

Informes Finales

4



DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

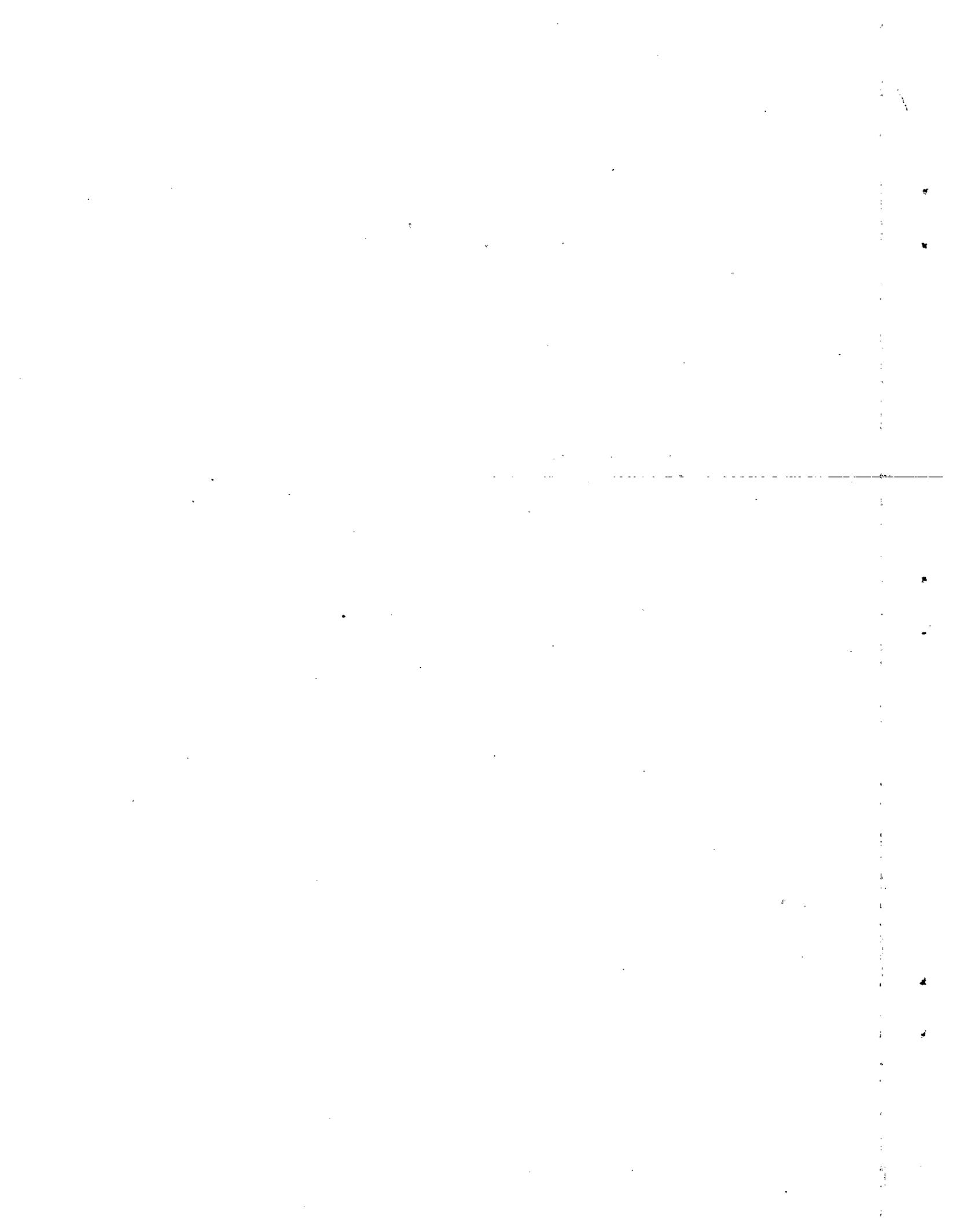
SINTESIS GENERAL

VOLUMEN 1



**UNESCO
CEPAL
PNUD**

**Proyecto
Desarrollo y Educación en
América Latina y el Caribe**



UNESCO - ECLA - UNDP
PROYECTO "DESARROLLO Y EDUCACION



UNESCO - CEPAL - PNUD
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE"

DESARROLLO Y EDUCACION
EN AMERICA LATINA

Volumen 1

Borrador para
Críticas y
Comentarios
Distr.
RESTRINGIDA

Informes finales/4
Vol. 1
Noviembre 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

811001

No autorizada su reproducción parcial o total

DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

Volumen 1

- Parte I Principales líneas de cambio estructural en América Latina a partir de 1950
- Parte II Educación, clases sociales y estratificación socio-ocupacional en América Latina
- Parte III La relación entre la educación y el empleo

Volumen 2

- Parte IV Descripción de las principales tendencias del sistema educativo entre 1950 y 1980
- Parte V Caracterización de la estructura del sistema educativo latinoamericano
- Parte VI La situación de la educación en la sociedad rural

Volumen 3

- Parte VII El desarrollo de la educación media
- Parte VIII El desarrollo de la educación superior

Volumen 4

- Parte IX Las respuestas a los problemas de los sistemas educacionales
- Parte X La situación de la educación en el proceso de desarrollo de América Latina
- Parte XI Bases para políticas

INDICE

	<u>Página</u>
PARTE I.	
PRINCIPALES LINEAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA A PARTIR DE 1950	
A. Principales cambios en la estructura económica. . .	I. 2
1. Evolución global de la economía.	I. 2
2. La transformación del sistema productivo y los cambios en la composición del producto interno .	I. 8
3. La distribución del ingreso y las situaciones de pobreza.	I. 25
B. Los cambios poblacionales	I. 33
1. Tendencias del crecimiento de la población . . .	I. 33
2. La distribución de la población	I. 36
3. Papel del grupo de edad de 5 a 24 años	I. 38
C. Evolución de la población económicamente activa . .	I. 39
1. Las tasas de participación	I. 43
2. El empleo por sectores	I. 45
3. El sector informal	I. 51
4. Tendencias generales	I. 53
D. Las transformaciones culturales	I. 54
1. La cultura vivida	I. 56
a. Lo urbano y lo rural	I. 56
b. Economía y empleo	I. 59
c. Bienes materiales y estilo de vida	I. 61
2. La cultura culta o académica	I. 68
3. Ubicación cultural del sistema educativo formal .	I. 70
E. Las principales tendencias políticas del desarrollo	I. 71
1. Disparidad de orientaciones en la región	I. 71
2. Dificultades para la consolidación de los estilos de desarrollo y sus repercusiones en el sistema político	I. 73
3. Los problemas de la democracia	I. 78
PARTE II.	
EDUCACION, CLASES SOCIALES Y ESTRATIFICACION SOCIO-OCUPACIONAL EN AMERICA LATINA	
A. Articulación de clases y evolución educativa. . . .	II. 1
B. Posiciones ocupacionales y educación.	II. 5
C. Educación y estratificación social	II.15

	<u>Página</u>
D. La distribución de la educación	II. 21
E. Implicaciones sociales de la distribución de la educación	II. 24

PARTE III. LA RELACION ENTRE LA EDUCACION Y EL EMPLEO

A. Las teorías sobre educación y empleo	III. 1
1. El enfoque de la oferta.	III. 1
2. El enfoque de la demanda	III. 3
B. La situación efectiva en América Latina	III. 6
1. El nivel educativo de la PEA	III. 7
2. Desempleo abierto y educación.	III.10
3. La polarización de los niveles educativos de la PEA.	III.10
4. Perfiles educativos de las ocupaciones	III.14
5. El caso del sector industrial.	III.17
6. Industrialización, empleo industrial y educación	III.19
7. Estratos tecnológicos y calificaciones	III.20
8. Las respuestas educativas al progreso técnico. .	III.24
C. Industria de tecnología avanzada y formación universitaria	III.28
1. La demanda de recursos humanos por parte de las empresas	III.28
D. Síntesis final: el problema de la devaluación educativa	III.34

PARTE I

PRINCIPALES LINEAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL
EN AMERICA LATINA A PARTIR DE 1950

PAGE 1

PHOTOGRAPHY OF THE
RECORDS OF THE

Esta parte está dedicada a presentar, a grandes rasgos, las principales tendencias de la economía, la población, la ocupación, la cultura y los sistemas políticos de la región a partir de 1950 1/.

En mayor o menor medida, esas tendencias han estado condicionadas por la evolución cultural y el desarrollo educativo que hasta esa fecha y durante el período que se considera, tuvieron los distintos países de la región. En mayor o menor medida, también, la situación cultural y el desarrollo educativo, por un lado, y las tendencias económicas, poblacionales, ocupacionales y políticas, por el otro, seguirán condicionándose recíprocamente en el futuro.

Sin embargo, con la excepción de algunos hechos parciales, no se han establecido cuáles son las vinculaciones estructurales entre la situación de la educación formal y las tendencias antes mencionadas. Así, por ejemplo, se ha determinado que existe asociación entre nivel de educación y fecundidad, alfabetización y urbanización, educación y ocupación, nivel educativo y migración, etc.

En cambio, para otra serie de hechos, de indudable influencia en el desarrollo futuro de la región y su evolución cultural y educativa, no se han establecido, ni aun conceptualmente, sus nexos con la educación. Tal es el caso, por ejemplo, de las variaciones en el producto interno bruto (PIB), la heterogeneidad estructural de las sociedades, el comportamiento de la inversión, etc. Puede argüirse que este tipo de hechos está predominantemente condicionado por las fluctuaciones de la economía mundial, la relación que tienen con ella los países de la región y las diversas políticas que han sido adoptadas por los gobiernos de América Latina.

Si bien la situación cultural y el desarrollo educativo de los países latinoamericanos parecen tener escasa influencia sobre las fluctuaciones aludidas, cabe poca duda de que las posibles alternativas de reaccionar ante ellas y su impacto consiguiente en el interior de los países, estarán condicionados por la mencionada situación cultural y por el desarrollo educativo. A su vez, la evolución futura de la educación y la cultura (en lo que hace a políticas, planificación, programación, recursos, etc.), estarán condicionados por dichas fluctuaciones y las políticas nacionales de todo orden que sean puestas en práctica.

Aunque en este momento no sea posible determinar con exactitud las relaciones recíprocas que tienen los distintos aspectos del crecimiento económico y del desarrollo social con la evolución de la cultura y de la educación formal, ellas sólo pueden comprenderse en el seno de las grandes líneas de cambio estructural que han tenido lugar en la región en los últimos treinta años.

A. Principales cambios en la estructura económica

1. Evolución global de la economía

Durante los últimos tres decenios, la región en su conjunto alcanzó un significativo dinamismo económico. Su producto interno bruto cuadruplicó en 1978 el de 1950, creciendo a una tasa media acumulativa anual de un 5,5%. En el largo plazo, la expansión de la economía latinoamericana se desarrolló en el marco de una economía mundial marcadamente dinámica cuyos efectos y repercusiones se hicieron sentir en todos los países de la región, en particular, a partir de 1965. Si bien en 1977 el producto interno global de la región era sólo una tercera parte del que registraban en conjunto los países miembros de la Comunidad Económica Europea, era superior al que poseían esos países en 1950. Las distancias de la región respecto del Japón y de los países industrializados de economía centralmente planificada, han aumentado, pero han tendido a disminuir las diferencias de esa índole con los Estados Unidos.

Cabe destacar que la recesión económica mundial de esta última década no ha sido obstáculo para que la región, en su conjunto, registre tasas de crecimiento del PIB total superiores a las de Estados Unidos y Europa Occidental, a pesar de las estrechas relaciones existentes con estas economías. Esta capacidad de crecimiento hace pensar que los problemas no radican en el dinamismo económico de la región sino en que los estilos de desarrollo predominantes no ofrecen alternativa equitativa a la ecuación entre acumulación y distribución. Por otro lado, esa capacidad de crecimiento es un elemento importante para explicar el crecimiento del sector terciario en las economías de la región.

Durante el período de postguerra, la región multiplicó su población a una tasa que fue la más alta entre todas las regiones del mundo y aunque el producto por habitante creció a una tasa media de 2,6% anual, este ritmo se situó por debajo del registrado en la gran mayoría de los países industrializados (cuadro I.1).

El ritmo y la estructura del crecimiento económico latinoamericano durante las tres últimas décadas no fueron uniformes y, en el marco de un proceso general relativamente dinámico, se registraron diferencias y modificaciones importantes en la intensidad del crecimiento y en las características estructurales, internas y externas que conformaron ese proceso. En esta tendencia de largo plazo pueden distinguirse varias etapas.

La primera etapa abarca desde 1950 hasta 1965. Se caracterizó por un ritmo de crecimiento de poco más del 5% por año. Las exportaciones crecieron muy lentamente y se registró un deterioro de los términos del intercambio. La capacidad de endeudamiento externo y la disponibilidad de financiamiento fueron relativamente bajas. También las importaciones crecieron muy lentamente, con un ritmo menor que la mitad de la tasa de aumento del producto interno. El proceso económico se caracterizó por la estrategia de sustitución de importaciones, con una altísima protección industrial.

Cuadro I.1. Mundo a/: Crecimiento económico por regiones, 1950-1977

	Producto interno bruto total			Población			Producto interno bruto por habitante		
	1950	1977	1950- 1977	1950	1977	1950- 1977	1950	1977	1950- 1977
	Miles de millones de dólares de 1970	Tasas medias anuales en por- centajes		Millones de habitantes	Tasas medias anuales en por- centajes		Dólares de 1970	Tasas medias anuales en por- centajes	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Mundo a/	1 152	4 096	4.8	1 929	3 326	2.0	597	1 232	2.7
I. Países desarrollados	989	3 493	4.8	845	1 141	1.1	1 170	3 061	3.6
A. Países industrializados de economía de mercado	860	2 652	4.3	559	758	1.1	1 538	3 499	3.1
1. Estados Unidos	467	1 221	3.6	152	217	1.3	3 073	5 649	2.3
2. Canadá	33	114	4.7	14	23	1.9	2 327	4 956	2.8
3. Europa occidental	305	926	4.2	286	346	0.7	1 068	2 676	3.5
a) CEE	251	760	4.2	216	259	0.7	1 163	2 934	3.5
i) Alemania, República Federal	58	222	5.1	50	61	0.7	1 155	3 639	4.3
ii) Reino Unido	72	138	2.4	51	56	0.3	1 429	2 464	2.0
b) Otros países de Europa occidental	54	166	4.2	70	87	0.8	771	1 908	3.4
4. Japón	29	287	8.8	83	114	1.2	346	2 509	7.6
5. Otros países industrializados	26	104	5.3	24	47	2.5	1 083	2 213	2.7
B. Países industrializados de economía centralmente planificada	129	841	7.2	286	391	1.2	451	2 151	6.0
II. Países en desarrollo	163	603	5.0	1 084	2 185	2.6	150	276	2.3
A. Según sean o no exportadores de petróleo									
1. Países exportadores de petróleo	20	124	7.0	149	317	2.8	137	391	4.1
2. Países no exportadores de petróleo	143	479	4.6	935	1 868	2.6	153	256	1.9
B. Según regiones geográficas									
1. África	24	82	4.7	210	381	2.2	115	215	2.4
2. Asia a/	59	188	4.4	658	1 341	2.7	89	609	4.5
3. Medio Oriente	11	75	7.4	59	123	2.8	182	609	4.5
4. América Latina	60	255	5.5	151	321	2.8	398	798	2.6
4.1. Países exportadores de petróleo	18	85	6.0	38	89	3.2	471	960	2.7
4.2. Países no exportadores de petróleo	42	170	5.3	113	231	2.7	374	736	2.5
5. Resto de Oceanía b/	1	3	4.3	3	5	1.9	246	475	2.4

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Volumen I, Santiago de Chile, 31 de enero de 1979, E/CEPAL/1061, Cuadro 1, pág. 7.

a/ Excluida China.

b/ Excluidos Australia y Nueva Zelandia.

La segunda etapa puede ubicarse entre 1965 y el bienio 1973-1974 y ofrece un cuadro dinámico y estructural marcadamente distinto al de la etapa anterior, lo que se pone de manifiesto en los aspectos internos de las estrategias y políticas gubernamentales, así como en los aspectos externos vinculados con la expansión de la economía y del comercio mundial, y la disponibilidad de financiamiento externo.

Esos factores dieron lugar a una aceleración del ritmo del crecimiento económico. El PIB de la región se elevó a una tasa media anual del 6,7% en el período 1965-1974 y creció aún más, a 7,5%, entre 1970 y 1974.

Durante esta etapa se intensificó la demanda externa y la relación de intercambio se tornó favorable, como resultado de una contracción de la oferta mundial de importantes productos agropecuarios. Por otro lado, tendió a acentuarse paulatinamente la diversificación de las exportaciones latinoamericanas, con la participación de productos industriales, alentada por la demanda internacional y por políticas nacionales deliberadas de promoción y estímulo. La capacidad externa de compra se expandió por el alza del valor real de las exportaciones y por el mayor uso del financiamiento externo. En estas condiciones se desarrolló una estructura de crecimiento relativamente más abierta al exterior, en la que las exportaciones crecieron mucho más que el producto interno. Esta mayor holgura de abastecimientos importados contribuyó al alto dinamismo económico que se registró durante ese período.

En ese marco, muchos países de la región llevaron a cabo modificaciones en la estructura institucional de su economía, avanzaron en la planificación de las actividades públicas y en la programación de las actividades privadas y, por lo tanto, en la coherencia y claridad de la definición de los objetivos de sus políticas. Mejoró la organización de los mercados financieros, promoviéndose la formación del ahorro y el aumento de las inversiones. Particularmente importantes fueron las medidas de política comercial vinculadas a la organización de los mercados cambiarios, la reducción de los aranceles y los controles de importación y destinadas a liberalizar las importaciones, así como también diversas medidas de promoción y estímulo directo para impulsar las exportaciones de productos industriales y de otros rubros no tradicionales.

Las exigencias del proceso de acumulación y el propósito de mantener un razonable grado de autonomía en la conducción de sectores claves como los mineros y energéticos, llevaron a revisar la actitud frente al capital extranjero. En este campo se dieron dos situaciones: en lo que respecta a los recursos naturales, se favoreció la nacionalización; en lo que se relaciona con los demás sectores, se aplicaron políticas que se tradujeron en una fuerte participación de las empresas transnacionales en la producción nacional y en las exportaciones de los rubros de demanda más dinámica.

En esta segunda etapa se pusieron en evidencia grandes disparidades en los países en su capacidad para beneficiarse de las nuevas situaciones internacionales, avanzar en los procesos de transformación productiva y diversificar las exportaciones. Los que más aprovecharon las condiciones externas favorables fueron los países que combinaron una activa política de

industrialización y transformación interna con objetivos inmediatos de inserción dinámica en el comercio y en el mercado financiero internacional y, en particular, los países de mercado más amplio, que ya habían avanzado en la industrialización y ofrecían condiciones políticas y económicas y disponibilidad de recursos humanos y naturales atractivas para el capital extranjero.

La tercera etapa corresponde al bienio 1974-1975. En 1974 se contrajo fuertemente el ritmo de crecimiento económico de los países industrializados de Europa occidental y descendieron más aún los niveles absolutos de la actividad económica en los Estados Unidos y el Japón. Se debilitó la demanda externa de exportaciones latinoamericanas y se deterioró notablemente la relación de precios del intercambio para los países no exportadores de petróleo. No obstante estos factores adversos, el proceso económico mantuvo su dinamismo, creció el producto interno y la inversión y continuaron expandiéndose las importaciones. Esto se tradujo en un elevado déficit del balance comercial, que se agravó por los pagos de intereses y utilidades correspondientes al endeudamiento y a las inversiones externas de este conjunto de países. En 1975 se agudizó la recesión económica en los países industriales con lo que tendieron a disminuir las exportaciones y prosiguió el deterioro de la relación de intercambio, en mayor magnitud que el año anterior (cuadro I.2). Se creó así una situación de grave estrangulamiento externo, que se reflejó en el descenso de las importaciones, un cuantioso déficit en cuenta corriente del balance de pagos, y la disminución del ritmo del crecimiento económico, que no fue más del 3% para el conjunto de los países no exportadores de petróleo. Por su parte, los países exportadores de petróleo se beneficiaron con el alza de precio de 1974, aumentaron considerablemente su ingreso real y su poder de compra externo y fortalecieron su capacidad de desarrollo.

La cuarta etapa, que comprende el trienio 1976-1978, está matizada por situaciones y comportamientos distintos entre los diversos países, como consecuencia de las situaciones particulares de endeudamientos acumulados hasta 1975, de las características de las capacidades de producción, de las políticas para enfrentar los problemas de balance de pagos y de los variados efectos y repercusiones causados por las tendencias, lentas e irregulares, de recuperación del ritmo de crecimiento de los países industriales. La región en su conjunto registró un crecimiento medio de menos del 4,5% anual, significativamente inferior al que tuvo en todos los demás períodos precedentes. Por cierto, fue totalmente distinto el comportamiento de los países según fueran o no exportadores de petróleo: los primeros crecieron a un ritmo del 7,1%, mientras que los segundos lo hicieron a un ritmo del 4%.

A partir de 1950 y a través de las cuatro etapas reseñadas someramente se han ido perfilando las notables diferencias que muestran los países de la región, en gran parte explicadas por la conjunción de una serie de factores, tales como el tamaño económico y demográfico de los mercados nacionales, la dotación de recursos naturales, la influencia de la evolución y fluctuaciones y del comercio internacionales y los impulsos derivados de la evolución económica y tecnológica de los países industriales con los cuales se mantiene el grueso de las relaciones económicas, tecnológicas y financieras externas.

Cuadro I.2. América Latina: Índice de la relación de precios del intercambio
(1970=100)

Año	Países exportadores de petróleo a/	Países no exportadores de petróleo	América Latina b/
1950-1954	179,9	124,0	134,7
1955-1959	182,6	104,6	121,5
1960-1969	122,6	95,9	101,5
1970	100,0	100,0	100,0
1971	110,7	94,3	97,3
1972	110,1	97,8	100,0
1973	131,6	108,2	112,3
1974	260,7	104,5	129,9
1975	221,8	95,7	113,3
1976 c/	211,6	99,7	114,6

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina, Décimo Séptimo período de sesiones. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977, E/CEPAL/1024/Rev.1, cuadro 15, pág. 130.

a/ Incluye Bolivia, Ecuador y Venezuela.

b/ Índices calculados con los datos de 19 países.

c/ Cifras provisionales.

Los países que habían alcanzado hacia 1950 un ingreso per cápita relativamente alto en el plano regional y que habían avanzado en su proceso de sustitución de importaciones y transformación productiva, fueron los que menos crecieron durante estas tres últimas décadas, disminuyendo su participación en el producto y en la población regional (se trata de Argentina, Chile y Uruguay). El crecimiento fue comparativamente más elevado en Brasil, Costa Rica, México y Venezuela (cuadro I.3).

En la mitad de los países para los que hay información, el producto por habitante no logró duplicarse al cabo de este largo período de casi 30 años. Esta evolución insatisfactoria es particularmente sensible por las implicaciones sociales que trae aparejadas ya que, a la alta concentración en la distribución del ingreso hay que agregar el hecho de que se trata - en su mayoría - de países con bajo ingreso medio por habitante.

Uno de los hechos más sobresalientes de estos tres últimos decenios es la creciente capacidad de acumulación. Esto se tradujo en una cuantiosa formación de capital y de capacidad de producción que hicieron posible el mejoramiento del ritmo de crecimiento económico que se registró. El movimiento más intenso en el proceso de acumulación real se dio en la segunda de las etapas antes

Cuadro I.3. América Latina: Evolución del producto interno bruto total
(Tasas anuales promedio de crecimiento, porcentajes)

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

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, 31 de enero de 1979. E/CEPAL/1061, Cuadro 2, pág. 11.

a/ Se refiere al período 1974-1977. b/ Se refiere al período 1970-1977.
c/ Se refiere al período 1950-1977.

identificadas. Con variaciones según los períodos y las situaciones nacionales, influyeron en el proceso general de acumulación: la movilización de los recursos propios estimulada en casi todos los países, así como la elevación del ingreso; el financiamiento y la inversión extranjeros, sea por su acción directa o por su papel en el juego de las variables económicas, al compensar el efecto adverso de las variables externas o acrecentar, en alguna medida, los recursos disponibles. La influencia inmediata de este curso de la inversión en el aumento de la capacidad de producción de bienes, se reforzó por la participación relativamente alta que la maquinaria y el equipo tuvieron en su composición. Para el conjunto de la región, los coeficientes de inversión, que ya eran relativamente altos a comienzos del decenio de 1950, tendieron a elevarse desde mediados de los años sesenta y alcanzaron sus magnitudes máximas en los últimos años. Este dinamismo de la inversión estuvo acompañado por una intensa expansión del ahorro interno. Sin embargo, a medida que se intensificó el uso de recursos externos, tendió a disminuir la importancia relativa del ahorro interno en la formación de capital (cuadro I.4).

