° 18, Santiago de Chile.
- Schiefelbein, Ernesto y Sonia Peruzzi (1991): Oportunidades de educación para la mujer: el caso de América Latina y el Caribe, *Boletín del proyecto principal de educación*, N° 24, Santiago de Chile, UNESCO.
- Sen, Amartya (1989): El desarrollo como expansión de la capacidad, Keith Griffin y John Knight (eds.), *Revista de la planificación del desarrollo*, N° 19, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.A.2.
- Simmons, John y L. Alexander (1978): The determinants of school achievement in developing countries: a review of the research, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, N° 2, Chicago, 111., The University of Chicago Press, enero.
- Solari, Aldo (consultor) (1988): *La desigualdad educativa: problemas y políticas* (LC/R.644), Santiago de Chile, CEPAL, 2 de marzo.
- Tannen, Michael (1991): Labor markets in northeast Brazil: does the dual market model apply?, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 39, N° 3, Chicago, 111., The University of Chicago Press, abril.
- Weber, Max (1958): *Wirtschaft und Gessellschaft*, H. Gerth y C.W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, Inc.