2. La transformación del sistema productivo y los cambios en la composición del producto interno.

El crecimiento económico de los países de la región ha significado la transformación económica y tecnológica de los sistemas productivos. Sin embargo, la profundidad y dinamismo de esas transformaciones ha variado según los países, de acuerdo con su capacidad potencial o efectiva de desarrollo. Aparece claro que, en el curso de los tres últimos decenios se han acentuado las diferencias entre los países grandes, medianos y pequeños. En el último decenio, algunos países pequeños (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana), han tenido una tasa de crecimiento del sector manufacturero superior a la de los países medianos y grandes (excepto Brasil) (cuadro I.5).

En todos los países estos cambios se han dado dentro de un cuadro estructural marcadamente heterogéneo, en el que se yuxtaponen o coexisten segmentos o unidades productivas de un avanzado grado de modernización y alta productividad, con segmentos de actividades de muy baja productividad en los cuales el progreso tecnológico es muy lento o prácticamente nulo. Esta diferenciación tecnológica, que se ha venido configurando y acentuando dentro de casi todos los sectores económicos pone de manifiesto tendencias estructurales que explican aspectos importantes de la conformación de las sociedades latinoamericanas y particularmente de la distribución y concentración del ingreso, así como de la ocupación (cuadro I.6).

Si se considera la estructura del producto interno bruto entre 1950 y 1977, resaltan los cambios que se han producido en la participación de los sectores agropecuarios y de la industria manufacturera, así como del sector de electricidad, gas y agua, dentro de una participación todavía muy pequeña. Los restantes sectores, posiblemente debido a la manera en que se construye el indicador, sólo registran pequeñas variaciones relativas (cuadro I.7).

Cuadro I.4. América Latina: Evolución de la inversión bruta
(Porcentajes sobre valores a precios de 1970)

País	Inversión bruta total (tasa anual promedio)	Coeficiente de inversión bruta fija (respecto al producto interno bruto)				Composición de la inversión bruta fija			
						Maquinaria y equipo		Construcción	
		1967-1974	1950	1960	1970	1977	1950	1977	1950	1977
Argentina	8.0	13.9	19.0	20.0	20.8	26.6	51.6	73.5	48.4
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	7.4	9.1	13.4	15.9	18.5	69.4	59.2	30.6	40.8
Brasil	19.6	24.4	22.0	22.3	24.7	47.4	46.8	52.6	53.2
Colombia	8.4	21.3	20.6	20.3	17.3	53.9	51.6	46.2	48.4
Costa Rica	9.8	16.1	18.4	19.5	24.4	39.3	52.5	60.7	47.5
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1.2	13.3	13.3	13.7	9.4	38.0	59.6	62.0	40.4
Ecuador	16.4	6.9	10.1	15.6	22.3	47.6	35.8	52.5	64.3
El Salvador	7.7	10.2	15.3	12.0	19.4	52.4	60.7	47.6	39.3
Guatemala	9.2	12.1	11.0	12.5	16.2	51.3	61.1	48.8	39.0
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	12.2	6.7	5.4	7.1	13.5	...	50.7	...	49.3
Honduras	6.1	11.6	11.9	19.1	20.3	37.2	47.4	62.8	52.6
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	10.9	14.2	16.1	19.6	19.0	41.0	42.8	59.0	57.2
Nicaragua	9.3	8.3	11.5	16.4	20.9	73.1	70.0	26.9	30.0
Panamá	18.4	13.7	14.5	24.4	23.5	45.5	41.4	54.5	58.7
Paraguay	10.4	6.2	13.1	14.5	31.3	42.7	57.8	57.4	42.2
Perú	6.2	13.9	12.6	12.4	12.9	35.1	39.7	64.9	60.3
República Dominicana	18.0	21.1	8.4	16.6	22.6	37.2	35.1	62.9	64.9
Trinidad y Tobago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	0.5	17.2	11.8	11.2	13.3	50.8	40.5	49.2	59.6
Venezuela	9.1	38.9	26.5	22.0	40.3	54.3	40.9	45.7	59.1
Total	12.8	17.8	18.4	19.6	22.1	40.2	46.4	59.8	53.6

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, 31 de enero de 1979.E/CEPAL/1061. Cuadro 6, pág. 27.

Cuadro I.5. América Latina: Crecimiento agropecuario y manufacturero y evolución de la productividad por persona ocupada

País	Tasas anuales de crecimiento, porcentajes								
	Agropecuario		Manufacturero		Período de referencia	Agropecuario		Manufacturero	
	1950-	1970	1950	1970-		PIB	PIB	PIB	PIB
	1977.	1977	1977	1977	total	p.o.a/ ^a	total	p.o.a/ ^a	
Argentina	2.2	2.1	4.5	3.4	1947-1970	1.4	2.7	3.9	2.8
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	1.6	3.8	4.1	7.0	1950-1976	0.8	3.0	4.0	2.3
Brasil	4.4	6.3	8.5	10.1	1950-1970	4.2	2.4	8.0	3.0
Colombia	3.6	4.0	6.4	6.8	1951-1970	3.6	2.3	6.4	...
Costa Rica	4.3	2.6	8.4	8.8	1950-1973	5.0	3.6	8.4	4.0
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	2.6	3.1	3.5	-0.9	1952-1970	2.6	3.2	5.0	3.1
Ecuador	3.7	5.0	6.8	10.3	1950-1974	3.6	2.1	6.8	5.3
El Salvador	3.5	3.0	6.5	5.6	1950-1971	3.6	1.6	6.0	3.0
Guatemala	4.2	5.8	6.2	6.3	1950-1973	4.1	2.7	6.2	3.1
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	1.2	1.6	3.4	7.0	...	...	...	...	...
Honduras	2.9	2.7	7.4	5.2	1950-1974	2.7	2.3	7.3	3.2
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	3.3	1.1	7.0	5.1	1950-1970	4.1	3.7	7.6	3.0
Nicaragua	4.7	5.2	8.2	5.4	1950-1971	4.7	4.6	8.9	5.4
Panamá	3.6	2.6	7.8	2.0	1950-1970	3.9	2.2	9.9	5.5
Paraguay	3.5	6.2	4.7	6.9	1950-1972	2.6	0.3	4.1	1.5
Perú	3.0	1.0	6.7	5.0	1961-1972	1.6	1.8	7.3	4.5
República Dominicana	3.8	3.6	7.0	7.0	1950-1970	3.9	3.1	6.9	2.5
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	1.0	-0.3	2.6	2.6	1963-1975	0.5	0.6	2.0	1.2
Venezuela	5.1	3.7	7.9	6.6	1950-1971	5.6	2.6	8.1	5.0
<u>Total</u>	<u>3.4</u>	<u>3.3</u>	<u>5.6</u>	<u>6.4</u>	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, enero de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 5, pág. 24.

a/ Tasas anuales promedio de crecimiento del producto por persona ocupada durante los períodos indicados.

Cuadro I.6. América Latina: Conjetura sobre la composición de la ocupación y del producto por estratos tecnológicos a fines de la década de 1960

(porcentajes)

	América Latina				Centroamérica				Argentina			
	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total
<u>Producto total</u>												
Empleo	12,4	47,7	34,3	100	8,1	33,6	55,0	100	21,3	65,3	5,9	100
Producto	53,3	41,6	5,1	100	42,6	48,0	9,4	100	58,6	40,5	0,9	100
<u>Agricultura</u>												
Empleo	6,8	27,7	65,5	100	5,0	15,0	80,0	100	25,0	57,0	18,0	100
Producto	47,5	33,2	19,3	100	43,9	30,6	25,5	100	65,1	32,3	2,6	100
<u>Manufacturas</u>												
Empleo	17,5	64,9	17,6	100	14,0	57,4	28,6	100	25,6	70,6	3,8	100
Producto	62,5	36,0	1,5	100	63,6	30,4	3,3	100	62,1	37,5	0,4	100
<u>Minería</u>												
Empleo	38,0	34,2	27,8	100	20,0	60,0	20,0	100	50,0	40,0	10,0	100
Producto	91,5	7,5	1,0	100	57,2	40,0	2,8	100	77,8	21,6	0,6	100

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina, Décimo séptimo período de sesiones. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977. E/CEPAL/1024/Rev. 1, cuadro 4, pág. 14.

Cuadro I.7. América Latina: Cambios en la estructura del producto interno bruto
(porcentajes)

País	Agropecuario	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad gas y agua	Transporte y comunicaciones	Comercio y finanzas	Gobierno	Otros servicios
<u>1950</u>									
Argentina	16.7	0.6	23.2	5.6	0.8	11.1	17.0	13.9	11.1
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	25.4	19.7	12.4	1.6	1.3	6.2	10.5	5.1	17.8
Brasil	16.7	0.4	21.1	9.1	1.9	4.5	21.7	8.2	16.4
Colombia	38.2	2.5	13.7	4.0	0.6	5.6	15.1	6.7	13.6
Costa Rica	31.5	10.4		4.2	1.1	3.5	21.6	9.5	18.2
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	11.2	12.5	23.1	4.4	0.9	3.4	15.5	6.5	22.5
Ecuador	24.9	6.5	19.7	6.4	1.7	5.5	12.1	8.6	14.5
El Salvador	41.0	1.0	12.9	2.5	0.4	3.8	17.9	7.3	13.2
Guatemala	35.2	0.2	10.7	4.0	0.3	2.3	24.1	8.1	15.0
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	52.8	3.4	8.2	0.3	1.7	11.8	5.1	16.7	16.7
Honduras	30.1	1.9	15.0	5.8	1.6	6.8	16.5	3.9	18.4
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	18.2	4.0	18.6	4.1	0.4	2.8	27.4	5.9	18.6
Nicaragua	35.9	1.5	10.6	1.1	0.4	3.4	18.2	10.5	18.4
Panamá	19.7	0.3	14.5	6.3	3.0	7.4	14.6	3.8	30.4
Paraguay	45.8	17.8		1.5	0.3	5.0	29.6	29.6	29.6
Perú	24.6	7.0	13.7	6.5	0.8	4.4	16.1	9.5	17.4
República Dominicana	34.7	0.3	12.5	3.9	0.3	5.8	13.0	10.4	19.2
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	15.4	22.7	22.7	5.7	0.7	11.7	43.8	43.8	43.8
Venezuela	7.7	22.7	9.3	5.4	0.3	12.5	9.8	21.5	10.8
<u>Total</u>	<u>19.8</u>	<u>4.1</u>	<u>18.8</u>	<u>5.6</u>	<u>0.9</u>	<u>6.4</u>	<u>18.9</u>	<u>9.5</u>	<u>16.2</u>
<u>1970</u>									
Argentina	13.1	2.1	30.2	5.7	2.1	10.1	16.1	9.3	11.1
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	16.9	14.9	12.9	4.5	1.9	8.9	11.3	9.1	19.7
Brasil	10.0	0.8	28.4	5.8	2.4	5.7	20.7	8.6	17.5
Colombia	28.6	2.1	17.5	5.5	1.5	7.4	17.3	6.9	13.2
Costa Rica	25.0	15.1		4.7	2.0	4.8	22.4	12.0	14.0
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	7.9	11.7	27.2	4.2	1.4	5.7	17.2	6.4	18.3
Ecuador	30.4	1.0	17.1	4.5	1.3	7.4	13.8	10.7	13.8
El Salvador	30.6	0.2	17.6	3.0	1.6	5.3	20.3	8.4	12.8
Guatemala	30.1	0.1	14.6	2.2	0.9	3.5	27.5	7.0	14.1
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	50.8	1.7	9.8	2.3	1.3	2.4	10.9	4.6	16.2

Honduras	33.4	2.3	14.1	5.0	1.4	6.7	16.2	3.4	17.4
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	11.8	4.1	23.4	5.4	1.4	2.6	28.9	6.5	15.9
Nicaragua	27.0	0.7	19.2	3.5	1.7	5.8	20.5	7.5	14.2
Panamá	20.7	0.3	15.8	6.3	2.0	5.6	14.0	3.1	13.2 ^{a/}
Paraguay	34.3	0.1	17.3	3.0	1.2	4.2	19.5	5.7	14.7
Perú	18.8	8.6	20.6	4.5	1.2	4.5	16.1	8.9	16.9
República Dominicana	25.8	1.7	16.7	5.5	1.3	8.5	12.7	11.5	16.3
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	12.6	1.2	23.0	3.8	1.5	8.6	17.2	14.4	17.7
Venezuela	7.5	19.9	15.0	3.8	1.7	10.9	13.2	11.7	16.4
Total	13.8	4.3	24.2	5.2	1.8	6.1	20.7	8.2	15.7

1977									
Argentina	12.5	1.9	31.4	4.5	2.8	9.7	16.5	9.4	11.2
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	15.0	10.6	14.1	4.6	1.9	9.7	14.9	10.4	10.8
Brasil	8.1	0.9	29.4	6.7	2.8	6.0	20.5	7.8	17.7
Colombia	25.6	1.1	18.9	4.3	1.8	9.0	18.9	6.5	13.9
Costa Rica	20.1	18.4	...	5.7	2.2	6.4	22.3	12.2	12.7
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	9.0	13.9	23.4	2.4	2.2	5.6	18.2	7.2	18.1
Ecuador	42.3	1.2	15.4	1.7	0.5	5.4	11.6	7.4	14.5
El Salvador	26.5	0.2	18.3	4.5	2.3	5.9	21.4	9.0	11.9
Guatemala	29.1	0.1	14.6	4.8	1.1	4.3	26.6	7.2	12.2
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	43.8	1.5	12.1	4.1	1.8	2.6	12.3	5.8	15.9
Honduras	44.1	2.1	6.9	5.6	0.2	5.6	15.9	4.0	15.6
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	9.3	4.9	24.1	5.5	1.8	3.2	20.0	6.6	14.6
Nicaragua	26.6	0.2	19.1	5.5	2.3	5.8	21.1	7.6	11.8
Panamá	31.5	0.2	7.9	4.1	0.8	3.2	10.8	2.9	38.6
Paraguay	32.0	0.4	16.9	5.3	2.4	4.8	19.3	4.2	14.5
Perú	15.2	8.4	22.0	5.3	1.2	5.0	16.7	8.9	17.4
República Dominicana	19.8	6.3	16.0	8.1	1.7	8.6	13.6	8.1	17.8
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	11.2	1.4	25.0	4.7	1.7	9.3	17.6	12.4	16.7
Venezuela	6.5	8.4	15.9	7.1	2.3	13.5	14.2	14.1	18.1
Total	11.7	3.5	25.2	5.7	2.3	6.6	20.7	8.7	15.7

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, enero 31 de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 4, pág. 23.

a/ Incluye servicios prestados a la zona del Canal.

Corresponde, en consecuencia, analizar con mayor detenimiento lo sucedido en el sector industrial y en el agropecuario, cuyas variaciones en su participación en el producto interno bruto son muy significativas (cuadro I.5).

La agricultura de la región se ha transformado durante la postguerra a través de distintas vías y enfoques, aunque el papel preponderante ha correspondido al progreso técnico. La agricultura latinoamericana de fines de la década del 70 es fundamentalmente distinta a la de 1950 no sólo porque el volumen de producción es 2,6 veces mayor, sino porque las nuevas tecnologías, insumos y los sistemas de producción más eficientes han modificado las bases de su propio crecimiento. Además, la continua migración del campo a la ciudad, junto con la penetración de los medios de difusión y de comunicación en el medio rural, han contribuido a modificar las relaciones urbano-rurales y las que existían entre los distintos grupos sociales del agro latinoamericano. Otro aspecto que cabe destacar es la acentuación del carácter integrado e interdependiente de la agricultura en relación con los demás sectores económicos y con el sistema global, con lo que en las actividades agropecuarias ejerce cada vez más influencia lo que ocurre en los mercados, los mecanismos financieros, las instituciones públicas y las fuerzas sociales que impulsan las demás actividades económicas nacionales. La preocupación gubernamental por las actividades agropecuarias es otro cambio notable que se advierte en América Latina.

Desde 1950 el producto interno agrícola ha crecido a una tasa media anual de 3,5% durante todo el período, con lo que su magnitud absoluta fue dos veces y media mayor. En ese mismo lapso la población total creció en 2,2 veces, la población agrícola en 1,5 veces, lo que se explica fundamentalmente, por las migraciones internas. Sin embargo, la importancia relativa del sector agropecuario dentro del producto interno bruto global descendió del 18,4% al 11,8% durante el período.

Los resultados de las sucesivas cosechas son extremadamente variables, fenómeno que es explicado por la acción de factores de naturaleza diversa, principalmente las adversas condiciones climáticas y el distinto grado de sensibilidad y flexibilidad de la agricultura para reaccionar y adaptar su oferta a las fluctuaciones de la demanda global.

Las variaciones en la rentabilidad relativa de los diversos productos, la acción de estímulos oficiales en cuanto al uso alternativo del suelo, han tenido como consecuencia modificaciones en la composición de la producción regional. Los cambios más importantes son: a) la progresiva elevación del aporte del subsector cultivo y principalmente de los cereales, tendencia que han seguido, también, las oleaginosas, frutas y hortalizas; b) la notable pérdida de importancia relativa de la carne de vacuno y la creciente participación de la avicultura; c) la disminución del aporte del café y de las raíces y tubérculos. Tradicionalmente se dio por sentado que el abastecimiento de alimentos se hallaba relativamente garantizado por la agricultura nacional, poniéndose cada vez más énfasis en la producción de cultivos destinados básicamente a la exportación. El tiempo ha demostrado que ello es dudoso, ya que el crecimiento de la producción de alimentos por habitante ha sido apenas suficiente y a ello se deben las cuantiosas

importaciones que vienen realizando los países para superar déficits crónicos o coyunturales en el abastecimiento de alimentos. Las crecientes presiones de la demanda interna (con la consiguiente elevación de los precios), y la orientación de las políticas agrícolas nacionales han influido en la producción de alimentos y de bienes de consumo interno, en la de materias primas agrícolas y en las destinadas a la exportación. En esta orientación de la producción también ha gravitado, cada vez más, el peso relativo y las formas de organización del mercado interno. La fracción de la producción que se destina a la exportación disminuyó de 23% a 15% entre 1950 y 1977, mientras el volumen de productos agrícolas importados creció del 9 al 12% en el abastecimiento total regional de estos productos. El efecto negativo de la inestabilidad de los mercados internacionales en lo que respecta a demanda y precios, ha impulsado a los países importadores netos a fomentar políticas de autoabastecimiento.

El sostenido crecimiento medio del ingreso por habitante durante el último cuarto de siglo (2,6% anual), y los efectos generados por la urbanización acelerada, han determinado un aumento de la demanda interna de alimentos mayor del que se preveía, que era a una tasa del 3,6% anual.

El progreso en el comercio exterior agrícola ha sido lento. Ocho productos contribuyen con casi el 90% de las exportaciones agrícolas regionales. La diversificación de las exportaciones agrícolas sigue siendo pequeña y lenta y casi el 65% de los ingresos regionales de exportación agrícola continúan proviniendo de tres productos: azúcar, café y carnes. Las exportaciones agrícolas de la región siguen destinándose fundamentalmente a los países desarrollados. La concentración en un limitado número de productos y la dependencia de un número limitado de países adquirentes, atentan contra el dinamismo de las exportaciones e impiden minimizar los riesgos de caídas de los volúmenes y precios de los productos. Se ha producido una tendencia declinante y marcada de la participación de la región en el comercio mundial de alimentos, lo que significa que las exportaciones de esos productos originados en otras áreas en desarrollo o en los mismos países desarrollados, han tenido un comportamiento más favorable que el de América Latina (cuadro I.8). Entre los factores externos que han limitado las exportaciones latinoamericanas cabe mencionar: las medidas proteccionistas de los países industriales, en particular, los subsidios de estos países a sus propias exportaciones; las restricciones directas al acceso a esos mercados; los tratamientos preferenciales de países europeos a países exportadores de Asia y África; la mayor capacidad de estos países para aumentar la productividad y las producciones agrícolas y para promover el financiamiento de su comercio exterior. Cuando las condiciones de precios y de demanda del mercado internacional han sido favorables, los sectores agrícolas de los países latinoamericanos han reaccionado con mucha rapidez.

El volumen de los productos agrícolas que importan los países latinoamericanos aumentó a razón de 5,3% anual entre 1950 y 1977. La dependencia se ha agudizado en aquellos calificados como críticos. Las importaciones de estos productos han crecido paulatina y regularmente y, a partir de 1975, el ritmo de aumento se situó alrededor del 9% anual.

Cuadro I.8: América Latina: Participación de la región en las exportaciones mundiales de algunos productos agropecuarios y comparación con las otras regiones

(Porcentajes: Mundo = 100)

	América Latina	Africa	Cercano oriente	Lejano oriente	Otros países en desarrollo	Total países en desarrollo	Países con economía central-mente planificada	Países desarrollados
Bananos								
1951	81	10	1	1	-	93	-	7
1961	85	10	-	3	-	96	-	4
1974	78	7	-	10	-	95	2	3
1977	77	5	-	13	-	95	2	3
Café en granos b/								
1951	81	14	2	2	-	99	-	1
1961	67	25	1	6	-	99	-	1
1974	53	35	-	6	1	95	-	5
1977	52	30	-	9	3	94	-	6
Azúcar cruda								
1951	64	7	-	6	-	77	3	20
1961	54	5	2	11	-	71	12	16
1974	52	6	-	12	1	71	6	23
1977	46	5	-	16	1	68	4	28
Cacao en grano								
1951	25	69	-	-	1	95	-	5
1961	19	75	1	1	2	98	-	2
1974	21	73	-	1	3	98	-	2
1977	19	72	-	2	3	96	-	4
Fibra de algodón								
1951	17	7	17	13	-	54	-	46
1961	21	7	17	3	-	48	11	41
1974	17	8	21	3	-	49	19	32
1977	17	7	20	1	-	45	27	28
Maíz								
1951	14	5	1	2	-	22	16	62
1961	14	1	-	6	-	21	9	70
1974	14	-	-	5	-	19	4	77
1977	12	-	-	3	-	15	3	82
Trigo en grano								
1951	9	1	1	-	-	11	3	86
1961	3	-	-	-	-	3	12	85
1974	3	-	-	-	-	3	13	84
1977	8	-	1	-	-	9	7	84
Soja								
1951	3	-	-	3	-	3	45	52
1961	2	1	-	4	-	4	9	87
1974	16	-	-	-	-	16	2	82
1977	17	-	-	-	-	17	1	82

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, enero de 1979 E/CEPAL/1061. cuadro 26, p. 84.

a/ En volumen exportado. b/ Incluye reexportaciones de los países desarrollados.

El proceso de desarrollo de la agricultura latinoamericana ha exigido y se ha apoyado en modificaciones en el uso y combinación de los recursos productivos. La superficie cosechada se ha expandida y ha pasado de 53 millones de hectáreas en 1950-1955 a 96 millones en 1976-1977. Los aumentos de producción continúan proviniendo en casi dos terceras partes de la expansión de la tierra y los rendimientos, si bien han mejorado, aún no logran invertir dicha tendencia. En relación con el destino de la superficie cosechada, tienden a predominar los cereales y las semillas oleaginosas y a decrecer la participación de la producción de insumos para la fabricación de bebidas, el tabaco y las fibras vegetales (cuadro I.9).

En casi todos los países de la región existe un subsector ganadero moderno, casi exclusivamente dedicado a la producción de carne bovina para la exportación. El aprovechamiento de los recursos ganaderos difiere aún bastante de lo que logran ganaderías de países más desarrollados. La producción de porcinos y la avicultura han aumentado su volumen y eficiencia en forma espectacular.

Se han producido transformaciones sustantivas en el ámbito tecnológico, que han significado la rápida incorporación de insumos no tradicionales

Cuadro I.9. América Latina: Estimación de la superficie cosechada por grupos de cultivo

	Superficie cosechada a/			Estructura		
	1960	1970	1977	1960	1970	1977
	Millones de hectáreas			Porcentajes		
Cereales	36,2	46,7	49,0	52,2	55,3	51,9
Raíces y tubérculos	3,2	4,2	4,5	4,6	5,0	4,7
Hortalizas	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
Semillas oleaginosas	4,6	6,5	12,5	6,6	7,7	13,1
Sacaríferos	4,2	4,9	5,8	6,1	5,8	6,0
Frutas	1,8	2,4	2,5	2,6	2,8	2,6
Bebidas y tabaco	8,5	6,8	6,8	12,3	8,0	7,1
Fibras vegetales	4,6	5,2	4,8	6,6	6,1	5,0
Leguminosas	5,6	7,0	8,2	8,0	8,3	8,6
Total	69,4	84,5	95,9	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Volumen I, Santiago de Chile, enero de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 29, pág. 91.

a/ Promedio de cada trienio.

a las actividades productivas: mecanización; uso de semillas y plantas mejoradas; empleo de fertilizantes químicos; plaguicidas; abonos. El uso de esta tecnología ha tenido un crecimiento explosivo en la región. Cabe notar que el 57% de los nutrientes que se consumen son importados; que las semillas mejoradas no llegan a los productores en cantidades suficientes como para generar un impacto significativo en la producción; que el empleo de tractores se concentra en ciertas zonas, en determinados cultivos y, por lo general, en las unidades productivas de tamaño mediano y grande.

Esta transformación de los sistemas productivos agrícolas se ha producido en una realidad agraria en que diversas circunstancias históricas crearon estructuras de producción bastante similares, caracterizadas al menos por tres desequilibrios: la distribución de la tierra entre unidades productivas de tamaños extremos; la densidad de la población, muy diversa - con frecuencia, las densidades más altas se encuentran en las tierras más pobres -; la concentración en ciertas zonas de los recursos de inversión, infraestructura y vinculación con la agroindustria. La tecnificación que ha tomado cuerpo sobre esa realidad se ha difundido con eficacia muy limitada entre la gran masa de productores, y la oferta tecnológica es limitada, localizándose sus efectos en algunos cultivos, en las zonas agrícolas más fértiles de cada país y en algunas empresas de tamaño medio a grande. El cambio tecnológico, en consecuencia, ha entregado respuestas parciales a los problemas agrícolas nacionales, ha favorecido la profundización de los desequilibrios antes mencionados, ha dado lugar a la persistencia de los problemas del empleo y la acentuación de la desigual distribución del ingreso, y no ha inducido cambios significativos en las condiciones generales de vida del campesinado. Por otro lado, en el subsector de agricultura campesina, que contiene a la mayor cantidad de población rural, el subempleo y la falta de recursos y de alternativas para expandir y diversificar la producción, estarían agudizando la condición de semiasalariados del extenso grupo humano formado por los pequeños propietarios.

En la articulación de la agricultura campesina con la economía nacional, hay una intervención creciente de las empresas agrícolas comerciales y agroindustriales - nacionales y transnacionales - principalmente a través del manejo oligopsónico del mercado que realiza este tipo de empresas. El progreso técnico en la agricultura tiende a seguir de cerca patrones diseñados para el estrato moderno, lo que plantea problemas de escala y otro tipo de restricciones para su eventual difusión hacia el campesinado. Los proyectos y programas de reforma agraria no han conseguido revertir estas tendencias generales y sólo han alcanzado a un número reducido de los potenciales beneficiarios.

En los últimos tres decenios la industria manufacturera latinoamericana creció a un ritmo superior al de los demás sectores de la economía y, en varios países de la región se desarrolló una base industrial de importancia, ya que algunas zonas industriales adquirieron una dimensión que, en cuanto a tamaño y diversificación de su producción es comparable con las existentes en los países desarrollados aunque muchos sectores registran una alta dependencia de insumos externos. Para ello fue necesario realizar inversiones considerables, introducir y adaptar tecnologías, desarrollar capacidades empresariales y obreras y realizar modificaciones en la orientación de las políticas económicas gubernamentales que permitieran crear condiciones para el desarrollo del sector.

Los avances no han sido iguales en todos los países y tampoco lo han sido en las distintas ramas manufactureras de cada país. Los países más grandes han crecido en términos relativos bastante más que casi todos los medianos y pequeños, aunque estos han acelerado su ritmo de crecimiento. Se aprecian, asimismo, marcados desequilibrios en el desarrollo de las distintas ramas manufactureras; las actividades productoras de bienes intermedios y, especialmente, de capital, muestran retraso con respecto al resto de las actividades manufactureras, conformando un desarrollo industrial desperejo. La protección, quizás excesiva e indiscriminada, que caracterizó, en general, a la promoción industrial durante muchos años, sumada a la existencia de mercados nacionales estrechos, y reducidos aún más por la vigencia de patrones concentradores de distribución del ingreso, contribuyeron a conformar, en algunos casos, estructuras productivas con escalas por debajo de los niveles mínimos económicos, con grados de especialización insuficientes y, por ende, con costos elevados. La industrialización ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, pero sus beneficios se han concentrado en los sectores altos y medios de la sociedad, quedando marginados de ellos, en distinta medida y según los países, importantes núcleos de población que tienen una débil participación en el consumo de bienes industriales.

El producto industrial de la región alcanzó en 1950 una cifra de 13 300 millones de dólares y superó, en 1978, los 76 000 millones de dólares, ambas cantidades en dólares de 1970. La tasa media anual de crecimiento entre esos años fue de 6,4% superior al promedio mundial, que fue inferior al 6,0%. Este panorama encubre situaciones diversas en los países que, en alguna medida, restan significación a los guarismos globales. Tres países (Argentina, Brasil y México), aportan cerca del 78% del producto industrial de América Latina (cuadro I.10).

En dólares de 1970, el producto industrial por habitante era de 87 dólares en 1950 y alcanzó los 230 dólares en 1978, lo que significa una tasa promedio de crecimiento durante ese lapso de 3,5% anual, que fue inferior al promedio mundial de 3,9%, aunque superior al de muchas economías desarrolladas.

Cuadro I.10. América Latina: producto interno Bruto de la actividad industrial al costo de los factores a/

(Millones de dólares a precios constantes de 1970)

País	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Argentina	8 400.9	10 888.6	14 451.2	15 423.5	16 203.5	16 997.9	18 052.8	17 523.4	16 699.2	17 634.4	16 767.1
Bolivia	239.8	329.8	454.5	477.5	512.6	561.9	605.0	627.0	681.9	723.9	746.0
Brasil	10 103.7	11 674.0	18 490.1	20 968.6	23 738.7	27 539.9	30 348.1	32 438.3	35 745.0	37 149.7	40 141.7
Colombia	2 094.1	2 716.8	3 811.2	4 090.5	4 392.5	4 878.3	5 221.5	5 328.3	5 525.6	5 790.5	6 282.7
Costa Rica	144.1	203.6	303.5	335.9	378.8	414.8	463.6	482.9	525.5	579.7	620.8
Chile	2 335.2	3 338.7	3 995.5	4 392.4	4 415.3	4 238.2	4 442.7	3 587.9	3 836.8	4 138.1	4 334.7
Ecuador	333.5	466.6	684.4	742.1	834.6	1 110.9	1 121.6	1 243.9	1 380.0	1 491.2	1 639.5
El Salvador	185.8	295.7	388.1	413.6	445.1	463.0	498.3	550.8	589.9	641.7	668.7
Guatemala	237.0	330.6	467.5	497.5	538.5	591.1	620.5	629.4	739.8	829.5	889.5
Haiti	81.2	74.0	90.0	99.4	106.2	118.3	131.3	134.7	147.8	149.9	161.4
Honduras	123.7	157.0	215.9	219.5	230.7	247.0	263.8	262.7	277.3	302.9	327.1
México	7 256.3	10 822.8	16 545.0	16 993.1	18 625.6	20 419.4	21 844.4	22 956.9	23 684.8	24 709.0	27 085.0
Nicaragua	94.0	176.1	239.3	249.4	269.6	280.3	326.3	330.5	352.1	378.0	388.5
Panamá	137.5	235.3	379.9	426.7	455.3	487.1	463.4	484.0	465.5	486.4	495.3
Paraguay	115.4	159.6	210.2	226.3	242.6	266.2	292.8	308.2	336.8	398.5	451.8
Perú	1 834.5	2 500.1	3 038.7	3 207.3	3 333.0	3 535.7	3 910.2	4 011.6	4 192.8	4 203.7	4 179.0
República Dominicana	246.3	280.4	513.8	600.0	694.7	832.5	887.0	951.7	1 017.1	1 091.2	1 104.3
Uruguay	930.6	912.6	1 018.5	1 022.3	1 013.2	998.1	1 045.1	1 132.0	1 160.0	1 237.8	1 317.8
Venezuela	4 090.6	5 190.1	6 391.4	6 504.6	6 737.4	7 222.1	7 276.8	7 370.6	8 008.2	8 521.4	8 999.0
Total	38 984.2	50 752.4	71 688.7	76 890.2	83 167.3	91 202.7	97 815.2	100 354.8	105 366.1	110 457.5	116 549.9

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico para América Latina 1979, N° de venta S/E.80.II.G.4., cuadro 118, págs. 130 y 131.

a/ Incluye Minas y canteras, Industria manufacturera, Construcción y Servicios básicos.

Desde los años cincuenta hasta el presente, se han registrado cambios en la estructura productiva industrial. Las industrias productoras de bienes de consumo no duraderos disminuyeron su importancia relativa a medida que fueron desarrollándose las industrias productoras de bienes intermedios de consumo duradero y de capital (cuadro I.11). El aumento de la participación de las industrias mecánicas en la producción manufacturera total implica importantes transferencias tecnológicas y la posibilidad de una participación dinámica en el comercio internacional. Dicha industria ha alcanzado un peso relativo más significativo en los países de mayor tamaño y de más alto grado de industrialización, mientras que en la mayor parte de los países de la región muestra un incipiente desarrollo.

Los avances logrados en el proceso de industrialización no han sido acompañados, en la medida deseable, por un incremento sustancial de la capacidad local para seleccionar y adaptar la tecnología foránea y menos aún para generar innovaciones tecnológicas que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una adecuada satisfacción de las propias necesidades. Existe, en general, una falta de correspondencia entre el aprendizaje tecnológico, que comprende todos los elementos de la oferta científica y tecnológica (centros académicos y de investigación, servicios de extensión, firmas de ingenieros consultores y dispositivos de apoyo legislativo, financieros e institucionales) y la evolución de las exigencias técnicas asociadas al desarrollo industrial. También en esta materia se aprecia un mayor grado de avance relativo en los países más industrializados de la región.

El crecimiento de las exportaciones manufactureras ha sido significativo (cuadro I.12). Es probable que parte de dicho crecimiento deba atribuirse a la rápida expansión de la economía mundial durante los primeros años de la década de los '70, pero esa situación pudo aprovecharse porque existía en la región una base industrial en condiciones de satisfacer las exigencias del mercado internacional a veces muy estrictas en cuanto a especificaciones y calidades. Por otro lado, una alta proporción de las exportaciones manufactureras latinoamericanas tiene como destino países situados fuera de la región, en particular los países desarrollados de economías de mercado (cuadro I.13). En las exportaciones manufactureras destinadas a otras regiones predominan los productos de las industrias tradicionales. En cambio, en el comercio intrarregional, tienen mayor ponderación los productos mecánicos.

Uno de los rasgos destacados del proceso latinoamericano de industrialización a lo largo de estos decenios, es la pérdida relativa de importancia de la empresa privada nacional frente a la empresa pública y la transnacional. Existe, por lo tanto, una morfología empresarial cambiante que tendería hacia una mayor diferenciación de los papeles que desempeñarían los distintos agentes del proceso industrializador, que estaría incidiendo en el funcionamiento del sector y en la orientación del desarrollo industrial y general de los países de la región. A partir de 1940, los gobiernos de la región comenzaron a

Cuadro I.11. América Latina: Estructura de la industria manufacturera

	1950	1960	1974
<u>América Latina</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) <u>a/</u>	65.5	54.1	40.3
Productos intermedios <u>b/</u>	23.3	28.2	34.1
Bienes de consumo duraderos y de inversión <u>c/</u>	11.2	17.7	25.6
<u>Países grandes d/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) <u>a/</u>	63.8	51.5	36.2
Productos intermedios <u>b/</u>	23.5	28.9	35.2
Bienes de consumo duraderos y de inversión <u>c/</u>	12.7	19.6	28.6
<u>Países de tamaño mediano e/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) <u>a/</u>	64.8	54.7	49.5
Productos intermedios <u>b/</u>	28.3	30.2	33.0
Bienes de consumo duraderos y de inversión <u>c/</u>	6.9	15.1	17.5
<u>Países pequeños f/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) <u>a/</u>	79.3	76.8	68.1
Productos intermedios <u>b/</u>	14.2	16.5	23.8
Bienes de consumo duraderos y de inversión <u>c/</u>	6.5	6.7	8.1

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, enero de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 32, pág. 103.

a/ Ramas principalmente productoras de bienes de consumo: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, madera y corcho, muebles y accesorios, imprenta y editoriales, cuero y productos del cuero, industrias diversas.

b/ Ramas principalmente productoras de bienes intermedios: papel y productos de papel, caucho y productos de caucho, productos químicos derivados del petróleo y carbón, minerales no metálicos, industrias metálicas básicas.

c/ Ramas principalmente productoras de bienes de capital y de consumo duradero: productos metálicos, maquinaria excepto eléctrica, maquinaria eléctrica, material de transporte.

d/ Argentina, Brasil y México.

e/ Colombia, Chile y Perú.

f/ Bolivia, países del MCCA, Ecuador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro I.12. América Latina: Evolución de las exportaciones de manufacturas a/ y su relación con las exportaciones totales de bienes

(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1961	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Exportaciones de manufacturas</u>								
Argentina	132	144	420	978	1 290	930	1 212	1 000 ^{b/}
Brasil	141	237	580	1 672	2 534	2 725	3 061	4 000
México	125	183	444	1 200	1 250	1 168	1 315	1 500 ^{b/}
<u>Subtotal</u>	<u>399</u>	<u>584</u>	<u>1 444</u>	<u>3 850</u>	<u>5 074</u>	<u>4 823</u>	<u>5 583</u>	<u>6 500^{b/}</u>
Otros países	222	386	731	1 275	1 750 ^{b/}	1 810 ^{b/}	2 200 ^{b/}	2 500 ^{b/}
<u>América Latina c/</u>	<u>620</u>	<u>950</u>	<u>2 175</u>	<u>5 125</u>	<u>6 824^{b/}</u>	<u>6 633^{b/}</u>	<u>7 788</u>	<u>9 000^{b/}</u>
Exportaciones totales de bienes								
de América Latina	-	11 031	14 885	25 985	44 337	37 220	43 267	50 824
Relación entre las exportaciones								
de manufacturas y las exportaciones totales de bienes	2	9	15	20	15	18	18	18

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, enero de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 34, pág. 110.

a/ Según definición adoptada por la UNCTAD, excluidas las partidas CUCI 331.0, el grupo CUCI 332 y el capítulo CUCI 68.

b/ Cifras estimadas parcialmente.

c/ América Latina incluye: países miembros de la ALALC, países miembros del MCCA, países miembros de la CARIFTA/CARICOM, Panamá y República Dominicana.

Cuadro I.13. América Latina: Destino de las exportaciones de manufactura
(porcentajes)

	1963	1970	1973	1975
<u>Exportaciones manufactureras a:</u>				
América Latina	34.5	38.7	35.0	36.7
Países desarrollados de economía de mercado	61.6	58.0	60.7	56.9
Europa oriental y la Unión Soviética	1.8	1.3	1.5	2.4
África (excl. África del Sur)	-	0.7	1.0	2.1
Asia (excl. Japón y países socialistas)	2.0	1.0	1.7	1.7
China y otros países socialistas de Asia	-	0.3	0.1	0.3

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones
externas de América Latina, Volumen I, Santiago de Chile, enero de 1979.
E/CEPAL/1061, cuadro 37, pág. 114.

recurrir con mayor frecuencia a la constitución de empresas estatales o de participación estatal para alcanzar determinados objetivos de política económica o de seguridad nacional. La empresa pública se situó en las áreas básicas de la producción, destinadas a sustentar etapas más avanzadas del desarrollo industrial y general. En general, el número de empresas estatales que producen bienes industriales en América Latina no es demasiado grande. Tampoco lo es su participación en la producción total de cada país. Esta participación, sin embargo, es muy elevada en algunas ramas extractivas (petróleo, minería) y manufactureras (industrias básicas, elaboración de productos del petróleo, etc.).

Organizado bajo la forma de empresa transnacional, el capital extranjero tiene una creciente e importante participación en el proceso de industrialización. La influencia de estas empresas no se limita a su participación cada vez mayor en el producto industrial de la región, sino que se expresa también en la orientación y desarrollo del sector manufacturero, en la potencialidad económica, comercial y financiera de los países y en su superioridad tecnológica. De hecho, se registra un mayor crecimiento en los sectores manufactureros en los que predominan estas empresas y un desplazamiento de las empresas nacionales, como resultado de las ventajas que presentan aquéllas en cuanto a tamaño de plantas, productividad, tecnología, acceso al financiamiento y a los mercados externos. En la mayoría de los países de la región, la empresa transnacional fue el agente principal que estimuló y conformó en buena medida el proceso de industrialización y generó estratos industriales que, en determinadas circunstancias, tuvieron que enfrentarse a los intereses de los sectores relacionados con el comercio de importación y exportación.

La empresa privada nacional participa en todo el espectro sectorial de la industria manufacturera de la región, pero predomina en las industrias tradicionales, aunque en algunos países se aprecia un debilitamiento de ese predominio, por el avance manifiesto de las empresas transnacionales. Existe una gran heterogeneidad en el conjunto de empresas privadas nacionales en cuanto a tamaño y nivel tecnológico. La proporción de establecimientos artesanales es todavía muy elevada en muchos países de la región y en el sector fabril coexisten empresas con grandes diferencias de productividad aún en las mismas ramas de actividad.

Las transformaciones registradas en el sector industrial han significado: introducción de tecnología en la producción y en el consumo; elevación de los requerimientos de calificación de una parte de la mano de obra; variación en las ocupaciones manufactureras, con una disminución relativa de la demanda de trabajadores directamente productivos y un aumento, también relativo, del personal que trabaja en servicios de apoyo.

3. La distribución del ingreso y las situaciones de pobreza

Los países de la región presentan diferencias significativas en la distribución del ingreso de los hogares. Las situaciones varían desde países con un menor grado de desigualdad hasta países con una fuerte concentración (cuadro I.14). La distribución de ingreso de los hogares puede diferir de la distribución del ingreso entre receptores individuales, en la medida en

Cuadro I.14. América Latina: Distribución nacional del ingreso total de los hogares, por grupos de ingreso, alrededor de 1970

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

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, enero de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 41, pág. 131.

que aquéllos tengan distintas tasas de participación de sus miembros en el proceso productivo. En la región ambas distribuciones no difieren mucho: en la mayoría de los países el decil superior de la distribución de receptores individuales tiende a tener una participación ligeramente más elevada que la del decil superior de los hogares, mientras que es algo menor la participación de los grupos intermedios de la distribución de receptores.

Una proporción significativa del ingreso generado en las unidades productivas no es recibido por los hogares, por distintas razones (previsiones para cubrir la depreciación de activos fijos, capitalización, etc.). Esto hace que, en definitiva, los hogares reciban sólo entre el 60% y el 80% del superávit bruto de explotación (valor agregado al costo de factores, descontadas las remuneraciones del trabajo). La distinta importancia relativa que tienen en cada uno de los países los ahorros institucionales de las empresas públicas y privadas, así como la concentración de la producción en grandes empresas de capital y en el sector público, afecta a las comparaciones de la distribución familiar del ingreso entre países. Puede plantearse la hipótesis que la menor concentración relativa del ingreso familiar que se anota en algunos países, se explicaría, en parte, por la mayor importancia que registran en esos países los factores señalados.

En la mayoría de los países de la región, la concentración del ingreso en las zonas rurales, en una especie de igualación hacia abajo, era algo menor que la registrada en las áreas urbanas. A pesar de la desigual distribución de la riqueza y de la transformación tecnológica en el sector agrícola, en él no ejercen una influencia decisiva hacia la concentración de los ingresos, y es menos dispar la distribución de otros factores que pesan fuertemente en las desigualdades urbanas (la segmentación de los mercados de trabajo, la educación, la composición familiar, etc.). Además, al partir de la residencia de los perceptores, no se consideran los traslados de beneficios hacia las zonas urbanas, en particular aquellos de los propietarios agrícolas residentes en las ciudades. Por otro lado, la importancia del auto-consumo representa, en la base de la pirámide agrícola, un factor relativamente equiparador. La combinación de las distribuciones del ingreso urbano y rural da por resultado una desigualdad nacional mayor que la existente en ambos componentes, por efecto de las fuertes desigualdades del ingreso medio entre las áreas urbanas y las rurales. En casi todos los países la concentración urbana del ingreso es menor que la nacional.

La distribución del ingreso aparece condicionada en todas las sociedades, por dos tipos de factores: a) las relaciones entre los diferentes estratos sociales, que se manifiestan en la orientación del poder político y a través de él determinan no sólo las pautas por las que se rige la remuneración a los factores de la producción sino las proporciones en que se distribuye la remuneración que recibe cada factor entre los perceptores; b) los factores económicos.

En cuanto a los primeros, su incidencia en la distribución del ingreso en la región se analiza en la parte III de este Informe 2/. En cuanto a los segundos, pueden mencionarse:

- i. El grado de desarrollo económico. Sin embargo, en los países de la región sólo hay una asociación parcial entre el grado de desigualdad en la distribución del ingreso y los niveles de producto.
- ii. El rezago relativo de la agricultura. Se sostiene que en las primeras fases del proceso de crecimiento económico, cuando la población activa vinculada a la agricultura tradicional representa una proporción muy alta del total, la transferencia de fuerza de trabajo de la agricultura hacia esos sectores urbanos de mayor productividad e ingresos más elevados, incide en un aumento de la desigualdad en la distribución global del ingreso. En la fase actual en que se encuentran algunos países de la región, con una menor proporción de la población activa en las actividades agropecuarias, la transferencia tiende a disminuir los índices de desigualdad. La productividad relativa que haya alcanzado el sector agrícola como resultado de su modernización, comparada con la ampliación de las actividades modernas en el resto de la economía, así como los precios relativos sectoriales, parecen tener una importancia más decisiva sobre la desigualdad de la distribución nacional del ingreso. Cuando el ingreso medio de la población agrícola es menor en relación con el de la población dedicada a las demás actividades, mayor es la desigualdad de la distribución combinada del ingreso a nivel nacional. En este sentido, y por sí solas, las migraciones rural-urbanas no significan, necesariamente, que la fuerza de trabajo se transfiera a actividades de mayor productividad e ingresos.
- iii. La heterogeneidad tecnológica en las actividades urbanas. Las industrias modernas ocupan entre el 15 y el 30% de la población activa en la industria, pero generan las dos terceras partes del producto industrial. El resto de la ocupación fabril se distribuye entre actividades que muestran variados niveles de productividad aunque, en conjunto, su productividad promedio fluctúa entre la quinta y la sexta parte de los niveles vigentes en las industrias modernas y es algo inferior al del conjunto de la economía. Otra porción significativa del empleo industrial se ocupa en actividades no fabriles de tecnología muy elemental, con niveles de productividad comparables a los de la agricultura tradicional. Entre los servicios se han desarrollado actividades con tecnología similar a la aplicada en los países industrializados. Estos servicios, con niveles de ingresos promedio cercanos a los de las industrias modernas, pueden llegar a emplear entre el 10% y 30% de la fuerza de trabajo total, según los países. En el otro extremo, alrededor de una décima parte de la población activa se emplea en los servicios más informales, de niveles de ingresos similares a los de la agricultura de subsistencia. Existen considerables diferencias en la amplitud y variedad de los servicios con niveles de ingresos intermedios, que incluyen buena parte del comercio, del transporte y de la administración pública y que abarcan importantes contingentes de la fuerza de trabajo.

- iv. La oferta de trabajo no calificado. Según una hipótesis, los países con mayor rezago relativo en su sector agrícola y con mayor proporción de su fuerza de trabajo todavía empleada o vinculada con este sector, tienen condiciones estructurales que promueven la ampliación de las actividades urbanas informales o de bajos niveles de productividad y la persistencia del subempleo y de los bajos niveles de remuneración de la mano de obra calificada. Esto influye en un mayor achatamiento de la pirámide urbana de ingresos y en un mayor grado de concentración de la distribución urbana. En la medida en que se verifique esta hipótesis en los distintos países de la región, las desigualdades nacionales de ingreso estarían doblemente condicionadas por el rezago relativo del sector agropecuario: directamente, por la influencia del componente rural sobre la distribución global del ingreso; indirectamente, por sus efectos en las desigualdades de la distribución del ingreso urbano. En muchos países de la región estas condiciones están acentuadas debido a sus altos porcentajes de población rural, cuya situación cultural hace más difícil su incorporación al sector urbano-industrial, y al predominio histórico de formas de producción campesinas.
- v. Capital humano y segmentación del mercado de trabajo. Las características personales (educación, capacitación, edad, sexo) y las características ocupacionales de los perceptores de ingresos se hallan estrechamente asociadas entre sí y con los niveles de remuneración. El análisis de los perfiles de remuneraciones de los principales países de la región ha revelado que las características personales contribuyen en igual proporción que las ocupacionales a explicar las desigualdades en las remuneraciones, independientemente del grado de estas desigualdades y del nivel de desarrollo alcanzado por cada país. Buena parte de las remuneraciones aparecen asociadas con diferencias en la educación y en la ocupación. Alrededor de una tercera parte de las desigualdades puede ser explicada por las diferencias en características personales entre perceptores cuya situación en materia de ocupación es semejante. Un tercio de las desigualdades puede atribuirse a diferencias en características ocupacionales entre perceptores con características personales similares. Se desconoce el efecto conjunto de las diferencias personales y ocupacionales sobre la distribución del ingreso. Las amplias diferencias entre actividades en lo que toca a las remuneraciones medias percibidas por grupos de trabajadores que pueden considerarse homogéneos respecto a su capital humano, revelan mercados de trabajo considerablemente segmentados en todos los países de la región y esta segmentación es, en buena medida, resultado de las disparidades tecnológicas y de productividad del sistema productivo. Debe recordarse que gran parte de la información sobre este tema proviene de encuestas realizadas en las ciudades capitales.

- vi. La difusión de la educación. En general, los países que registran más altos niveles medios de educación, también exhiben los porcentajes más bajos de población sin estudios. Cualquiera de estos indicadores que se tome, se encuentra una relación entre mayores desigualdades de ingreso y menores grados de difusión de la educación. Una baja difusión de la educación refuerza las condiciones estructurales de un mercado de trabajo donde un segmento de mano de obra no calificada afronta serias dificultades de acceso a las franjas mejor remuneradas del mercado de trabajo e incide fuertemente en el subempleo.
- vii. Los aspectos institucionales en el funcionamiento de la economía. Más allá de situaciones coyunturales, existen diferencias en las relaciones de precios entre sectores, en los sistemas de subsidios e incentivos fiscales y en las restricciones al funcionamiento del mercado de trabajo, que influyen fuertemente sobre la estructura distributiva. Las políticas que se aplican en cada país sobre las tasas de interés, los alquileres y los arrendamientos rurales suelen tener una influencia particular. Existen, por otra parte, diferencias entre los países en cuanto a los sistemas institucionalizados de fijación de salarios, a la legislación sobre salarios mínimos y su cumplimiento y al grado de ejercicio del poder sindical.

Aun sin tener en cuenta las fluctuaciones coyunturales, puede afirmarse que el grado de concentración general de los ingresos en los países mayores de la región no ha disminuído y, en algunos casos, claramente se ha agravado durante la década de 1960.

Así como el notable crecimiento económico de los últimos decenios no ha conducido a perfiles de distribución del ingreso claramente más igualitarios, tampoco ha tenido repercusiones sobre los ingresos de los pobres. Según las estimaciones de que se dispone, alrededor de 1970, cerca de un 40% de la población de América Latina seguía viviendo en condiciones de pobreza absoluta, ya que no podía adquirir la canasta mínima de bienes y servicios de consumo privado para satisfacer sus necesidades básicas. Casi la mitad de ellos vivía en condiciones de indigencia, en la medida en que su ingreso no alcanzaba ni aun para adquirir sólo los alimentos que le proporcionarían una dieta mínima adecuada (cuadro I.15). Las diferencias entre países en el grado de incidencia de la pobreza son considerables y aparecen asociadas con la estructura de la distribución del ingreso, así como con las disparidades del producto por habitante alcanzado por cada uno de los países.

La pobreza relativa, es decir, aquellas situaciones en que el ingreso es inferior a la mitad del ingreso por habitante promedio del conjunto de los hogares, afectaría entre un 2 y un 5% adicional de hogares más que los incluidos en la situación de pobreza absoluta (cuadro I.16). Las diferencias que se observan resultan en parte de la misma definición de este indicador y reflejan las diferencias en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso entre la mitad inferior y el resto de la pirámide

Cuadro I.15. Estimaciones de la incidencia de la pobreza absoluta en países de América Latina, alrededor de 1970

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

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Volumen I, Santiago de Chile, enero de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 45, pág. 157.

Cuadro I.16. Estimaciones alternativas de la pobreza relativa en países de América Latina, alrededor de 1970

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

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, Vol. I, Santiago de Chile, enero de 1979. E/CEPAL/1061, cuadro 46, pág. 161.

^{a/} Definida como la mitad del ingreso promedio familiar.

social. Pero otra parte importante de la diferencia entre países obedece a los distintos grados de desigualdad existentes dentro del sector rural y entre la población rural y la urbana.

El crecimiento económico registrado desde 1960 y la evolución de las estructuras distributivas en los países de la región ha traído consigo una cierta disminución de la incidencia de la pobreza. Puede estimarse que, en 1960, la mitad de la población de América Latina vivía en condiciones de pobreza y alrededor de la cuarta parte en condiciones de indigencia. Hacia 1970, la incidencia de la pobreza y de la indigencia se han reducido a un 40% y a un 19%, respectivamente. Sin embargo, en cifras absolutas, las magnitudes eran similares, lo que significa que, hacia 1970, aproximadamente 110 millones de personas vivían en condiciones de pobreza y cerca de 56 millones en condiciones de indigencia.

B. Los cambios poblacionales

1. Tendencias del crecimiento de la población

Entre 1950 y 1975, América Latina fue la región del mundo en la cual la población creció más rápidamente. En sólo 25 años ésta se duplicó, mientras que la población mundial no alcanzó a crecer en un 60% y la de las regiones más desarrolladas creció poco más del 30% (cuadro I.1). El ritmo de crecimiento total de la población alcanzó su máximo a mediados del decenio de 1950 (28,16 por mil en el quinquenio 1955-1960) y está comenzando a descender lentamente. No obstante, el ritmo de crecimiento de la población latinoamericana se mantendrá por sobre el de la población mundial. Según las proyecciones más recientes se espera que en el último cuarto de este siglo, la tasa de crecimiento de la población de América Latina disminuya cada vez más rápidamente y llegue a una tasa del 2,4% al finalizar el siglo. Esta tendencia determinaría un crecimiento relativo de la población del orden del 88% entre 1975 y el año 2000.

El crecimiento de la población resulta de las tendencias de los componentes de ese proceso y la estructura de la población confiere una cierta inercia a esas tendencias. En ese sentido, los sustanciales descensos previstos en las tasas de natalidad en todos los países serán contrarrestados por el descenso previsto en las tasas de mortalidad. Estos comportamientos de las tasas de natalidad y mortalidad ya han estado operando en la región y, en conjunto con otros procesos, han configurado sus tendencias poblacionales propias (cuadro I. 17).

La población total de América Latina superaba los 157 millones de habitantes en 1950 y alcanzó los 316 millones de habitantes en 1975 (cuadro I.18). En ese período, la tasa bruta de natalidad tuvo una tendencia descendente desde el 4,13% en el quinquenio 1950-1955 al 3,28% en el quinquenio 1970-1975. Por su parte, la tasa bruta de mortalidad descendió

Cuadro I.17. América Latina: Población total por países y subregiones, en 1950, 1975 y 2000, según cuatro hipótesis de evolución futura de la fecundidad
(población en miles)

País y Subregión	Valores proyectados al año 2000, según cuatro hipótesis de fecundidad					
	1950	1975	2000			
			Constante	Alta	Media	Baja
Bolivia	3 019	5 410	11 106	10 687	10 267	9 709
Colombia	11 689	25 890	68 160	55 745	51 464	47 198
Chile	6 091	10 253	17 253	16 346	15 850	15 355
Ecuador	3 224	7 090	18 492	16 265	14 773	13 346
Perú	7 915	15 326	36 795	33 860	30 561	27 539
Venezuela	5 145	12 213	28 707	25 438	23 552	22 134
<u>Total Grupo Andino</u>	37 083	76 182	180 513	158 341	146 467	135 281
Argentina	17 150	25 384	34 999	33 658	32 861	31 853
Brasil	52 901	109 730	242 273	232 385	212 507	190 528
Paraguay	1 371	2 647	6 375	5 786	5 274	4 740
Uruguay	2 194	3 111	4 238	4 021	3 945	3 861
<u>Total Grupo Atlántico</u>	73 616	140 872	287 885	275 850	254 587	230 982
<u>Total América del Sur</u>	110 699	217 054	468 398	434 191	401 054	366 263
Costa Rica	866	1 994	4 506	4 117	3 695	3 581
El Salvador	1 931	4 108	10 717	10 115	8 803	7 945
Guatemala	3 023	6 129	14 930	14 122	12 374	11 191
Honduras	1 390	3 037	8 133	7 772	6 881	6 271
Nicaragua	1 109	2 318	6 139	5 661	5 154	4 680
<u>Total América Central</u>	8 319	17 586	44 425	41 787	36 907	33 668
Cuba	5 752	9 481	17 810	16 001	15 267	14 543
Haití	3 380	5 888	12 916	11 806	10 742	9 684
México	26 606	59 204	147 807	140 958	132 244	123 122
Panamá	809	1 676	3 690	3 485	3 218	2 880
Rep. Dominicana	2 313	5 118	13 649	12 761	11 767	10 305
<u>Total Caribe y Resto</u>	38 860	81 367	195 872	185 011	173 238	160 534
<u>Total América Latina</u>	157 878	316 007	708 695	660 989	611 199	560 465

Fuente: Somoza, Jorge, América Latina: Situación demográfica alrededor de 1973 y perspectivas para el año 2000, Santiago de Chile, CELADE, enero de 1975, Serie A, N°128, cuadro 1, pág. 3.

Cuadro I.18. América Latina: Indicadores demográficos estimados para los quinquenios entre 1950-1955 y 1995-2000 de acuerdo con la hipótesis media

Indicadores demográficos	Quinquenios									
	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Fecundidad										
Nacimientos anuales:										
B (1 000)	7 000	7 940	8 918	9 899	11 019	12 371	13 762	15 074	16 222	17 266
Tasa bruta de natalidad: b (°/oo)	41,29	40,74	39,77	38,44	37,27	36,43	35,28	33,74	31,86	29,95
Tasa global de fecundidad (TGF)	Promedio	5,69	5,73	5,70	5,54	5,30	5,07	4,81	4,53	4,23
	Mínimo	2,89	2,89	2,98	3,00	2,95	2,85	2,74	2,64	2,50
	Máximo	7,48	7,48	7,48	7,48	7,28	6,87	6,46	6,05	5,64
Mortalidad										
Muertes anuales:										
D (1 000)	2 469	2 481	2 546	2 651	2 760	2 850	2 952	3 055	3 165	3 284
Tasa bruta de mortalidad: d (°/oo)	14,56	12,73	11,36	10,29	9,34	8,39	7,57	6,84	6,22	5,70
Promedio	52,09	55,06	57,45	59,45	61,35	63,44	65,35	67,10	68,74	70,26
Mínimo	36,89	39,49	41,98	44,46	46,75	48,25	50,75	53,25	55,75	58,25
Máximo	66,29	67,18	68,25	69,30	69,78	70,40	71,79	72,82	73,37	73,78
Crecimiento natural										
Crecimiento anual:										
B-D (1 000)	4 531	5 459	6 372	7 248	8 259	9 521	10 810	12 019	13 057	13 982
Tasa de crecimiento natural (°/oo)	26,73	28,01	28,41	28,15	27,93	28,04	27,71	26,90	25,64	24,25
Migración										
Migración anual:										
M (1 000)	125	30	-140	-164	-101	-75	-70	-70	-70	-70
Tasa de migración: m (°/oo)	0,74	0,15	-0,62	-0,64	-0,34	-0,22	-0,18	-0,16	-0,14	-0,12
Crecimiento total										
Crecimiento anual: B-D+M (1 000)										
	4,656	5,489	6,232	7,084	8,158	9,446	10,740	11,949	12,987	13,912
Tasa de crecimiento total: r (°/oo)	27,47	28,16	27,79	27,51	27,59	27,82	27,53	26,74	25,50	24,13
Estructuras por grupos de edades										
C(0-14) (%)	41,25	42,15	42,85	42,91	42,41	41,80	41,22	40,59	39,68	38,41
C(15-64) (%)	55,39	54,53	53,75	53,52	53,88	54,35	54,83	55,36	56,11	57,22
C(65 y más) (%)	3,36	3,32	3,40	3,57	3,71	3,85	3,95	4,05	4,21	4,37
Índice de dependencia										
$\frac{C(0-14)+C(65 \text{ y más})}{C(15-64)}$ (%)	80,53	83,37	86,05	86,83	85,61	83,97	82,37	80,64	78,22	74,78

Fuente: Somoza, Jorge, América Latina: Situación demográfica alrededor de 1973 y perspectivas para el año 2000, Santiago de Chile, CELADE, enero de 1975. Serie A, N° 128. Cuadro 3, pág. 10.

del 1,46% en el quinquenio 1950-1955, al 0,93% en el quinquenio 1970-1975. Como las tasas de migraciones son muy bajas, la tasa de crecimiento natural no difiere mucho de la tasa de crecimiento total, la que ha pasado del 2,75% en el primero de los mencionados quinquenios al 2,76% en el segundo de dichos quinquenios.

Este comportamiento de los componentes del crecimiento poblacional se ha reflejado y se reflejará, en la estructura de la población por grupos de edades. Así, desde 1950 a 1970 creció la participación del grupo de edad de 0 a 14 años (de 41,25% a 42,91%), disminuyó la participación del grupo de edad de 15 a 64 años (del 55,39% al 53,52%) y creció la participación del grupo de 65 años y más (del 3,36% al 3,57%), como efecto de una tasa de mortalidad que disminuye a un ritmo más acelerado que la tasa de natalidad. Las proyecciones hacia el año 2000 indican que la participación de los grupos de edades citados, será del 38,41% para el de 0 a 14 años; de 57,22% para el de 15 a 64 años y del 4,37% para el de 65 años y más. Esto significa que el índice de dependencia, que pasó del 80,53% en 1950 al 86,83% en 1970, llegará en el año 2000 a ser del 74,78%.

Una consecuencia de este comportamiento de las tendencias poblacionales, que se convertirá en un desafío para los gobiernos de la región, consiste en el crecimiento de la población en edad económicamente activa, que se producirá a una tasa anual de aproximadamente el 2,9% de aquí al año 2000, haciendo que de cerca de 170 millones en 1975, se llegue a más de 345 millones hacia fines del siglo. Por su parte, la población económicamente activa, según estimaciones recientes para veinte países de la región, aumentaría de 99 millones en 1975 a más de 199 millones en el año 2000. Esto significa que la población activa crecerá más rápidamente que la población total, pero con un ritmo algo más lento que la población en edades activas (cuadro I.19).

Teniendo en cuenta los niveles actuales de las tasas de mortalidad y el hecho de que la población que llegará a edades activas en los próximos quince años ya ha nacido, los cambios en la fecundidad y las políticas que se adopten para acelerar su decrecimiento, no producirán efecto sino a partir de entonces. En consecuencia, el éxito con que se enfrente ese desafío en el mediano plazo estará asociado, entre otras cosas, a la posibilidad de: lograr tasas satisfactorias de crecimiento económico y niveles adecuados de capitalización; adoptar estilos de desarrollo que modifiquen (en cierta medida), los actuales patrones de la estructura económica; decidir políticas deliberadas a fin de acrecentar la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo de los países.

2. La distribución de la población

El proceso de urbanización de la población de América Latina ha sido muy intenso en relación con el de las demás regiones menos desarrolladas del mundo. La población urbana de la región, que en 1950 era de 54 millones de habitantes y constituía más del 40% de la población total, en 1975 llegó

Cuadro I.19. América Latina: Población en edad económicamente activa, según zona de residencia urbana y rural
(absolutos y porcentajes)

Población	1950	1960	1970	1980	2000	1950/ 1980	1980/ 2000
1. Población total	157 244 691	207 887 715	273 912 807	358 007 425	594 464 532	2,78	2,57
2. Población total 15 a 64 años	88 120 970	104 730 867	146 850 759	196 988 592	345 089 726	2,71	2,84
3. Población urbana total	...	...	157 789 124	230 675 499	453 281 078	...	3,44
4. Población urbana 15 a 64 años	...	...	89 056 670	132 240 003	269 418 079	...	3,62
5. Población rural total	...	...	116 123 683	127 331 926	141 183 454	...	0,52
6. Población rural 15 a 64 años	...	...	57 794 089	64 748 589	75 671 647	...	0,78
<u>Porcentajes de la cohorte 15 a 64</u>							
I. Sobre el total (2:1)			53,6	55,0	58,1		
II. En zona urbana (4:3)			56,4	57,3	59,4		
III. En zona rural (6:5)			49,8	50,9	53,6		
IV. Población urbanizada de 15 a 64 años (4:2)			60,6	67,1	78,1		

Fuente: Para 1950 y 1960 OMUECE; para 1970, 1980 y 2000 "América Latina: Distribución relativa de la población urbana y rural, 1970, 1985 y 2000", Boletín Demográfico, año XII, N° 23, CELADE, Santiago de Chile, enero de 1979, cuadros 2a, 2b, 2c, págs. 10, 11 y 12.

a los 192 millones de habitantes, que eran el 61% de la población total. En siete países de la región, la tasa de crecimiento de la población urbana fue superior al 5% anual, ritmo que implica la duplicación de una población en menos de 15 años. En otros nueve países la población urbana creció entre un 4 y un 5%. Solamente en los cuatro países más adelantados en el proceso de transición demográfica (Argentina, Cuba, Chile, Uruguay), el crecimiento urbano fue relativamente lento: Si bien el ritmo de crecimiento de la población urbana de la región muestra una clara tendencia decreciente (y es probable que esa tendencia se mantenga en el futuro), se estima que hacia fines del siglo, el porcentaje de población urbana será superior al 76%.

Entre 1950 y 1975, la población rural de América Latina aumentó con lentitud, poco más de un 1% anualmente y durante ese período las tasas muestran una lenta y continua tendencia decreciente. En general, el crecimiento de la población rural fue más rápido en países con altas tasas de crecimiento demográfico y más lento, o aun negativo, en los países más evolucionados en su transición demográfica.

Estas tendencias plantean un segundo gran desafío a los países de la región. Hacia fines del siglo, dos tercios o más de la población de la mayor parte de los países de la región residirá en ciudades e incluso en los países actualmente menos urbanizados habrá más habitantes urbanos que rurales, haciendo que su desarrollo no pueda dejar de inscribirse dentro de las sociedades urbanas. El asunto, en consecuencia, consiste en que el proceso de concentración urbana y metropolización, plantea los problemas del deterioro urbano (insuficiencia de servicios, congestión, contaminación, etc.), y exige la concentración de recursos necesarios para solucionarlos.

Por un lado, la tendencia a concentrar las empresas industriales, sobre todo las del sector moderno, en pocas ciudades, ha contribuido a aumentar las diferencias de ingreso y de niveles de vida entre este sector urbano-industrial y el resto del país. Por otro lado, la modernización agrícola parece haber reducido las oportunidades ocupacionales en las áreas rurales, dando origen a procesos migratorios intra-rurales y rural-urbanos relativamente importantes. Sin embargo, la distribución espacial de la población (tanto la dispersión rural, como la concentración urbana), se produce con cierta autonomía respecto de las transformaciones en la estructura de la producción y, si bien la concentración industrial y la urbanización son procesos que tienden a converger, nunca lo hacen de una manera perfecta, porque son sólo relativamente dependientes. La modificación de las actuales tendencias hacia la concentración urbana y la metropolización de la población dependerá fundamentalmente del cambio de los factores que los condicionan, entre los que son esenciales las políticas públicas que inciden sobre la transformación de los asentamientos humanos.

3. Papel del grupo de edad de 5 a 24 años

Dentro de las tendencias generales antes descriptas respecto del crecimiento total de la población y sus componentes (natalidad, mortalidad, migraciones), de la modificación de su estructura por edades y su urbanización,

merece especial consideración el grupo de edad de 5 a 24 años y, dentro de él, dos grandes cohortes: la de 5 a 14 años y la de 15 a 24 años. De alguna manera, la primera de las cohortes citadas comprende a la población en edad escolar que deberá ser atendida por el sistema educativo formal. Por otro lado, la cohorte de 15 a 24 años indica, a grandes rasgos, a la población que se incorpora a la vida económicamente activa con las calificaciones que ha obtenido del sistema educativo formal o con necesidad de obtener capacitación ulterior para adecuarse a las modificaciones de la demanda de trabajo (cuadro I.20).

La población de 5 a 14 años de edad de la región, en 1970, era de 72 millones de personas y, según las estimaciones más probables creció hacia 1980 a una tasa de 2,29% anual. Su participación en la población total decrece lentamente por el doble efecto de la reciente disminución de las tasas de natalidad, y del descenso más rápido y anterior de las tasas de mortalidad. Esto significa que el sistema educativo formal tendrá que estar en condiciones de atender a una población numerosa y creciente, aunque este crecimiento se produzca a una tasa cada vez más lenta. Por otro lado, la población urbana de esta cohorte de edad será cada vez más numerosa y crecerá a un ritmo más acelerado que la población rural lo que, por un lado, exigirá más recursos en las ciudades y, por el otro, requerirá elevar fundamentalmente los rendimientos de la atención a las zonas rurales, dadas las tendencias de urbanización que antes se consignaron.

La población de 15 a 24 años de edad superaba, en 1970, los 51 millones de personas y se estima que hacia 1980, llegó casi a los 71 millones, con una tasa de crecimiento anual del 3,21%. Esta cohorte registra tasas muy elevadas de crecimiento debido, básicamente a que su nacimiento se produjo en un período en que ya habían descendido las tasas de mortalidad, pero no así las de natalidad. En el decenio transcurrido entre 1970 y 1980, se estima que esta cohorte creció a una tasa del 4,34% en las zonas urbanas y del 1,34% en las zonas rurales. Dadas estas tendencias, es claro que esta cohorte aumenta su importancia en la estructura por edades de la población.

Las tasas de crecimiento y los volúmenes del grupo de edad de 15 a 24 años y la incorporación a la vida activa que significan predominantemente esas edades, hacen suponer que en esa cohorte han de agudizarse los problemas antes señalados: la generación de empleo a una tasa tal que permita la incorporación de esta nueva fuerza de trabajo; los recursos para atender las diversas demandas que esa población plantea al sistema educativo las que, manteniendo los actuales criterios, se dirigirían básicamente, a los niveles medio y superior y a la capacitación en las zonas urbanas; la alfabetización y la capacitación en las zonas rurales.

C. Evolución de la población económicamente activa

La importancia que se ha concedido al problema del empleo y la forma en que se lo ha encarado han variado radicalmente en los últimos treinta años. Al comienzo de los años cincuenta, el problema del empleo no recibía atención

Cuadro I.20. América Latina. Población total y cohortes de 5 a 14 y de 15 a 24 años, según zona de residencia urbana y rural

Población	1970	1975	1980	Tasa promedio de crecimiento anual 1970-1980
Total	273 912 807	312 929 065	358 007 425	2,71
Cohorte de 5 a 14 años	72 450 855	81 665 105	90 908 501	2,29
Cohorte de 15 a 24 años	51 620 040	61 269 942	70 834 042	3,21
Urbana total	157 789 124	191 104 977	230 675 499	3,87
Cohorte de 5 a 14 años	39 332 122	47 183 788	55 608 554	3,52
Cohorte de 15 a 24 años	30 593 588	38 453 134	46 792 625	4,34
Rural total	116 123 683	121 824 088	127 331 926	0,93
Cohorte de 5 a 14 años	33 118 733	34 481 317	35 299 947	0,64
Cohorte de 15 a 24 años	21 026 461	22 816 808	24 041 417	1,34
Porcentaje de las cohortes:				
a) Sobre el total:				
5 a 14 años	26,5	26,1	25,4	
15 a 24 años	18,8	19,6	19,8	
5 a 24 años	45,3	45,7	45,2	
b) En zona urbana:				
5 a 14 años	24,9	24,7	24,1	
15 a 24 años	19,4	20,1	20,3	
5 a 24 años	44,3	44,8	44,4	
c) En zona rural:				
5 a 14 años	28,5	28,3	27,7	
15 a 24 años	18,1	18,7	18,9	
5 a 24 años	46,6	47,0	46,6	
Porcentaje de población urbana:				
Total	57,6	61,1	64,4	
5 a 14 años	54,3	57,8	61,2	
15 a 24 años	59,3	62,8	66,1	

Fuente: Para 1950 y 1960 OMUECE; para 1970 y 1980 "América Latina: Distribución relativa de la población urbana y rural, 1970, 1985 y 2000", Boletín Demográfico, año XII, Nº 23, CELADE, Santiago de Chile, enero de 1979, cuadros 2a, 2b, 2c, págs. 10, 11 y 12.

especial y, en todo caso, la cuestión se centraba en si se dispondría de la mano de obra suficiente (en especial, la mano de obra calificada), para el proceso de industrialización. Con posterioridad, las preocupaciones se centraron en el problema del desempleo abierto, dada la aparición de excedentes de mano

de obra que la agricultura no ocupaba. El énfasis se puso en el enfoque de los 'recursos humanos' y en la confianza en la planificación y el crecimiento económico. Por intermedio de la planificación se podría adecuar la mano de obra existente a la demanda creciente de la economía. En la actualidad no sólo se considera el desempleo abierto, sino también la forma en que los distintos sectores de la población se ven afectados por la subutilización de la mano de obra y su relación con las situaciones de pobreza, de desigualdad y de privación que enfrentan quienes sufren problemas de empleo.

Dada la variedad de situaciones nacionales y la heterogeneidad de las distintas facetas del problema, es difícil hacer generalizaciones para toda la región y, hasta cierto punto, ellas carecen de sentido. Sin embargo, es posible destacar algunos rasgos generales.

Uno de esos rasgos es la creciente segmentación de los mercados de trabajo, asociada a la heterogeneidad estructural que ha asumido el proceso de desarrollo, y la diferenciación de los trabajadores en función de la calidad de sus ocupaciones y niveles de ingresos. La diferenciación y segmentación son dos características fundamentales de los mercados de trabajo de la región. Entre las dimensiones principales que originan esas distinciones o barreras figuran: a) trabajo protegido (por organización sindical o por legislación laboral) y trabajo no protegido; b) asalariados y trabajadores por cuenta propia; c) trabajador manual y no manual; d) nivel de educación y aprendizaje; e) dependencia de intermediarios o agentes laborales; f) exigencia de documentos para trabajar; g) acceso a la información; h) edad; i) sexo y estado civil; j) situación cultural, en especial, de los grupos indígenas.

Un aspecto destacado de la segmentación del mercado de trabajo en la región ha sido la diferenciación creciente de la estructura de los salarios urbanos, estrechamente relacionada con el comportamiento de la gran empresa moderna en dicho mercado. La mayor participación de estas empresas en el producto total, con una participación mucho menor en la absorción de mano de obra, posibilita el crecimiento de los desniveles salariales. Si la participación en el empleo del estrato moderno crece a ritmos menores que la expansión de la población y por debajo de las demandas sociales existentes, parece natural que, parcial o simultáneamente, ocurran cosas tales como: un aumento de las presiones para ingresar a ese estrato; un repliegue defensivo de quienes ya se encuentran dentro del estrato y que, para protegerse, apelan a mecanismos de marginación más eficaces; un desplazamiento de las demandas sociales hacia logros no económicos, como la educación, que prepara mejor para la competencia ocupacional, sea de la presente generación o de sus descendientes. Al parecer, todo esto ha estado aconteciendo y en grados diversos.

Entre 1950 y 1980, la subutilización de la fuerza de trabajo ha disminuído en la región, debido a que el desempleo equivalente ha descendido más de lo que ha crecido el desempleo abierto. Del total de la fuerza de trabajo subutilizada, que alcanza al 19,9% en 1980, sólo un quinto puede atribuirse al desempleo abierto, mientras que el resto corresponde a distintas formas de subempleo (cuadro I.21). La mayor incidencia del subempleo se

Cuadro I.21. América Latina: Evolución del desempleo abierto, desempleo equivalente y subutilización total para catorce países, 1950-1980

(porcentajes de la PEA)

	Tasa de desempleo equivalente			Tasa de desempleo abierto			Tasa de subutilización total		
	1950	1970	1980	1950	1970	1980	1950	1970	1980
Argentina	2,2	2,5	2,2	2,8	2,4	1,8	5,0	4,9	4,0
Bolivia	37,2	39,3	38,5	0,8	4,2	3,0	38,0	43,5	41,5
Brasil	20,2	21,4	17,0	3,4	2,5	2,9	23,6	23,9	19,9
Colombia	27,3	23,1	22,8	6,2	6,0	5,2	33,5	30,3	28,0
Costa Rica	16,9	12,6	9,3	4,1	3,5	3,9	21,0	16,1	13,2
Chile	12,6	9,2	9,7	5,2	5,7	9,0	17,8	14,9	18,7
Ecuador	28,0	34,1	31,1	4,0	3,2	3,0	32,0	37,3	34,1
El Salvador	24,5	20,4	22,4	5,1	10,2	11,2	29,6	30,6	33,6
Guatemala	26,2	24,2	22,2	0,4	1,4	1,4	26,6	25,6	23,6
México	22,4	15,3	12,7	1,3	3,8	4,3	23,7	19,1	17,0
Panamá	27,8	18,2	13,0	9,3	7,7	7,3	37,1	25,9	25,8
Perú	34,3	31,7	29,6	3,8	5,6	6,7	38,1	37,3	36,3
Uruguay	5,3	4,2	6,6	6,0	6,7	6,0	11,3	10,9	12,6
Venezuela	11,0	10,3	8,0	6,3	6,2	4,2	17,3	16,5	12,2
<u>América Latina</u> <u>(14 países)</u>	19,51	18,5	16,0	3,4	3,8	3,9	22,9	22,3	19,9

Fuente: PREALC, El subempleo en América Latina. Evolución histórica y requerimientos futuros, Documento de trabajo PREALC/198, Santiago de Chile, febrero de 1981, cuadro 4 pág. 25.

encuentra entre los que perciben ingresos bajos, en algunos casos debido al nivel de productividad, también bajo, de las unidades de producción en que trabajan, donde la situación laboral es asimismo precaria o fluctuante; en otros casos, los bajos ingresos se deben directamente a que las condiciones del mercado facilitan la sobreexplotación. La subutilización de la mano de obra, medida por los niveles de ingresos, constituye un 35% a un 40% del total de la fuerza laboral subutilizada de la región y se distribuye por partes iguales entre el subempleo urbano y rural. Debe recordarse la polémica existente sobre la determinación de los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo y los criterios para su medición.

Cerca del 60% del desempleo y subempleo de América Latina se encuentra en las zonas urbanas, donde la mayoría de los afectados están más bien en situación de subempleo que de desempleo. Los desempleados constituyen el caso extremo, ya que no obtienen ingresos.

1. Las tasas de participación

Las tasas de participación en la actividad económica obtenidas a partir de información censal, incluyen a la población de 15 años y más, que declara haber trabajado en el período de referencia establecido en el respectivo censo. Ellas consideran por igual las diversas situaciones de empleo y subempleo expuestas precedentemente. En general, en 19 países de la región, las tasas de participación muestran una tendencia descendente entre 1950 y 1970. Esta tendencia se ha adjudicado a la ampliación de las oportunidades educativas para los grupos de edades más jóvenes y a la extensión de los servicios sociales para los grupos de edades más viejos. El desempleo abierto ha tenido un comportamiento dispar según los países.

Por el contrario, las tasas femeninas de participación en la actividad económica muestran, en general, una tendencia creciente, que se ha acentuado especialmente entre 1960 y 1970. Sin embargo, en estas tasas siguen predominando el empleo en servicio doméstico y en actividades consideradas tradicionalmente femeninas (educación, textiles, alimentación, etc.). Por otro lado, además de las deficiencias que se han detectado en los registros de la información, debe destacarse el subregistro de las actividades económicas de las mujeres en el sector agrícola, en particular entre los pequeños y medianos productores, y la incidencia de la misma definición de empleo que se utiliza (actividad que genera ingresos), que lleva a desconocer el aporte de la mujer en el trabajo doméstico. Se estima que las tendencias de largo plazo de la participación femenina se verán determinadas, en gran medida, por el nivel educacional de la mujer, que influye en su relación social con el hombre y en su posición en el seno de la familia. En las condiciones actuales que reinan en el mercado laboral y en el orden social, una mayor participación de la mujer podría significar mayor competencia por ocupaciones mal remuneradas que ahora desempeñan hombres, aumentando así el desempleo visible y deprimiendo, quizás, los ingresos de las capas más pobres, porque hay mayores posibilidades de que muchas mujeres reemplacen a los hombres con salarios más bajos. Por lo tanto, las posibles consecuencias de cambios radicales en la participación femenina para las tendencias de empleo a largo plazo, serán muy importantes (cuadro I.22).

Cuadro I.22. América Latina: Participación en la actividad económica, 1950, 1960 y 1970

(tasas refinadas de participación) a/

País	Ambos sexos			Mujeres		
	Alrededor de			Alrededor de		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	56.9	53.5	53.4	23.1	23.2	26.5
Bolivia	...	...	45.7 ^{b/}	...	...	20.0 ^{b/}
Brasil	53.1	53.2	51.9	15.9	14.8	21.1
Colombia	55.8	52.6	49.8	20.0	20.3	23.9
Costa Rica	55.7	53.8	53.5	17.3	17.5	20.7
Cuba	52.4	...	48.6	14.0	-	18.3
Chile	56.9	52.8	49.4	27.5	22.7	21.7
Ecuador	62.8	55.0	51.5	34.4	17.6	17.1
El Salvador	55.0	54.1	56.6	17.8	18.8	24.5
Guatemala	54.3	52.8	50.8	13.9	13.0	14.2
Honduras	...	52.8	51.0	...	13.7	16.2
México	55.5	56.4	48.6	14.6	19.7	17.9
Nicaragua	53.2	55.2	48.7	14.4	22.1	20.6
Panamá	57.6	56.6	58.6	23.2	24.7	30.3
Paraguay	56.9	57.0	55.7	24.3	24.8	23.0
Perú	...	54.2	49.8	...	22.4	19.9
República Dominicana	50.6 ^{c/}	51.1	53.9	16.0	11.0	24.7
Uruguay	...	53.2	53.2	...	26.1	29.4
Venezuela	55.7	55.4	51.1	19.8	20.2	22.6

Fuente: Comisión Económica Para América Latina; Anuario estadístico de América Latina, 1979; CEPAL, Santiago de Chile, N° de venta S/E.80.II.G.4., cuadro 12, págs. 14 y 15.

a/ Porcentaje de la población económicamente activa de 15 años y más sobre el total de la población de 15 años y más.

b/ Población de 10 años y más.

c/ Población de 7 años y más.

La división del trabajo por sexos, que define al hombre como receptor de ingresos en la actividad económica y a la mujer como encargada de las actividades domésticas, se manifiesta nítidamente cuando se analizan las tasas de participación por sexo y edad, alrededor de 1970, para 19 países de la región. Aún en aquellos grupos de edad en que la participación femenina es más alta (15 a 19 y 20 a 24 años), dicha participación no alcanza a ser la mitad de la participación masculina. Por otro lado, mientras la tasa de participación masculina alcanza cifras superiores al 80% a partir del grupo de edad de 20 a 24 años y se mantienen altas y estables hasta el grupo de edad de 60 a 64 años inclusive, las tasas de participación femenina alcanzan sus niveles más altos en el grupo de edad de 20 a 24 años y luego comienzan a descender, reflejando su asociación con el estado civil, la atención de los hijos y las tareas del hogar. Esta distribución unimodal de la participación femenina que se registra en la región es distinta de la que aparece en los países industrializados, cuya distribución es bimodal, poniendo de manifiesto un reingreso de las mujeres a la actividad económica, en razón de la existencia de otras formas de organización social y de posibilidades económicas de atención de las actividades domésticas (cuadro I.23).

2. El empleo por sectores

La tasa promedio anual de crecimiento de la población económicamente activa de la región entre 1950 y 1980, para catorce países de la región, fue de 2,4%, mientras que la tasa de crecimiento de la población en edad económicamente activa (15 a 64 años) fue del 2,7%. Estas diferencias no se distribuyen de igual manera entre las zonas rural y urbana. Mientras que la tasa de crecimiento de la población urbana, con la excepción de los países que ya estaban muy adelantados en la urbanización creció a un ritmo superior al 4% anual, la población económicamente activa urbana creció a un ritmo del 3,7% anual. Por su parte, la población rural creció a un ritmo del 1% anual, mientras que la población económicamente activa agrícola creció a un ritmo del 0,9% anual. A estas diferencias de la evolución de la ocupación por zonas, deben agregarse las diferencias provenientes de las distintas ramas de la economía.

Entre 1950 y 1970, el porcentaje de población ocupada en el sector manufacturero ha crecido en casi todos los países de la región, y en algunos muy significativamente. Sin embargo, la contribución directa del sector a la solución del problema ocupacional de la región no parece haber respondido totalmente a las expectativas que se abrigaban al respecto. La industrialización significa el reemplazo de actividades de baja productividad por otras de mayor productividad como resultado de la aplicación de innovaciones tecnológicas y de un proceso de concentración de la actividad productiva en establecimientos de mayor tamaño, absorbiendo mano de obra del estrato artesanal y de la pequeña empresa. En distinta medida, este proceso se ha desarrollado en todos los países de la región y, en parte, explica el papel que ha desempeñado la industria manufacturera en la absorción de mano de obra.

Cuadro I.23. América Latina: Participación en la actividad económica por
(Tasas específicas de participación) a/

País	Grupos de edad				
	Total	15-19	20-24	25-29	30-34
		<u>Total</u>			
Argentina	53.4	46.0	64.9	65.7	64.3
Bolivia	45.7b/	22.8c/	56.3		
Brasil	51.9	42.5	57.1	58.5	58.4
Colombia	49.8	38.8	54.4	57.2	57.1
Costa Rica	53.5	44.0	59.2	61.2	61.2
Cuba	48.6	34.0	55.9	59.0	59.1
Chile	49.4	30.7	57.4	61.6	60.3
Ecuador	51.5	38.9	52.9	56.9	57.8
El Salvador	56.6	48.4	63.8	60.9	61.4
Guatemala	50.8	43.0	53.1	53.7	54.8
Honduras	51.0	43.5	53.5	55.4	56.4
México	48.6	35.2	50.6	52.7	54.1
Nicaragua	48.7	35.3	51.9	54.5	56.0
Panamá	56.8	45.6	60.7	66.3	65.6
Paraguay	55.7	51.2	61.6	61.7	61.8
Perú	49.8	28.9	52.8	57.8	59.9
República Dominicana	53.9	40.9	54.3	57.7	60.1
Uruguay	53.2	44.2	66.2	68.5	
Venezuela	51.1	35.1	54.8	60.6	61.2
		<u>Hombres</u>			
Argentina	81.0	60.7	86.3	95.8	97.5
Bolivia	72.8b/	30.7c/	89.5		
Brasil	83.6	61.9	87.5	95.2	96.3
Colombia	78.9	54.1	80.5	91.1	92.2
Costa Rica	86.9	67.6	89.8	97.1	98.2
Cuba	77.4	51.0	85.7	92.4	93.5
Chile	79.5	45.3	84.8	96.0	97.6
Ecuador	86.6	61.7	85.1	94.8	97.6
El Salvador	90.6	71.1	93.2	98.4	98.9
Guatemala	88.0	72.0	90.0	94.6	95.5
Honduras	88.1	74.7	90.3	94.6	95.5
México	80.6	49.9	79.6	90.6	93.2
Nicaragua	79.5	54.5	81.2	89.8	91.5
Panamá	86.1	60.9	93.4	96.9	97.4
Paraguay	90.5	77.8	93.9	97.6	98.6
Perú	80.2	39.8	80.2	93.8	97.1
República Dominicana	83.7	60.3	84.9	92.9	95.0
Uruguay	78.6	61.3	90.5	96.6	
Venezuela	80.3	50.2	81.9	93.6	96.0
		<u>Mujeres</u>			
Argentina	26.5	31.1	43.6	36.2	31.6
Bolivia	20.0b/	14.8c/	25.0		
Brasil	21.1	24.2	28.2	23.2	21.2
Colombia	23.9	25.1	32.4	27.9	24.2
Costa Rica	20.7	20.5	29.5	26.7	24.4
Cuba	18.3	16.4	25.3	24.2	23.0
Chile	21.7	16.6	31.8	29.6	25.5
Ecuador	17.1	16.4	21.8	20.2	17.9
El Salvador	24.5	26.8	36.2	27.0	24.5
Guatemala	14.2	15.0	17.4	15.0	14.1
Honduras	16.2	14.2	20.2	19.9	18.7
México	17.9	20.9	24.1	17.4	15.7
Nicaragua	20.6	17.4	25.6	23.7	23.0
Panamá	30.3	30.6	40.3	35.6	32.9
Paraguay	23.1	24.8	31.3	27.4	25.9
Perú	19.9	17.7	25.8	24.5	21.9
República Dominicana	24.7	23.5	26.5	25.9	25.7
Uruguay	29.4	27.5	42.8	41.3	
Venezuela	22.6	20.3	29.4	29.5	26.8

Fuente: Comisión Económica para América Latina, Anuario Estadístico

S/E.80.II.G.4., cuadro 13, págs. 16 y 17.

a/ Porcentaje de la población económicamente activa de determinado grupo de sexo y edad, sobre el total de población en ese mismo grupo de sexo y edad.

b/ Población de 10 años y más.

c/ Población de 10 a 19 años.

sexos y edades, alrededor de 1970

Grupos de edad							
30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más
64.3	63.8	62.2	59.8	55.9	47.0	32.8	15.4
60.1	58.2	58.8	56.3	52.6	48.3	42.1	28.1
58.4	57.6	54.9	53.7	52.1	47.8	47.0	36.4
57.1	54.9	59.1	57.5	54.8	52.5	38.3	30.3
61.2	59.3	57.4	56.3	53.6	48.2	39.6	15.9
59.1	58.3	58.8	56.1	52.1	47.0	51.1	22.1
60.3	59.6	57.4	56.7	56.2	54.7	42.0	42.0
57.8	56.5	60.0	58.2	57.2	55.5	54.7	38.4
61.4	59.8	54.8	54.8	54.3	53.3	49.6	37.6
54.8	53.8	52.2	54.8	54.3	53.3	49.0	34.8
56.4	55.5	54.9	54.5	52.9	51.8	49.0	39.4
54.1	54.4	54.8	55.5	53.7	52.6	49.5	39.4
56.0	55.7	56.3	54.8	52.5	50.8	45.8	35.2
65.6	65.3	65.3	64.2	61.4	57.4	47.9	30.3
61.8	58.8	59.8	56.6	56.8	54.1	49.4	32.7
59.9	58.4	59.9	58.0	56.9	54.2	47.6	32.2
60.1	58.9	58.3	59.8	59.3	59.3	56.9	51.9
61.2	60.9	67.5	62.0	55.1	50.1	42.6	11.1
		60.7	58.8			41.1	25.7
97.5	98.1	97.4	95.3	91.1	79.8	56.4	28.4
98.6	96.1	94.8	92.7	87.9	81.9	72.6	51.4
96.3	93.3	91.5	91.7	87.1	80.3	61.8	27.8
92.2	98.4	98.3	97.9	96.4	94.6	86.0	57.1
98.2	93.8	93.2	92.1	88.8	82.2	65.4	27.8
93.5	97.4	96.1	93.4	87.9	82.0	71.4	41.7
97.6	98.0	97.9	97.4	96.3	94.4	91.5	78.8
97.6	99.0	99.1	98.7	97.9	96.9	94.1	70.9
98.9	95.6	95.4	95.0	93.7	91.9	87.2	68.6
95.5	95.9	95.8	95.4	93.7	92.0	86.5	65.2
95.5	94.3	93.9	93.9	92.3	90.6	86.1	70.4
93.2	92.2	91.4	91.4	88.5	87.3	80.7	60.7
91.5	97.5	96.9	96.1	93.6	89.6	77.3	53.4
97.4	98.5	98.2	96.7	95.9	92.8	89.5	65.8
98.6	97.7	97.5	97.1	95.5	92.8	83.9	60.4
97.1	93.7	87.4	93.2	90.9	90.3	88.2	79.1
95.0	96.9	92.5	92.5	91.4	87.2	70.1	20.8
96.0	96.4	95.7	94.9			73.9	50.1
31.6	29.1	27.0	25.1	22.0	16.1	10.2	4.6
23.5	20.5	20.6	18.8	16.5	14.0	11.2	6.9
21.2	21.9	20.6	19.7	18.5	16.2	13.8	3.9
24.2	22.1	19.7	16.8	13.5	10.7	7.8	1.9
24.4	22.2	21.1	18.9	15.9	12.0	6.8	6.5
23.0	24.5	23.0	21.3	19.2	15.4	11.1	9.1
25.5	16.7	16.6	16.1	15.2	14.0	12.1	9.7
17.9	24.5	22.0	20.1	18.7	16.7	15.7	7.1
24.5	13.9	14.1	13.5	12.9	11.9	10.1	6.1
14.1	17.7	15.7	14.7	13.3	12.4	10.3	10.9
18.7	15.8	16.2	16.4	15.9	15.1	14.1	9.1
15.7	22.9	22.3	20.6	18.6	17.3	14.0	7.9
23.0	31.8	31.3	29.1	25.1	20.9	14.9	7.5
32.9	22.5	22.9	19.9	19.1	17.2	13.7	8.6
25.9	20.7	21.2	19.5	17.9	16.1	13.4	24.7
21.9	24.7	25.7	23.4	22.6	21.9	22.3	3.6
25.7	39.2	32.4	32.4	16.8	13.5	9.8	5.8
26.8	25.0	23.8	20.8	17.0			

de América Latina 1979, CEPAL, Santiago de Chile, número de venta:

La evolución del empleo manufacturero en la región en el período 1955-1975 registraría un crecimiento a una tasa media anual de 3,6%, mientras la población económicamente activa, como se señaló, lo hizo a una tasa del 2,4%. Las mayores tasas de crecimiento se verificaron en los períodos comprendidos entre los años 1965-1970 y 1970-1975, en que alcanzaron cifras del orden de 3,8% y 6,0%, respectivamente, muy superiores al promedio 1955-1975 y coincidentes con los lapsos en que se produjeron las tasas más elevadas de crecimiento de la industria manufacturera. Si se lograra una solución satisfactoria a la ecuación entre industrias intensivas en capital e industrias intensivas en mano de obra, una aceleración del ritmo de crecimiento del sector manufacturero por encima de las tasas promedio alcanzadas en los últimos decenios, permitiría ampliar el papel de la industria en la solución del problema del empleo en la región. Esta contribución podría alcanzar una magnitud importante no sólo por el aporte directo del sector sino también por su repercusión en otras actividades de la economía (cuadro I.24).

Mucho más claras y consistentes son las tendencias del empleo agrícola. Su tasa de crecimiento anual ha sido inferior a la tasa de crecimiento de la población rural y el porcentaje de población económicamente activa en las actividades agropecuarias como porcentaje de la población económicamente activa total es decreciente en todos los países de la región, de manera realmente significativa (cuadro I.25).

Este descenso de la ocupación agrícola debe verse en relación con los profundos cambios registrados en las zonas rurales latinoamericanas como resultado del proceso de desarrollo de un sector moderno simultáneo con la redefinición del sector tradicional. Los distintos proyectos de reforma agraria que se llevaron a cabo en la región alcanzaron a sólo un número reducido de sus beneficiarios potenciales y no parecen haber sido un medio adecuado para solucionar el problema del empleo en las zonas rurales.

Otros dos sectores particularmente dinámicos en lo que se refiere al empleo parecen haber sido el de servicios básicos (incluyendo electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, transportes y comunicaciones) y el de los servicios (incluyendo comercio y servicios en general) (cuadro I.26). Si bien los servicios básicos ocupan sólo a un porcentaje relativamente bajo de la población económicamente activa, por lo general en ellos se requiere fuerza de trabajo con alguna calificación y se trata de actividades en que tienen gran peso las empresas estatales. Por otro lado, si bien en el sector servicios se puede incluir una gran cantidad de actividades de bajo nivel de calificación (servicios personales por cuenta propia, servicio doméstico, etc.), hay otra gran proporción (comercio, empleados de oficina, funcionarios estatales, profesionales), que requieren una calificación media o alta. En este sector, el crecimiento de los servicios públicos (educación, salud, administración central, otros servicios de extensión), ha acordado una significación especial al Estado como generador de empleo.

Cuadro I.24. América Latina: Empleo en la industria manufacturera
(Población económicamente activa en la industria manufacturera
como porcentaje de la población económicamente activa total)

País	Alrededor de		
	1950	1960	1970
Argentina	24.5	27.8	24.2
Bolivia a/	8.2	...	11.9
Brasil b/	14.2	13.4	18.4
Colombia	12.7	13.3	...
Costa Rica	11.3	11.6	14.7
Cuba	16.7	...	19.9
Chile	19.5	18.9	22.0
Ecuador	9.8a/	14.8	16.0
El Salvador	12.5	13.1	11.1
Guatemala	11.6	11.0	14.1
Haiti	5.3	...	7.2
Honduras	7.8	8.0	12.4
México c/	14.8	17.2	21.8
Nicaragua	11.4	12.4	15.5
Panamá	8.8	8.1	9.8
Paraguay	16.1a/	15.4	16.3
Perú	...	13.9	15.3
República Dominicana	8.5	8.6	13.4
Uruguay	...	22.5	22.8
Venezuela	11.1a/	13.4	15.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina, Anuario Estadístico de América Latina, 1979, CEPAL, Santiago de Chile, Número de venta S/E.80.II.G.4, cuadro 15, pág. 18.

a/ Se refiere a la población ocupada.

b/ Incluye industria manufacturera, minería, servicios básicos y construcción.

c/ Incluye minería, energía e industria.

Cuadro I.25. América Latina: Empleo en el sector agropecuario
(Población económicamente activa en las actividades agropecuarias
como porcentaje de la población económicamente activa total)

País	Alrededor de		
	1950	1960	1970
Argentina	26.7	19.7	16.2
Bolivia	72.5a/	...	46.9a/
Brasil	60.1	54.5	45.5
Colombia	55.9	48.7	43.5
Costa Rica	56.5	49.8	38.3
Cuba	41.7	...	30.2
Chile	31.5	30.5	23.1
Ecuador	54.8a/	52.2	48.4
El Salvador	64.0	60.6	51.9
Guatemala	68.4	65.7	56.1
Haiti	85.1	...	74.9
Honduras	80.5	68.4	61.4
México	58.3	49.4	40.9
Nicaragua	67.7	57.4	47.0
Panamá	55.5	53.1	42.0
Paraguay	55.4a/	55.9	51.4
Perú	...	51.3	42.9
República Dominicana	69.9	66.2	54.2
Uruguay	...	19.4	17.5
Venezuela	44.0a/	32.2	24.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina, Anuario Estadístico de América Latina, 1979, CEPAL, Santiago de Chile, Número de venta S/E.80.II.G.4., cuadro 14, pág. 18.

a/ Población ocupada.

Cuadro I.26. América Latina: Crecimiento de empleo
(Tasas anuales medias)^{a/}

País	1950-1960					1960-1970				
	Total	Sector agropecuario	Industria manufacturera	Servicios básicos ^{b/}	Otros servicios ^{c/}	Total	Sector agropecuario	Industria manufacturera	Servicios básicos ^{b/}	Otros servicios ^{c/}
Argentina	1.0	-1.3	2.0	3.4	1.0	1.8	-0.2	0.4	0.5	3.3
Bolivia <u>d/</u>	...	...	...	...	...	0.3e/	-1.4e/	1.7e/	4.1e/	3.7e/
Brasil	2.8	1.8	2.2f/	...	5.0g/	2.6	0.7	4.0f/	...	4.3g/
Colombia	2.4	1.3	2.8	3.0	4.2	2.8	0.9	...	...	...
Costa Rica	2.7	1.7	2.9	3.9	4.0	3.9	1.2	6.4	5.5	6.1
Cuba	...	...	...	...	...	1.7h/	-0.2h/	2.7h/	1.5h/	2.5h/
Chile	1.0	0.6	0.6	2.1	1.4	1.3	-1.5	2.8	3.5	2.2
Ecuador	...	...	...	...	...	2.5	1.2	3.1	3.4	4.2
El Salvador	1.9	1.3	2.5	4.8	2.8	3.8	2.7	1.8	4.6	6.1
Guatemala	2.5	2.2	2.1	4.7	3.9	1.5	0.1	4.4	4.1	2.8
Honduras	1.3	-0.2	1.5	0.3	11.4	2.4	1.6	6.0	8.3	1.5
México	2.0	0.4	3.6i/	...	4.3	2.4	0.5	4.9i/	...	4.0
Nicaragua	2.5	1.2	3.1	5.6	5.6	1.0	-1.5	3.8	5.6	3.9
Panamá	3.2	2.7	2.4	2.3	4.3	3.2	0.8	5.2	6.0	5.2
Paraguay <u>d/</u>	2.3	2.5	1.8	2.9	2.0	2.7	1.5	3.4	5.1	3.9
Perú	...	...	...	...	...	1.9	0.2	2.8	4.8	3.7
República Dominicana	0.4	-0.1	0.6	4.3	1.9	3.6	1.6	8.3	8.3	6.1
Uruguay	...	...	...	...	...	0.7	-0.2	0.8	-0.4	1.1
Venezuela <u>d/</u>	2.3	0.2	3.7	6.8	4.4	3.7	0.2	5.9	3.8	5.3

Fuente: Comisión económica para América Latina, Anuario Estadístico de América Latina, 1970, CEPAL, Santiago de Chile, Nº de venta S/E.80.II.G.4., cuadro 17, págs. 20 y 21.

- a/ Crecimiento de la población económicamente activa en algunas ramas de actividad.
b/ Incluye electricidad, gas, agua y servicios sanitarios y transporte y comunicaciones.
c/ Incluye comercio y servicios.
d/ Se refiere a la población ocupada.
e/ Corresponde al período 1950-1976.
f/ Incluye industria manufacturera, minería, servicios básicos, construcción y transporte.
g/ Incluye comercio, prestación de servicios, actividades sociales y administración pública.
h/ Corresponde al período 1953-1970.
i/ Incluye minas, energía e industria.

3. El sector informal^{3/}

A comienzos del decenio actual más de la mitad de la fuerza laboral de la región se encontraba por debajo de una línea razonable de ingresos. Las características ocupacionales de los empleados pobres de las zonas urbanas se vinculan en la literatura sobre el tema con el tipo de unidad de producción en que generalmente trabajan. Estas unidades se han sido caracterizadas por la facilidad con que es posible incorporarse a ellas; comparten un nivel mínimo de organización de tipo tradicional; tienen pocas exigencias en materia de capital físico y humano y son de tamaño pequeño. Por lo general, se las encuentra en mercados marginales muy competitivos o al borde de las estructuras de los mercados concentrados.

En su conjunto, los trabajadores ocupados en estas unidades, sea en el comercio, empleos por cuenta propia, servicios, trabajo industrial temporario, construcción, etc., constituyen lo que se ha denominado el sector informal, que se ha caracterizado por la precariedad de empleo e ingresos y por su bajo grado de organización laboral y sindical.

Este sector informal urbano, en el cual las condiciones de pobreza y subempleo se encuentran íntimamente entrelazadas, representa aproximadamente el 19% de la fuerza laboral de catorce países de América Latina respecto de los cuales se dispone de información. Los sectores de servicios y comercio representan más de la mitad del empleo en el sector informal, aunque cerca de un quinto se encuentra en actividades manufactureras. Los servicios personales y el comercio registran la más alta concentración de personas que perciben menos que el salario mínimo legal, aunque el fenómeno reviste importancia en casi todas las ramas de la actividad económica no agrícola. Si se considera a las personas empleadas según su categoría ocupacional, se encuentra que entre aquéllas que ganan menos del salario mínimo, las que tienen mayor importancia relativa trabajan por cuenta propia. Por otro lado, no se ha demostrado que los que perciben menos que el salario mínimo pertenezcan sólo a grupos de edades jóvenes que tienen empleos a jornada parcial. Además, se ha establecido que en algunos países de la región, el subempleo según el ingreso era muy alto entre los jefes de familia y que, en términos generales, muchos de los que ganan menos del salario mínimo legal, contribuyen de manera importante al ingreso total de los hogares. Por último, las principales características personales de los que tienen bajos ingresos, son: reducidos niveles de instrucción, juventud o vejez y sexo femenino.

Si a esta definición del sector informal urbano se agrega la del sector tradicional rural, se llega a cifras que presentan un cuadro realmente alarmante de la situación y tendencias del subempleo en la región (cuadro I.27), según el cual, si bien éste ha disminuído, en general, su importancia relativa en el período 1950-1980, todavía alcanzaría al 22% de la población económicamente activa en este último año.

La imprecisión de la conceptualización de lo que se denomina 'sector informal', a la que se agregan las distintas definiciones del subempleo (según ingresos, según horas trabajadas, según productividad), las dificultades de

Cuadro I.27. América Latina: Distribución de la PEA según segmentos del mercado de empleo y cobertura del subempleo para catorce países de la región, 1950, 1970, 1980
(porcentajes)

Segmentos	Participación en la PEA total														
	1950	1970	1980 ^{a/}	1950	1970	1980 ^{a/}	1950	1970	1980 ^{a/}	1950	1970	1980 ^{a/}	1950	1970	1980 ^{a/}
	Argentina			Bolivia			Brasil			Colombia			Costa Rica		
1. Urbano - formal	56,8	66,0	62,8	9,1	15,2	17,9	28,9	39,0	45,7	24,0	38,8	42,7	29,7	44,1	52,8
2. Urbano - informal ^{b/}	15,2	15,6	19,4	15,0	19,1	23,0	11,0	15,1	16,9	15,3	17,8	22,3	12,3	12,8	12,4
3. Urbana total	72,0	81,6	84,4	24,1	34,7	40,9	39,9	54,1	62,6	39,3	56,6	65,0	42,0	56,9	65,2
4. Agrícola moderna	19,9	11,2	8,8	19,0	8,3	5,2	22,5	12,5	9,8	26,2	20,4	15,8	37,3	24,1	19,6
5. Agrícola tradicional	7,6	6,7	6,3	53,7	53,5	50,9	37,6	33,4	27,6	33,0	22,3	18,7	20,4	18,5	14,8
6. Agrícola total	27,5	17,9	15,1	72,7	61,8	56,1	60,1	45,9	37,4	59,2	42,7	34,5	57,7	42,7	34,4
7. Minería	0,5	0,5	0,5	3,2	3,5	3,0	-	-	-	1,5	0,7	0,5	0,3	0,4	0,4
8. Cobertura del subempleo (2+5)	22,8	22,3	25,7	68,7	72,6	73,9	48,6	48,5	44,5	48,3	40,1	41,0	32,7	31,3	27,2
	Chile			Ecuador			El Salvador			Guatemala			México		
1. Urbano - formal	40,9	53,4	54,4	21,5	17,2	22,7	18,4	25,4	28,6	15,3	20,3	24,3	21,5	33,8	39,5
2. Urbano - informal ^{b/}	22,3	18,8	20,2	11,7	23,7	23,4	13,8	16,6	18,9	16,4	15,6	16,2	12,9	18,1	21,9
3. Urbana total	63,2	70,2	74,6	33,2	40,9	46,1	32,2	42,0	47,5	31,7	35,9	40,5	34,4	51,9	61,4
4. Agrícola moderna	23,1	17,9	14,0	27,5	17,7	13,7	32,5	29,9	22,3	23,6	24,6	24,0	20,4	21,9	19,2
5. Agrícola tradicional	8,9	9,3	8,8	38,9	41,1	37,9	35,0	28,0	30,1	44,8	39,4	35,4	43,9	24,9	18,4
6. Agrícola total	32,0	27,2	22,8	66,4	58,9	51,8	67,5	57,9	52,4	68,2	64,0	59,4	64,3	46,8	37,6
7. Minería	4,8	2,6	2,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	1,3	1,3	1,0
8. Cobertura del subempleo (2+5)	31,2	28,1	29,0	50,6	64,8	63,2	48,8	44,6	49,0	61,0	55,0	51,6	56,8	43,0	40,3
	Panamá			Perú			Uruguay			Venezuela			Total		
1. Urbano - formal	29,7	41,4	43,2	19,1	29,8	35,0	63,3	64,2	63,3	34,0	48,9	62,8	30,5	40,3	44,9
2. Urbano - informal ^{b/}	13,3	16,8	21,9	16,9	20,7	23,8	14,5	16,8	19,0	16,1	22,4	16,4	13,6	16,9	19,5
3. Urbana total	43,0	58,2	65,1	36,0	50,5	58,8	77,8	81,0	82,3	50,1	71,3	79,0	44,1	57,2	64,4
4. Agrícola moderna	6,7	8,7	9,4	21,9	10,3	8,0	17,2	11,9	9,5	23,3	7,2	4,4	22,2	15,2	12,4
5. Agrícola tradicional	50,1	32,9	25,3	39,4	37,7	32,0	4,8	6,9	8,0	22,5	19,9	15,1	32,8	26,9	22,6
6. Agrícola total	56,8	41,6	34,7	61,3	48,0	40,0	22,0	18,8	17,5	45,8	27,1	19,5	54,8	42,1	35,0
7. Minería	0,2	0,2	0,2	2,7	1,5	1,2	0,2	0,2	0,2	4,1	1,6	1,5	1,1	0,7	0,6
8. Cobertura del subempleo (2+5)	63,4	49,7	47,2	56,3	58,4	55,8	19,3	23,7	27,0	38,6	42,3	31,5	46,2	43,8	42,1

Fuente: PREALC. El subempleo en América Latina. Evolución histórica y requerimientos futuros. Documento de trabajo. PREALC/198. PREALC, Santiago de Chile, febrero 1981, cuadro 1, pág. 14.

a/ Las estimaciones para 1950 y 1970 se basan en información de censos de población. La correspondiente a 1980 descansa en la información de las encuestas más cercanas, incorporada a una metodología de estimación que tiene también en cuenta las proyecciones revisadas de PE 1970-80.

b/ Incluye servicio doméstico.

medición y los distintos resultados que se obtienen de acuerdo con la forma en que se recoge la información (censos, encuestas de hogares, encuestas especialmente diseñadas), constituyen un obstáculo casi insalvable en el momento de intentar evaluar su significado y de establecer relaciones entre empleo y educación. Estos aspectos se consideran con más detenimiento en el Informe final correspondientes 4/.

4. Tendencias generales

Los diagnósticos de los problemas del empleo en la región hicieron hincapié en la deficiente capacidad de absorción de la mano de obra por parte de los sectores de producción más modernos, bajo condiciones de crecimiento acelerado de la fuerza laboral urbana y de cambios en los sistemas de producción tendientes al ahorro de mano de obra en la agricultura.

La modernización generalizada del aparato productivo y el crecimiento urbano proveniente de la intensa migración interna de las zonas rurales, se han traducido en una redistribución sectorial del empleo. Todos los países para los que se dispone de información registraron una baja en la participación relativa de la mano de obra empleada en la agricultura. Los servicios, el comercio y la construcción, recibieron la mayor parte del incremento de la población urbana de origen migratorio. El sector industrial ha aumentado su participación relativa en casi todos los países de la región.

Desde un punto de vista global, el panorama del empleo ha mejorado en el curso de este proceso, aunque esta perspectiva panorámica puede no reflejar adecuadamente lo sucedido con la situación del empleo en los diversos segmentos que constituyen los heterogéneos mercados laborales de la región.

La conclusión provisoria es que, por muy rápidamente que aumente el sector moderno y aunque ello se lograra sin introducir masivamente innovaciones tendientes a economizar mano de obra, el tamaño absoluto de este sector es demasiado pequeño para absorber más que una pequeña parte de la expansión de la fuerza laboral urbana. Por otra parte, si se centra la atención en los ingresos percibidos y no en el número de empleos creados, el perfil del empleo resulta menos positivo. En general, la distribución del ingreso se tornó más desigual entre 1960 y 1970 y los salarios reales se redujeron en el mismo período. Esto indica que la distribución funcional varió en favor de las utilidades. Sin embargo, como se ha señalado, hubo un fuerte incremento de los salarios percibidos por pequeños grupos de asalariados del sector moderno de la economía, dentro de una estructura de salarios cada vez más diferenciada.

El cambio más importante que se ha producido durante el período es la tendencia constante hacia una fuerza de trabajo predominantemente urbana, con una vasta concentración en las zonas metropolitanas. En el futuro, la fuente de este incremento será, tal vez, muy diferente. A partir de los años 50 una parte importante de la expansión de la fuerza de trabajo urbana ha provenido de la llegada de migrantes procedentes de las zonas rurales. Durante

la década del 70 hay indicios de que los nuevos migrantes tienen una menor importancia relativa y que dominan cada vez más los nuevos postulantes de origen urbano. Las expectativas de este último grupo parecen ser diferentes a las de los migrantes. El papel que se adjudicaba tradicionalmente al sector informal como antesala del mercado laboral urbano ya no será adecuado para estos nuevos postulantes. En consecuencia, las presiones por tener acceso a oportunidades de empleo adecuadas pueden adoptar formas e intensidades diferentes en los años venideros.

El problema central reside en la incorporación de la juventud a la fuerza de trabajo. En este sentido están operando distintas tendencias: el ritmo de incremento global de la demanda de mano de obra; la expansión del empleo en el sector terciario; las presiones de los egresados de los sistemas educativos, que constituyen un contingente que crece rápidamente y posee aspiraciones ocupacionales elevadas. El problema tiene otras características para los jóvenes de las capas inferiores, escasamente alfabetizados y podría darse que sus miembros encaren períodos prolongados de inseguridad, desempleo o absorción en actividades del sector informal, que tienen cada vez menos prestigio. Se abre aquí un amplio espacio para las políticas educativas.

D. Las transformaciones culturales

Un panorama de los cambios registrados en la región en las últimas décadas como marco de referencia para considerar las relaciones mutuas con la educación, estaría incompleto si no se intentara discernir cuál ha sido la evolución cultural, ya que las transformaciones en la economía, en el volumen y la distribución de la población, en la situación del empleo, son causas de cambios culturales y, al mismo tiempo, los expresan.

El intento de fundar algo parecido a una antropología cultural generalizable a toda la región, sería más vano que ambicioso, especialmente si se tiene en cuenta la escasez de estudios empíricos que pudieran apoyarlo. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de toda índole que se enfrentan, es necesario señalar algunos aspectos de las transformaciones culturales que se han registrado, como una base para el análisis de sus relaciones recíprocas con la educación.

A veces como resultado no buscado, otras veces como proyecto explícito de las clases dirigentes, en las últimas décadas, la región ha estado sometida a un intenso proceso de modernización y esto no sólo en términos de su inserción en la división internacional del trabajo, sino también de su vinculación con el mundo, especialmente con el de los países desarrollados industriales. Un mundo de creencias, valores, normas, instrumentos, conocimientos, modos de vida, lealtades sociales, que han redundado en un intenso proceso de transculturación.

Con mayor o menor énfasis, a partir de la segunda postguerra, se fue difundiendo una ideología del desarrollo basada en un nacionalismo independentista, un capitalismo modernizante, la integración regional y el esfuerzo nacional, la expansión de los mercados internos, la absorción de la fuerza de trabajo, la elevación del nivel tecnológico y la creación endógena de tecnología 5/.

En las condiciones de la región, esta modernización social con desarrollo, guiada básicamente por los principios del capitalismo, no podía dejar de mostrar las conocidas oscilaciones entre el desarrollismo industrializador y el distributivismo populista. Pero, además, en sociedades en las que, en términos generales, hasta unas pocas décadas atrás la articulación social tenía anchas bases en la propiedad de la tierra y en los vínculos personales entre los propietarios y los trabajadores agrícolas, se enfrentaba el desafío de generar en la población las motivaciones adecuadas a la sociedad que se estaba generando.

En los análisis históricos sobre los orígenes del capitalismo, esas motivaciones han sido asociadas a diversos componentes: a) énfasis en el individualismo y la libertad personal en oposición a la vinculación con grupos primarios, tales como la familia, comunidades o vecindarios; b) valoración de la innovación tecnológica en oposición a la aplicación de medios y métodos ya conocidos de trabajo y de vida; c) creencia en que el trabajo duro y el talento personal son recompensados, a la larga, de acuerdo a sus méritos, en oposición a la asignación de las posiciones sociales según la familia o el grupo primario de origen; d) la temperancia y la frugalidad como base del ahorro y la capitalización en oposición a modos de vida aristocráticos y dispendiosos; e) aceptación de la postergación de las gratificaciones en relación con un plan de vida, como opuesta a la satisfacción de las necesidades con horizontes vitales cotidianos. Esas motivaciones, generales a toda la población, se complementarían con el espíritu empresarial, la aplicación del cálculo económico racional y la aceptación de los riesgos de la empresa, por parte de los grupos dirigentes.

De esta manera, la sociedad tiende a centrarse en el logro individual y la competitividad, la búsqueda de rentabilidad por parte de los individuos y las empresas y de la eficiencia, como medio por excelencia para lograr esos fines. Se ha señalado que este conjunto de valores tiene profundas consecuencias sociales y políticas. Por un lado, serviría de base a la democracia liberal. Por otro lado, erosionaría las normas antes vigentes, sería un obstáculo para la prosecución de fines colectivos y, a través de la idea de igualdad de oportunidades, legitimaría las desigualdades provenientes de los distintos orígenes sociales.

Como en cualquier proceso de transculturación, los nuevos valores y estilos de vida, fueron incorporados en cada país en función de sus condiciones económicas, sociales, políticas y culturales, sufriendo diferentes alteraciones. Cualquiera que sea el juicio que se formule acerca del éxito que se haya tenido en la región en generar las motivaciones antes descritas y que conforman una ética del desarrollo, los cambios que se han producido en la distribución de la población y en distintos aspectos del sistema económico, en un lapso muy corto, sugieren la existencia de modificaciones profundas en

las prácticas y contenidos de las relaciones sociales, y por lo tanto en la conciencia colectiva. Actualmente, la diversidad estructural de la sociedad es un hecho que está presente en la conciencia de la gran mayoría de la población y que se expresa en ideas e intereses no siempre convergentes, que dan lugar a una pluralidad de manifestaciones ideológicas que deben ser armonizadas por medios democráticos o reprimidas recurriendo a formas totalitarias o autoritarias lo que, a su vez, repercute en toda la vida social 6/.

En consecuencia, las sociedades latinoamericanas pueden caracterizarse por el ritmo acelerado de un proceso complejo que lleva del tradicionalismo a la modernidad, de la ruralidad a la urbanización, de la vida restringida a grupos primarios y locales a la integración nacional y mundial, etc. Los valores, pautas y conocimientos emergentes echan sus raíces en un pasado reciente y no totalmente congruente con ellos, por lo que la incorporación de los nuevos elementos se realiza como acumulación abrupta más que como reestructuración gradual de la cultura preexistente 7/.

En todo caso, para captar adecuadamente los cambios culturales que se han producido en las últimas décadas es necesario moverse en dos planos. Por un lado, el de la cultura en sentido antropológico o cultura 'vívida', esto es, qué se siente, qué se valora en forma compartida, qué se hace y con qué elementos e instrumentos materiales. Es la forma de vida propia de un pueblo, un conjunto de creencias, valores, normas, conocimientos, instrumentos, comportamientos cotidianos, que estructuran y dan sentido a los modos de relación humana en el área laboral, de la familia, de la vida social de todos los días. Por otro lado, el plano de la cultura 'cultiva' o académica, consistente en paquetes de información, reglas de conducta que los sujetos deben absorber y asimilar para llegar a ser lo que se considera una persona culta, es decir, aquella que posee conocimientos sobre diversas materias, puede hablar de una manera que se define como adecuada sobre una variedad de temas, tiene un manejo abstracto de las ideas, está dotada de una cierta sensibilidad o capacidad de apreciación de los hechos artísticos, ha alcanzado niveles superiores de la educación formal 8/.

1. La cultura vivida

a. Lo urbano y lo rural

En 1950, el 40% de la población de la región vivía en zonas urbanas. En 1975, ese porcentaje se había elevado al 61%. Uno de cada cuatro residentes rurales ha tenido experiencia de migración, lo que ha afectado, en promedio, al menos a un miembro de cada familia rural. Estas migraciones y la consiguiente redistribución de la población son sólo uno de los aspectos de las modificaciones que, en las últimas décadas, ha tenido la imbricación entre lo urbano y lo rural y que ha modificado la fisonomía del campo y de las ciudades latinoamericanas.

El proceso de modernización agrícola ha sido rápido e intenso. La activa presencia de las grandes empresas capitalistas, ha redundado en una redefinición de las unidades productivas tradicionales y del campesinado. Según el tipo de producto, las empresas capitalistas han tenido consecuencias

sobre la cultura de la población rural, sea que se dediquen al procesamiento de productos agrícolas, a la producción agropecuaria o a la adquisición de productos. Ellas han difundido la forma de organización industrial del trabajo, la utilización de tecnología, ciertas normas respecto a la calidad del producto, nuevas prácticas financieras.

La figura del 'patrón' ha sido reemplazada por la del administrador o del técnico, desprovisto del vínculo paternalista y personal con el campesino, portador de un estilo de vida urbano y poseedor de conocimientos 'cultos' superiores.

Los mercados existentes en las zonas rurales también han estado sujetos a rápidos cambios. El mercado de tierra ha provocado el alza de sus precios hasta niveles inaccesibles para los campesinos, excepto por la vía de programas estatales de recampesinización. El mercado de bienes reconoce la amplia difusión de bienes manufacturados y su monetarización casi total. La ocupación en los propios predios no produce suficiente ingreso monetario, lo que fuerza a la migración temporal o permanente en búsqueda de empleo en empresas rurales o en las ciudades y tiene consecuencias en relación con la estructura familiar y el contacto con otros medios culturales.

La extensión de las redes camineras, el crecimiento de los medios de transporte, la difusión de los medios de comunicación social, implican la integración del espacio nacional y, con ello, la presencia del Estado y de otras instituciones cuyos funcionarios y representantes constituyen una presencia urbana en los medios rurales.

La población rural y, en especial, aquélla de los estratos bajos, vive una serie de situaciones objetivamente conflictivas:

- i. La valoración de la tierra como fuente de seguridad y su inaccesibilidad;
- ii. La visibilidad y el conocimiento de la existencia de bienes materiales y no materiales, valorados y ausentes, cuya obtención implica desarraigo;
- iii. La presencia de modelos organizativos en los que se participa necesariamente, pero que son extraños a los habituales;
- iv. El estar envueltos en situaciones de cambio con una predisposición renuente a ellos.
- v. La necesidad de desarrollar estrategias que posibiliten la subsistencia de la familia y afirmen los lazos que ella origina, aunque dichas estrategias conduzcan, como resultado no deseado a la desarticulación o fragmentación familiar;
- vi. El énfasis implícito que el desarrollo de los mercados pone en el individualismo, la competitividad, la movilidad personal o familiar, para una población que se percibe como inferior y en situación deteriorada en lo referente al empleo, la producción, la comercialización

- vii. El aumento de la importancia de la figura femenina a través de sus migraciones tempranas hacia la ciudad o de hacerse cargo de la explotación familiar durante las migraciones temporales de los varones y la persistencia de su situación subordinada.

En estas condiciones, la familia, en cuanto agencia socializadora, enfrenta dificultades particulares ya que a la mutación de los distintos componentes de la cultura de los adultos, se agrega la inseguridad respecto de las normas, pautas, valores y conocimientos en que deben socializar a las generaciones más jóvenes.

Se desconoce cuál es la situación real de estas generaciones jóvenes. Sin embargo, cabe suponer que la conjunción de las inseguridades que predominan en su socialización temprana y de los procesos de modernización presentes en el campo, ha generado en ellas una estructura de personalidad disponible, abierta a distintas alternativas vitales y, quizás, ávida de ellas.

Los cambios en la imbricación entre lo urbano y lo rural han afectado también a las ciudades. La información disponible relativa a la población migrante ha destacado los problemas que enfrenta en su proceso de inserción en un ámbito distinto y en sus contactos con lo urbano (valores, maneras de relacionarse, agrupaciones, recreación, división social del trabajo, información, inserción ocupacional, etc.). La postergación indefinida de la intención de retorno al lugar de origen reflejada en el escaso volumen de las migraciones en esa dirección, pone de manifiesto, si no una integración total a la vida urbana, al menos una evaluación implícita que significa un rechazo de las condiciones de vida en el campo. Por su parte, la población residente originaria también se ve afectada por las corrientes migratorias: el contacto con el empleo doméstico significa alguna forma de aculturación recíproca; el contingente de población migrante conduce, de una u otra manera, al abarrotamiento de los servicios públicos existentes y a un aumento de la competencia social, en especial para los estratos urbanos bajos. Sin embargo, éstos, conocedores del modo de vida urbano, no dejan de adherir a cierto juicio de superioridad que, con relación a los migrantes y con fundamentos casi estéticos, formulan las capas medias urbanas.

En todo caso, tanto para la población migrante como para la población residente, el crecimiento de las ciudades implica una mayor visibilidad social: estilos de vida; consumo de bienes y servicios; etc., de las distintas clases sociales.

Entre los residentes rurales que migraron a las ciudades y los que se quedaron en sus lugares de origen, lejos de producirse una desvinculación, se producen contactos de todo tipo: remesas en dinero, correspondencia, visitas, etc. El residente rural que visita a un pariente o amigo que migró, inicia o continúa su socialización urbana y encuentra que, si también tomara la decisión de migrar, no se encontraría solo en la ciudad. El migrante que visita su lugar de origen se convierte en la demostración palpable de que en la ciudad es posible sobrevivir logrando, en muchos casos, notorias mejorías. Sus narraciones, sus regalos, demuestran la relativa accesibilidad de bienes materiales e inmateriales valorados pero que no están disponibles en el campo.

La redistribución de la población se ha convertido, así, en uno de los medios más eficaces para la integración nacional. El conocimiento de normas, pautas, valores, instrumentos y modos de vida urbanos, aunque no sean efectivamente puestos en práctica en la vida diaria de los residentes rurales, no dejan de formar parte de su nueva concepción del mundo, de constituirse en criterios para evaluar su situación y de servir, especialmente para los más jóvenes, de socialización anticipada para futuras migraciones.

b. Economía y empleo

El gran dinamismo y las profundas transformaciones que han sufrido los sistemas económicos latinoamericanos en las últimas décadas, desalientan cualquier intento de analizar las consecuencias que han tenido en la cultura que vive la población. Sin embargo, parece conveniente poner de relieve algunos puntos.

La heterogeneidad estructural y la concentración han sido las dos características básicas del desarrollo del sector industrial, en el marco de una nueva inserción en la división internacional del trabajo que ha implicado, entre otras cosas, la presencia de las empresas multinacionales y la pérdida relativa de importancia de las empresas de capital nacional.

Las consecuencias culturales de estos hechos son múltiples y afectan a las distintas clases sociales: presencia, en el mercado, de bienes de consumo final (utensilios, alimentos, vestuario, etc.) que ponen en jaque a la artesanía y cambian los hábitos; presencia, en el mercado, de bienes de consumo duradero (electrodomésticos, electrónicos, etc.) que modifican las condiciones del trabajo doméstico y las formas de utilización del tiempo libre; introducción de tecnología en la producción que, a través de la utilización de los bienes, se convierte en utilización generalizada de una tecnología cuyos fundamentos no se comprenden; diversidad de condiciones de trabajo (remuneración, horarios, legislación laboral, estabilidad, etc.); nuevas formas de obtener y utilizar el capital y el financiamiento; la publicidad que, con técnicas sofisticadas y subliminales, promueve las más diversas formas de consumo y de estilos de vida; los sistemas de crédito de consumo que posibilitan el acceso a los distintos tipos de bienes. De la misma manera que el estilo de vida urbano está cada vez más presente en las zonas rurales, el estilo de vida de los países centrales industrializados está cada vez más presente en las sociedades nacionales.

Aunque algunos países de la región han alcanzado un alto grado de desarrollo tecnológico propio, que llega hasta la tecnología nuclear (con lo que eso significa de desarrollo de la física teórica, de las matemáticas puras, de la química y de la capacidad de realizar las instalaciones correspondientes), la mayoría de los países de la región depende de la importación de tecnología. Como un aspecto del proceso de racionalización del mundo, la aplicación de principios científicos no se realiza necesariamente de manera sincrónica en los distintos ámbitos de la realidad,

no alcanzan de manera similar a todos los grupos sociales. En este sentido, los cambios más profundos ocurridos en la región en las últimas décadas, parecen haberse registrado en la tecnología aplicada de las ciencias naturales, la utilización de bienes con elevados componentes tecnológicos y la valoración de lo técnico (personas o instrumentos), aunque se esté lejos de haber logrado la difusión masiva de algunos principios científicos elementales y, más aún, de aplicarlos en la vida práctica.

En un marco general de un mercado de trabajo segmentado, se asiste en la región a un cambio en la estructura ocupacional según el cual tienden a crecer aceleradamente las ocupaciones terciarias y, en particular, aquellas que requieren niveles medios y altos de calificación. Este hecho está en la base de la expansión educativa y supone: un cambio en las expectativas de los padres respecto de los logros educativos de los hijos y el consiguiente cambio en la definición de los roles juveniles; una alta valoración de las ocupaciones no manuales, que resulta contradictoria con la ideología del desarrollo que se menciona más arriba.

En relación con la situación ocupacional, aunque con fuerte incidencia de la explosiva participación en el sistema educativo formal, uno de los cambios más notorios registrados en la región, es el referido a la condición de las mujeres. El empleo remunerado femenino ha aumentado sistemáticamente en casi todos los países y, en algunos, para las mujeres solteras de los tramos de edades jóvenes, alcanza tasas casi comparables a las de los países industrializados. Alrededor de un tercio de ellas trabaja en el servicio doméstico y el resto lo hace, predominantemente, en ocupaciones relacionadas con el rol femenino tradicional (docencia, salud, servicios personales, etc.). Las que trabajan en el servicio doméstico, muchas de ellas de origen rural, participan de un doble proceso de transculturación: por un lado, significan la presencia en hogares urbanos, de maneras de hablar, formas de preparar alimentos, valores y creencias rurales; por otro lado, presencian modos de vida urbanos relativamente acomodados y los transmiten e incorporan a su manera. Las que trabajan en otras ocupaciones expresan las profundas modificaciones que ha sufrido la familia urbana, sea de orientación o de procreación, y explican las demandas crecientes de socialización del trabajo doméstico (lavanderías, preparación de alimentos, electrodomésticos, etc.) y, en particular, de la atención de los niños (guarderías, jardines de infantes, educación preescolar, etc.). Aparte de estos aspectos ocupacionales, educativos y domésticos, los cambios registrados en la situación de la mujer se manifiestan en la redefinición de los roles de los sexos y, especialmente, en la reducción, drástica en algunos países, de las tasas de natalidad. Este hecho, a su vez, significa una disociación entre sexualidad y reproducción e indica la existencia de una racionalidad distinta ante los hechos de la naturaleza.

Un estilo de crecimiento económico heterogéneo y concentrado, en sociedades cada vez más envueltas en la economía monetaria y en una orientación consumista, con alta visibilidad social (posiblemente preexistente en las zonas urbanas, pero creciente en las zonas rurales), hace más dramática la vida diaria de los grupos sociales que se encuentran desempleados, subempleados o en el llamado sector 'informal'. La ideología predominante con su énfasis

en el individualismo, la libertad personal, la asignación de roles por méritos vinculados a la calificación que se posee o al propio esfuerzo, redundan en una especie de concepción intropunitiva según la cual la situación de vida (acceso al consumo de bienes y servicios, probabilidades de destino vital, de los individuos y de los que dependen de ellos), se adjudican a falencias personales más que al modo de ser y de operar del sistema social. Esta actitud tiene profundas implicaciones para el sistema político, ya que los contrastes y desigualdades que se perciben por la creciente visibilidad social, tienden a ser atribuidos a las propias insuficiencias y no a los fundamentos de la organización social. En esta orientación de acción podrían residir las bases de la aceptación del populismo distributivista y las dificultades que encuentran las izquierdas para la masificación de su ideario político. Se trataría de que ciertos estratos sociales desfavorecidos carecen de una conciencia 'adecuada' de clase, porque esa conciencia ha sido capturada por componentes de estilos de vida propios de las clases favorecidas.

c. Bienes materiales y estilo de vida

Si se observan las estadísticas referidas a la posesión de radios, televisores y automóviles, es claramente perceptible el aumento espectacular que han tenido en la región (cuadros I.28 y I.30). Salvo el caso de algunos países, que han optado por otro estilo de desarrollo o que han profundizado aún más las tendencias concentradoras, es notorio el incremento del consumo de esos bienes en un lapso muy breve.

Sólo se demandan aquellos bienes que, por uno u otro motivo, se está preparado para demandar. En relación con los bienes de consumo duradero, se ha demostrado que la hipótesis según la cual en la región se estaría produciendo una concentración del consumo de dichos bienes en los estratos de más altos ingresos, mientras que los restantes estratos estarían en situación de subconsumo de esos bienes, está muy lejos de tener apoyo empírico para varios países de la región sobre los que existe información disponible. Las diferencias en los grados de concentración de los bienes de consumo, reflejan los distintos niveles de incorporación o exclusión de los estilos de desarrollo vigentes en la región (cuadros I.31, I.32, I.33, I.34).

Es aquí donde entra en juego el efecto de demostración. Se ha sostenido que en el marco internacional, dicho efecto, está condicionado por las diferencias de estilo de vida material y no material entre los países y la exposición al conocimiento de esas diferencias. Por su parte, en el marco nacional, tiende a tener mayor vigencia en sociedades en que se conjugan alta movilidad física, baja segregación residencial, relaciones laborales con alta exposición a formas y estilos de vida diferentes, manifestaciones externas del comportamiento y demostración social del estilo de vida propio. Implica un 'líderazgo social no formalizado' proveniente de los niveles superiores de la estratificación social como guía y orientación de las aspiraciones y expectativas de las capas más bajas. Por otro lado, el efecto de demostración tiende a tener más vigor cuando no existen normas sociales que establecen deberes y derechos diferentes para las diferentes clases o estratos y a ser más eficiente cuanto menores sean las barreras de carácter adscriptivo 9/.

Cuadro I.28. América Latina: Algunos indicadores de nivel de vida, 1965 y 1975

	1965	1975	Crecimiento (porcentaje)
1. <u>Títulos de libros publicados</u> (número total)	19 000	29 000	52,6
2. <u>Radiodifusión</u>			
i. Número total de transmisores	3 470	4 200	21,0
ii. Número de receptores de radio (millones)	34	81	138,2
iii. Número de receptores (por mil habitantes)	138	249	80,4
3. <u>Televisión</u>			
i. Número de transmisores que funcionan regularmente	250	640	156,0
ii. Número de receptores (millones)	8	27	237,5
iii. Número de receptores (por mil habitantes)	32	83	159,4

Fuente: UNESCO, Anuario Estadístico. 1978-1979, UNESCO, París, 1980.
Cuadros 10.1, pág. 865; 10.6, pág. 871; 10.7, pág. 872; 10.8, pág. 873; 10.9,
pág. 874.

Cuadro I.29. Títulos de libros publicados. Algunos países de América Latina,
1965 y 1975
(en unidades)

País	1965	1975
Argentina	3 539	5 141
Brasil	...	12 296
Colombia	709	1 272
Cuba	724	851
Chile	1 497	628a/
México	4 851	5 822
Perú	927	1 090
Uruguay	141	481

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina 1979, E/CEPAL/G.1125,
diciembre 1980, N° de venta: S/E.80.II.G.4., Cuadro 366, págs. 448 y 449.

a/ Primeras ediciones solamente.

Cuadro I.30. Algunos indicadores de nivel de vida para veinticuatro países de América Latina, 1960 y 1975

	Automóviles a/			Radioreceptores a/			Televisores a/	
	1960	1975	Variación porcentual	1960	1975	Variación porcentual	1960	1975
Argentina	23,0	80,9 <u>b/</u>	251,7	167	838 <u>c/</u>	401,8	21	180 <u>b/</u>
Barbados	34,3	84,7 <u>c/</u>	146,9	150	544	262,7	...	163
Bolivia	2,9	1,9	-34,5	73	76	4,1	...	...
Brasil	7,7	34,5 <u>b/</u>	348,1	66	158	139,4	18	97
Colombia	5,7	14,3 <u>c/</u>	150,9	139	119	-14,4	11	66
Costa Rica	12,9	28,7 <u>b/</u>	122,5	66	74	12,2	2	76
Cuba	25,6	7,7 <u>c/</u>	-69,9	161	224	39,1	71	64
Chile	7,6	23,2	205,3	94	167	77,7	...	69
Ecuador	2,1	6,5 <u>b/</u>	209,5	41	...	...	1	37
El Salvador	7,8	10,2 <u>b/</u>	130,8	89	337	278,7	8	34
Guatemala	6,6	12,2	84,8	56	42	-25,0	8	19
Guyana	17,5	32,2	84,0	65	354	444,6	...	...
Haití	2,2	2,4 <u>c/</u>	9,1	5	20	300,0	1	3
Honduras	2,8	4,9 <u>b/</u>	75,0	68	53	-22,1	1	15
Jamaica	20,3	44,6 <u>d/</u>	119,7	90	271	201,1	...	54
México	13,1	40,6	209,2	95	301 <u>b/</u>	216,8	19	84 <u>b/</u>
Nicaragua	5,8	17,7 <u>c/</u>	205,2	53	60 <u>b/</u>	13,2	3	36 <u>b/</u>
Panamá	16,3	38,4 <u>b/</u>	125,6	159	158	-0,6	10	111
Paraguay	2,1	...	...	...	68	...	20	...
Perú	7,8	17,7 <u>b/</u>	126,9	101	131	29,7	3	32
Rep. Dominicana	3,5	14,0	300,0	338	392	16,0	6	30
Trinidad y Tobago	43,7	100,4	129,7	86	248	188,4	...	104
Uruguay	39,4	53,5 <u>b/</u>	35,8	316	528	67,1	9	124
Venezuela	35,2	54,3 <u>b/</u>	54,7	163	377	131,3	33	101
Valor mínimo	2,1	1,9	69,9	5	20	-25,0	1	3
Valor máximo	43,7	100,4	348,1	338	838	444,6	71	180

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1979, E/CEPAL/G.1125, diciembre 1980, N° de venta: S/E.80.II.G.4. Cuadros: 20 pág. 24; 21 pág. 25; 22 pág. 26.

a/ Por cada mil habitantes.

b/ 1974.

c/ 1973.

d/ 1972.

Cuadro I.31. Argentina: Estructura del gasto según tramos de ingreso, cobertura urbana, 1969
(pesos corrientes)

Gastos	I n g r e s o f a m i l i a r										Total
	Hasta 50 000	50 001 70 000	70 001 100 000	100 001 150 000	150 001 200 000	200 001 275 000	275 001 350 000	350 001 500 000	500 001 750 000	750 000 y más	
Casas	-	-	-	431 (4,79)	540 (6,01)	1 347 (14,58)	1 077 (11,98)	2 095 (23,30)	1 774 (19,73)	1 726 (19,20)	8 990 (100)
Terrenos	-	-	17 (0,62)	112 (4,11)	168 (6,17)	296 (10,87)	261 (9,58)	751 (27,57)	561 (20,59)	558 (20,48)	2 724 (100)
Automotores	-	-	69 (0,29)	337 (1,41)	866 (3,64)	3 423 (14,37)	2 081 (8,74)	5 196 (21,82)	3 947 (16,57)	7 898 (33,16)	23 817 (100)
Muebles	-	3 (0,06)	37 (0,69)	103 (1,92)	202 (3,76)	485 (9,03)	367 (6,83)	814 (15,15)	946 (17,61)	2 415 (44,96)	5 372 (100)
Alhajas y tapados de piel	-	-	8 (0,43)	112 (5,99)	112 (5,99)	283 (15,13)	179 (9,57)	285 (15,24)	362 (19,36)	529 (28,29)	1 870 (100)
Heladeras y lavarropas	-	63 (1,07)	268 (4,55)	1 070 (18,17)	1 519 (25,79)	1 334 (22,65)	620 (10,53)	476 (8,08)	214 (3,63)	326 (5,53)	5 890 (100)
Televisores	-	89 (0,89)	282 (2,82)	1 492 (14,92)	2 352 (23,52)	2 493 (24,93)	1 306 (13,06)	1 121 (11,21)	413 (4,13)	478 (4,78)	10 026 (100)
Calefactores y cocinas	-	17 (0,96)	72 (4,05)	290 (16,30)	281 (15,80)	336 (18,89)	204 (11,47)	243 (13,66)	177 (9,95)	159 (8,94)	1 779 (100)
Radios y aspiradoras	-	12 (0,96)	40 (3,21)	131 (10,51)	236 (18,94)	256 (20,55)	146 (11,72)	264 (21,19)	140 (11,24)	21 (1,69)	1 246 (100)
Combinados	-	-	5 (0,53)	56 (5,89)	87 (7,05)	175 (18,40)	114 (11,99)	169 (17,77)	170 (17,88)	195 (20,50)	951 (100)
Otros	1 (0,04)	8 (0,26)	37 (1,19)	178 (5,71)	213 (6,84)	363 (11,65)	277 (8,89)	308 (9,82)	362 (11,62)	1 370 (43,98)	3 115 (100)
Porcentaje de hogares	2 635 (0,07)	8 102 (0,02)	28 831 (0,03)	93 870 (0,09)	112 540 (0,21)	134 767 (0,19)	81 625 (0,19)	105 840 (0,09)	73 923 (0,05)	72 534 (0,03)	

Fuente: Filgueira, Carlos. Consumo y estilos de desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1979. CEPAL/DS/versión preliminar 190, cuadro I, pág. 1.

Cuadro I.32. Brasil: Porcentaje de unidades familiares, en cada decil de distribución de renta por familia, que poseían una serie de bienes de consumo duraderos, 1972

Tipo de bienes	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100	Promedio de todas las familias
Máquina de coser	21,0	25,0	33,0	38,0	46,0	53,0	61,0	67,0	72,0	75,0	49,0
Refrigerador	3,0	3,0	6,0	10,0	16,0	24,0	41,0	53,0	68,0	87,0	31,0
Televisor	3,0	3,0	6,0	10,0	17,0	27,0	45,0	57,0	70,0	85,0	32,0
Cocina eléctrica y a gas	10,0	14,0	24,0	33,0	56,0	56,0	77,0	82,0	88,0	92,0	53,0
Plancha eléctrica	7,0	10,0	18,0	26,0	45,0	45,0	69,0	75,0	84,0	95,0	47,0
Radio de sobremesa	19,0	24,0	32,0	36,0	43,0	43,0	48,0	49,0	49,0	43,0	39,0
Radio portátil	10,0	13,0	18,0	21,0	29,0	29,0	37,0	42,0	49,0	67,0	31,0
Victrola	1,0	1,0	2,0	3,0	5,0	7,0	13,0	19,0	27,0	50,0	13,0
Ventilador	1,0	1,0	1,0	1,0	5,0	5,0	11,0	15,0	22,0	38,0	10,0
Licuada	2,0	3,0	5,0	8,0	16,0	16,0	36,0	46,0	60,0	81,0	27,0
Batería	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	4,0	7,0	13,0	36,0	6,0
Enceradora	1,0	1,0	2,0	3,0	7,0	7,0	19,0	28,0	41,0	65,0	17,0
Aspiradora	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	3,0	6,0	25,0	4,0
Lavadora	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	2,0	3,0	6,0	12,0	33,0	6,0
Aire acondicionado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	7,0	1,0
Automóvil	0,4	0,6	0,9	1,8	2,4	4,2	8,2	14,8	24,9	56,7	11,7
Bicicleta	5,0	7,0	11,0	13,0	18,0	18,0	21,0	23,0	24,0	26,0	17,0
Motocicleta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Coefficiente de propiedad múltiple de automóviles	1,02	1,05	1,03	1,03	1,03	1,03	1,02	1,03	1,06	1,21	1,05
Renta media anual por familia (US\$)	128	254	400	506	686	934	1 305	1 819	2 636	6 663	1 726

Fuente: Filgueira, Carlos, Consumo y estilos de desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1979. CEPAL/DS/Versión preliminar 190, cuadro IV, pág. iv.

Cuadro I.33. México: Estructura del gasto según tramos de ingreso
(cobertura nacional), 1963

Tramos de ingreso	Muebles y enseras		Vehículos		Aparatos y artefactos		Porcentaje hogares
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
0 a 175	527 864	0,7	119 195	0,1	1 532 510	0,6	4,7
176 a 225	1 890 335	2,6	63 541	0,0	730 718	0,3	4,6
226 a 300	753 499	1,1	30 140	0,0	1 356 298	0,5	9,1
301 a 400	818 395	1,1	473 807	0,3	4 048 899	1,5	10,9
401 a 530	1 365 263	1,9	864 667	0,6	5 870 631	2,2	9,0
531 a 700	3 023 105	4,2	1 799 467	1,2	11 516 589	4,4	12,3
701 a 950	4 915 494	6,9	2 372 983	1,6	17 204 125	6,5	12,5
951 a 1 250	6 367 609	8,9	1 819 317	1,2	22 741 461	8,6	8,2
1 251 a 1 700	8 776 752	12,2	5 690 422	3,8	27 873 422	10,6	8,3
1 701 a 2 200	5 556 180	7,7	9 701 268	6,5	59 089 538	22,4	6,1
2 201 a 3 000	6 390 623	8,9	3 704 709	2,5	28 410 022	10,8	5,4
3 001 a 4 000	7 271 268	10,1	14 088 081	9,5	26 661 314	11,1	3,3
4 001 a 5 200	7 565 259	10,5	10 409 795	7,0	18 761 941	7,1	2,2
5 201 a 7 000	4 059 626	5,7	66 954 413	44,9	11 708 197	4,4	1,7
7 001 a 9 200	5 758 117	8,0	6 765 787	4,5	15 143 847	5,7	0,6
9 201 y más	6 732 502	9,4	24 180 903	16,2	11 164 732	4,2	1,2
Total	71 771 861	100,0	149 038 490	100,0	263 745 130	100,0	100,0

Fuente: Filgueira, Carlos, Consumo y estilos de desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1979. CEPAL/DS/versión preliminar 190, cuadro VIII, pág. viii.

Cuadro I.34. Gran Santiago: Concentración de bienes de consumo, según quintiles de ingreso, 1978

Bienes de consumo	Bajo I	II	III	IV	Alto V	Total
Alimentación	7.3	16.0	18.7	19.1	40.9	100.0
TV (blanco y negro)	9.9	22.7	27.4	21.3	18.9	100.0
Tocadiscos	1.0	9.0	27.3	27.1	40.0	100.0
Radio portátil	9.3	16.0	23.5	18.2	32.9	100.0
Perfumería y tocador	6.6	12.0	16.8	24.9	39.7	100.0
Refrigerador	2.5	9.8	17.8	26.2	45.0	100.0
Radios	0.1	11.0	11.1	22.9	54.9	100.0
Aspiradoras	0.0	0.0	2.3	39.7	58.0	100.0
Instrumentos musicales y óptica	1.1	5.5	13.5	20.3	59.6	100.0
Juguetes y artículos de recreo	2.1	5.7	8.9	22.3	61.0	100.0
Grabadores	0.0	13.4	3.2	20.3	63.0	100.0
Cocinas	2.0	18.0	2.0	10.6	68.0	100.0
Total aparatos de sonido	5.6	16.0	18.7	19.1	40.9	100.0
Tabaco y otros importados	0.0	0.2	3.6	4.5	91.7	100.0
Automóviles y motos	0.0	0.0	0.0	2.6	97.4	100.0
TV (colores)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0

Fuente: Filgueira, Carlos, Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, CEPAL, Santiago de Chile, 28 de mayo de 1981. E/CEPAL/R.261. Restringida, Cuadro 15, pág. 102.

Dados los procesos de crecimiento económico, redistribución de la población y urbanización que se han registrado en la región, más la difusión de la ideología desarrollista antes mencionada (cualquiera sea la eficacia con que haya conseguido que sus valores tengan vigencia empírica), es claro que en la región se presentan todas las condiciones para que el efecto de demostración tenga plena vigencia. Es frecuente que, a su respecto, se tenga un juicio negativo fundado en las consecuencias de la orientación consumista que genera sobre el ahorro y, por ende, la acumulación y la enajenación social y política. Quizás ese juicio negativo debiera ser matizado teniendo en cuenta sus efectos movilizados de los distintos grupos sociales, la ampliación del horizonte mental de las personas y la demanda de bienes materiales y no materiales que crea.

El consumo masivo de bienes simbólicos merece consideración por separado. Si bien todo consumo tiene un componente simbólico (por ejemplo, obtener prestigio o no perderlo), aquí se hace referencia al consumo masivo de imágenes, a las cambiantes modas relativas al vestuario o al arreglo personal, a impresos tales como las historietas, las foto-novelas, etc.

En la producción de los bienes correspondientes, se basa una industria de la cultura comercial, predominantemente controlada por empresas multinacionales y cuya influencia en la cultura vivida ha sido repetidamente señalada.

Por su contenido y por los países en que se producen, esos bienes acercan a la imaginación de la población distintas posibilidades de consumo y de estilos de vida, a la vez que la ponen en contacto (todo lo simbólico que se quiera, pero contacto al fin), con personajes, situaciones y realidades de todo el mundo.

Al considerar el efecto de demostración, se mencionó la contradicción entre el consumismo y la acumulación. Estos medios masivos de comunicación, difunden y alientan el consumismo y su impacto es particularmente fuerte en la población joven, por los valores y visiones del mundo que transmiten (en sus aspectos negativos y positivos) y por su impacto en el consumo efectivo de ese grupo de edad, que tiene creciente importancia económica en la región.

Estos bienes simbólicos de consumo masivo, son rápidamente consumidos y reemplazados por otros nuevos. Este alto ritmo de obsolescencia y cambio produce en la población una socialización paralela y muchas veces contradictoria con la cultura culta y, especialmente, con la cultura del sistema educativo formal.

2. La cultura culta o académica

Las grandes transformaciones que se han registrado en la cultura culta o académica, tal vez se expresen cabalmente en los cambios en la extracción y consideración social de los artistas y los intelectuales. En el transcurso de las últimas décadas, el artista ha dejado de ser una 'rara avis', siempre

sospechosamente próximo a la categoría de los desviados sociales, para pasar a ser considerado un profesional. Por su parte, entre los intelectuales han dejado de predominar los aristócratas dedicados a la vida académica, fenómeno al que no es ajena la expansión de la educación universitaria, que amplió la extracción de clase de su composición, tanto desde el punto de vista de los alumnos y egresados, como de los docentes reclutados para la atención del alumnado creciente.

El circuito de la 'gran cultura' (plástica, arquitectura, literatura, música, teatro), ha dejado de ser propio del estilo de vida exclusivo de una élite reducida y hoy forma parte de las aspiraciones y del consumo de las capas medias.

Asimismo, ha habido un proceso de culturización de la cultura llamada 'popular'. En algunos casos, esa culturización se realizó manteniendo la aceptación y la conexión de sus raíces populares. En otros casos, los artistas folklóricos urbanizados estilizan en gran medida sus elementos originales y sería necesario determinar hasta qué punto han distorsionado esos elementos y cómo vive la población de la que han sido tomados, tanto el producto transfigurado que se les ofrece como la propia experiencia cultural originaria en que están basados.

El número de títulos de libros editados en la región ha seguido creciendo (cuadros I.28 y I. 29). Las editoriales, que siempre ejercieron influencia a partir de sus traducciones y la difusión de ciertas corrientes europeas de pensamiento, han aumentado la proporción de títulos de autores nacionales.

El llamado 'boom' de la literatura latinoamericana, no es ajeno a esa labor editorial. Algunas ediciones masivas y de bajo costo han puesto al alcance de la mayoría de la población, títulos o autores de la gran literatura universal. En muchos casos, para esta labor de difusión, se recurrió a los ingresos producidos por la publicación de 'best-seller', ya enmarcados en lo que antes se mencionaba como consumo masivo de bienes simbólicos.

La cultura 'cult' no ha llegado a ser un negocio masivo más que en forma relativamente marginal. La difusión de artefactos electrónicos (discos, cassettes) se ha basado más en las manifestaciones que la cultura culta considera 'menores' que en la música denominada seria. Esto ha significado la presencia de intérpretes de la música popular de los países industrializados centrales, pero también ha facilitado el conocimiento de las expresiones musicales de otros países de la región.

Sin embargo, en muchos países de la región, la cultura 'cult' no ha dado lugar a la emergencia de grupos autónomos que la producen. En muchos de ellos, esa cultura se mueve en el círculo de las instituciones oficiales específicas que forman a los artistas que son, también, sus propios productores y consumidores. En estos casos se origina una cultura 'cult' de funcionarios.

Es sabido que la cultura 'culta' tiende a inhibir a la cultura vivida, mostrándose como una cristalización superior. Es ahí donde aquélla muestra su carácter clasista. El sistema educativo formal no es ajeno a ese hecho. Las dificultades para que la cultura vivida sea reconocida y valorada como tal se originan no sólo en los grupos culturalmente dominantes (menosprecio, percepción como amenaza, juicio esteticista descalificador), sino también en los grupos desprovistos de cultura 'culta' (adhesión y valorización de ella, carencia de un proyecto cultural propio).

A esta forma subliminal de represión, cabe agregar otras formas abiertas que en algunos países de la región han tenido prolongada vigencia. La presencia de censuras (y censores) y la consiguiente autocensura, termina conduciendo a una situación de espejismo cultural cuyo resultado es un doble encubrimiento de la realidad: el que hace cualquier cultura y el que le agrega la represión.

Como consecuencia, los intelectuales que no adhieren a las propuestas gubernamentales, tienen pocas alternativas: la autocensura; el exilio; el silencio. En estos casos, los medios predominantes en la generación de imágenes culturales son el sistema educativo formal y los medios masivos de comunicación, ambos bajo control estatal y, por cierto, los menos idóneos para reflejar la cultura vivida o para transmitir cultura culta. La ideología nacionalista con la que, a menudo, suele justificarse la represión cultural, entra en flagrante contradicción con la ideología que efectivamente se transmite.

3. Ubicación cultural del sistema educativo formal

En la región, el sistema educativo formal ha carecido de una dinámica propia que le permitiera reubicarse tanto en relación con la cultura culta como con la vivida, y esto en lo que respecta a su organización, sus contenidos, sus prácticas y sus fines. Se ha producido, así, una situación ambigua: la cultura vivida no es absorbida por el sistema educativo formal y, normalmente, tampoco es tenida en cuenta; la cultura culta sobrepasó los marcos de ese sistema; éste, ha generado su propia subcultura.

Sin embargo, sucede que quienes no tienen acceso a la cultura culta y viven una cultura que no reconocen ni, mucho menos, elaboran como tal, son quienes más demandan educación formal. Por otro lado, quienes están más allá de la necesidad de tener educación formal para obtener una posición social o económica de prestigio, lo siguen considerando un vehículo adecuado de iniciación de la mayoría de la población a la cultura culta. Para ambos grupos, por lo tanto, el sistema educativo formal sigue cumpliendo un papel en la sociedad. El credencialismo sigue siendo un elemento cultural especialmente difundido, aceptado y legitimado por los grupos motivados por el ascenso social.

La región ha vivido un conjunto complejo de cambios económicos, poblacionales y culturales en un período muy corto de tiempo, lo que indica una situación de alta fisión social y sugiere una gran dinámica e inestabilidad

en términos de valores, pautas, y conductas. Sin embargo, se ha señalado que los objetivos del sistema educativo formal casi no han cambiado desde la segunda postguerra 10/.

Ahí parecen residir algunos de los desafíos que las rápidas mutaciones culturales plantean al sistema educativo formal: a) la definición de los fines, medios y contenidos, especificados para los distintos sectores de la población (qué educación, a quiénes, para qué y cómo); b) la aceptación de que la educación no es una herramienta maleable, rechazando las proposiciones que parten de que se trataría de lograr una mera readecuación del sistema educativo formal o de recurrir a los nuevos medios técnicos, ya que estas son formas de eludir los problemas de fondo.

E. Las principales tendencias políticas del desarrollo

1. Disparidad de orientaciones en la región

En la situación de desarrollo económico intermedio en que se encuentran la mayoría de las sociedades latinoamericanas, es difícil definir la situación futura a partir de extrapolar las tendencias históricas ubicando al factor político como una categoría del tipo ceteris paribus.

Todo sistema social debe definir cómo se realiza la producción y la reproducción social, la acumulación y la distribución, y cada una de estas decisiones depende de la estructura de poder vigente, de la imagen que del futuro de la sociedad tengan tanto los grupos dominantes como los opositores y del grado o extensión del consenso que sobre esa imagen de futuro se registre en el conjunto de la sociedad.

La experiencia política de las sociedades industrialmente avanzadas parecería indicar que a partir de determinado grado de desarrollo productivo, tecnológico y de modernización de las relaciones sociales, se establece cierto consenso sobre algunas premisas básicas: mantenimiento y profundización del proceso de industrialización, una estructura de distribución del ingreso que posibilite que parte de los beneficios del desarrollo lleguen a las capas de menor nivel socio-económico, alguna forma de equilibrio entre el sector privado y el estatal y, fundamentalmente, la aceptación del régimen de democracia electoral como forma de dirimir las diferencias de intereses de los distintos grupos sociales, considerando legítima la participación de todos ellos.

En los países de la región está en juego como opción básica la articulación de la sociedad fundada en economías de mercado o en economías centralmente planificadas, con una variada gama de alternativas que intentan formas de combinación de ambas. Las opciones sobre organización social se entrecruzan con las diversas propuestas de alternativas para el desarrollo que implican metodologías distintas para lograrlo. En consecuencia,

capitalismo y socialismo no se presentan únicamente como modelos filosóficos de organización social sino también como vías para vencer el subdesarrollo y superar la desigualdad y la pobreza masiva. El complejo entrecruzamiento entre ambas variables explica que los debates sobre los estilos de desarrollo futuros giren ya en torno a la capacidad de cada una de las propuestas para superar la escasez, ya sobre el modo de distribución del producto social, ya sobre los espacios de libertad que cada estilo propone para los diferentes grupos sociales.

Estas opciones fundamentales se plantean en el marco de una polarización internacional muy acentuada, que se expresa en presiones derivadas de una concepción geopolítica, concretada en los tratados internacionales, por los cuales la región ha asumido el estilo de desarrollo capitalista 'occidental'. Dichos tratados establecen que la elección de la alternativa socialista en cualesquiera de los países afecta a la seguridad de los restantes, y en particular la de los Estados Unidos, potencia hegemónica de la región. Pero debe tenerse en cuenta que este marco internacional está sufriendo modificaciones, en la medida en que, entre las posiciones polares de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, Europa tiende a plantear alternativas que intentan definirse, en las corrientes de la democracia cristiana y la social-democracia, como propuestas intermedias, que también se proyectan sobre la región.

El panorama esbozado explica las fracturas y cambios de orientación registradas en las líneas de desarrollo en muchos países latinoamericanos, y pone de relieve la importancia de la política en la determinación de los estilos.

Esta importancia del factor político se expresa asimismo en la proyección internacional que han adquirido algunas experiencias realizadas en países de la región en los que se registraron cambios de distinto signo en los modelos de sociedad, y que han suscitado fuertes manifestaciones de apoyo y rechazo por parte de los distintos centros de poder internacional.

Estas opciones referidas a los estilos de desarrollo se dan en el marco de sociedades heterogéneas, con grandes contradicciones, muchas de las cuales tienen una visibilidad social aún limitada. La participación política amplia ejercida en forma regular y la existencia de sectores concientes de la posibilidad de alternativas y organizados para expresarlas, son casos relativamente excepcionales. La enorme desigualdad económica y cultural entre los grupos de cúpula y las mayorías determina que la democracia, como sistema para dirimir los conflictos, tenga en la región una existencia precaria. Aún en los casos en que el desarrollo de la sociedad ha tornado obsoletos los mecanismos de dominación establecidos en la sociedad colonial, algunos grupos de cúpula mantienen el convencimiento de su derecho a 'tutelar' la sociedad, atribuyendo a las mayorías, como a los menores de edad, la incapacidad de elegir racionalmente. En esta perspectiva encuentra justificación el rechazo a las decisiones mayoritarias y el falseamiento o la anulación simple de las instituciones republicanas.

Sin embargo, la población se encuentra muy lejos de la situación de pasividad que la caracterizó en etapas de baja urbanización y gran dispersión

demográfica. De igual forma, las propuestas políticas con mensajes vacíos de contenido o que no incluyen soluciones para la situación social de las vastas mayorías encuentran cada vez menor acogida en los grupos sociales más integrados.

En el acelerado proceso de transición de la sociedad rural a la urbana, de la economía agraria y artesanal a la economía industrial y de servicios, de la comunidad local a la sociedad nacional, entraron en crisis los modelos oligárquicos de dominación, pero se han registrado ingentes dificultades para la configuración de modos estables de organización política con participación ampliada, cuya legitimidad se funde en un consenso mayoritario en cuanto a fines y medios para el cambio social. Ello explica que los sistemas vigentes en la región varíen desde formas económico-políticas monocráticas hasta sistemas de socialismo estatista, pasando por una variada gama de situaciones intermedias, que incluyen democracia social, democracia formal, autoritarismos concentradores o modelos conservadores sostenidos por la coerción militar.

La disparidad de situaciones sociopolíticas y la confrontación entre distintos modelos de desarrollo, así como la importancia que han adquirido las formas autoritarias y su conflicto con las formas democráticas evoca la situación europea en el período que transcurrió entre las dos guerras mundiales, y no es por azar que ciertos aspectos del debate ideológico en América Latina discurren precisamente sobre las mismas bases conceptuales que caracterizaron a aquel período.

2. Dificultades para la consolidación de los estilos de desarrollo y sus repercusiones en el sistema político.

Como se ha indicado en el punto A, los problemas derivados de la particular inserción de la región en la economía mundial, se agravan en el marco de una crisis que, entre otras cosas, afecta nada menos que a las fuentes energéticas de la civilización industrial. Pero además, las bases mismas de la sociedad industrial han suscitado fuertes críticas por parte de grupos progresivamente más significativos, que consideran que su desarrollo en la orientación actual podría desembocar en un holocausto. Paralelamente las alternativas de desarrollo económico, social y político ejemplificadas por las potencias dominantes del sistema mundial están sometidas a un creciente cuestionamiento, que apunta en ciertos casos a la falta de equidad y en otros a la ausencia de libertad, y en todos a la condición alienada de las mayorías respecto de las grandes unidades de poder, de control social y de apropiación del conocimiento: los Estados y las grandes corporaciones empresarias 11/.

En el marco de incertidumbre determinado por los cuestionamientos a las bases económicas e ideológicas de los sistemas mundiales y la inexistencia de nuevas utopías sociales que susciten la adhesión lograda por las que surgieron en los comienzos de la sociedad contemporánea y particularmente en el siglo XIX, se plantea el problema de la consolidación de los estilos de desarrollo en la región.

Algunos rasgos característicos ponen de relieve la importancia de las dificultades a resolver:

a. La segmentación en términos de modernidad, tecnología, concentración económica y cultural otorga características muy especiales a una diferenciación social que teóricamente debería responder a una situación de mediano desarrollo. A ella debería corresponder una diferenciación creciente de los grupos y roles sociales cuya resultante es la complementación. Esa diferenciación existe, pero simultáneamente con una segmentación que se concreta en polarizaciones extremas en el cuerpo social. Esta situación es más visible en el espacio político, donde coexisten grupos sociales en condiciones de extrema dependencia impedidos de relacionar su situación con las propuestas políticas y cuyas decisiones son manejadas por métodos clientelísticos propios de las sociedades rurales tradicionales, junto con grupos sociales cuyo nivel cultural los impulsa a reclamar alternativas basadas en un enfoque racional del desarrollo, mientras que otros más, aceptando la modernidad en el plano económico "rechazan la extensión de los demás cambios requeridos o implicados por tal transformación (...). La 'electividad de la acción', el énfasis sobre la capacidad de autodeterminación y racionalidad, debería quedar limitado - según esas élites - a la restringida esfera de la acción económico-técnica. También el desarrollo de la ciencia debería someterse a las mismas limitaciones (por ejemplo, se desalienta el desarrollo de las ciencias del hombre en tanto tiendan a relativizar el contenido de la tradición)" 12/. Esta segmentación explica que incluso el lenguaje político corresponda a códigos diferentes y que el entendimiento entre los diversos grupos sea difícil de lograr, aunque objetivamente la coincidencia de sus intereses debiera impulsarlos, en algunos casos, a establecer alianzas. Esto mismo se proyecta en la educación, ya que su objetivo teórico es la aceptación de un sistema generalizado de racionalidad y electividad de la acción y, sin embargo, frecuentemente sustituido por los contenidos de una opción ideológica, dogmáticamente transmitidos.

b. El modelo económico prevaleciente, que aúna crecimiento del producto con fuerte concentración del ingreso promueve un modelo de sociedad contradictorio hasta con los valores proclamados por los sistemas políticos nacionales y aún por los organismos gubernamentales. Esto explicaría que incluso en países que han registrado grandes logros en materia de crecimiento económico, cuando se recaba la opinión de la sociedad, sean precisamente los sectores sociales correspondientes a las zonas que más se han desarrollado y a los estratos relativamente más beneficiados, los que se oponen en forma más decidida al estilo de desarrollo, en nombre de los valores sociales; por cierto que esta contradicción es aún más aguda en aquellos casos en que el estilo de desarrollo se impone coercitivamente y aplicando pautas regresivas de distribución del ingreso sin lograr transformaciones económicas estimables. Por ello los regímenes que, haciendo uso de una situación económica relativamente favorable, van integrando progresivamente a los beneficios del desarrollo a algunas capas de la población y extendiendo este proceso en forma de 'círculos' concéntricos cada vez más alejados del poder, parecen establecer mejor una expectativa de participación que - aunque la distribución real de los beneficios pueda ser muy desigual - tiende a legitimar el estilo de desarrollo vigente y a otorgarle mayor coherencia en el largo plazo.

La contradicción entre este modelo de acumulación y las demandas sociales (tanto de los asalariados como de los empresarios industriales que abastecen el mercado interno) adquiere en determinados momentos características de conflicto o de tensión social muy alta, generándose una etapa distributivista. En su transcurso se afecta la capacidad de acumulación más allá de lo aceptable por los tenedores de capital, provocando su reacción, cambio de poder, y retorno a una nueva etapa concentracionaria, lo que establece el movimiento pendular que caracteriza a algunas sociedades latinoamericanas.

c. Se ha observado que el peso de la cúpula social moderna ha sido muy débil en relación con el de la tradicional, aún durante el proceso de transición y después de la crisis del sistema de dominación oligárquica. En algunos países esto se ha atribuido al origen migratorio de los nuevos sectores dirigentes, que ascendieron merced a su actividad en la industria o el comercio, mientras los sectores tradicionales seguían afirmando su poder en la tierra o en las finanzas. En otros casos, la causa ha sido adjudicada al carácter relativamente 'nuevo' de la burguesía industrial, que habría determinado que no pudiera constituirse en polo ideológico para orientación de la cúpula y, por el contrario, tendiera a aceptar los valores y proyectos del sector tradicional fusionándose con él en lugar de obtener un dominio - en el plano de los valores y del poder - que le permitiera plantear un proyecto alternativo.

Esa debilidad se habría visto acrecentada por la doble relación de dependencia de la burguesía industrial respecto del Estado en lo interno y de las empresas trasnacionales en lo externo.

La debilidad para constituir una alternativa estable de poder habría determinado una dinámica pendular de alianza y conflicto con los grupos tradicionales, tanto en lo ideológico como respecto de la apropiación del excedente.

Esa inestabilidad de la alianza entre los grupos dominantes se manifiesta en el plano económico en la recurrencia a mecanismos inflacionarios como forma para modificar los precios relativos y en lo político en la tendencia a la búsqueda de alianzas con las clases medias y populares, alianzas concebidas no como alternativas para una nueva organización de la sociedad, sino como una forma táctica de vencer las resistencias internas en la cúpula. Esta misma situación de indefinición de la relación de poder entre los grupos de cúpula explicaría la apelación al 'otro externo' - generalmente el aparato militar - que cada grupo supone va a actuar como brazo armado de su política.

d. Si se analiza la movilización social en el curso de las últimas tres décadas resulta necesario concluir que en general la población latinoamericana ha demostrado un grado muy elevado de movilización social y política, con tendencia creciente, que contrasta con la pasividad o la condición heterónoma registrable en la década de 1950.

Se asiste a una verdadera revolución de las expectativas, cada vez menos posibles de satisfacer con promesas, y ni siquiera con logros económicos que no se traduzcan en el mejoramiento efectivo de las condiciones sociales de

los demandantes. El signo de la orientación política a través de la cual se canalizan estas demandas puede ser - y ha sido - muy diverso, pero el común denominador es la reivindicación de participación en el ingreso monetario o social. Su fuerza se puede estimar, aunque sea en forma relativa, por la actitud de los gobiernos respecto de las organizaciones sindicales: proscriptas en algunos casos, mediatizadas e integradas al Estado o subordinadas en la alianza con los grupos empresarios en otros, reconocida su libertad de acción en los menos. Incluso en relación con la masa campesina afectada profundamente por la modernización del agro se registran proyectos realizados o promovidos por los Estados, orientados hacia una 'recampesinización' - más o menos lograda según los casos - que disminuya las presiones sociales rurales y postergue traslados masivos a las ciudades.

Ese conjunto de movilizaciones sociales, considerables en las zonas más modernas y en los estratos con mayor conciencia política de cada país, se expresan en cada oportunidad en que las convocatorias electorales se realizan en condiciones de libertad, en la resistencia a ciertos proyectos y en el apoyo a un amplio abanico de propuestas de diverso signo que reflejan la complejidad de las estructuras sociales.

e. Las clases medias desempeñan un papel que resulta desproporcionado en relación a su peso social, tanto en la consolidación como en el cuestionamiento de los estilos de desarrollo. En algunos casos tienden a ser integradas como grupo consumidor y resultan un elemento de la mayor importancia para la legitimación del estilo. En otros, la extrema pobreza de los sectores populares limita la posibilidad de aumentar la acumulación de los grupos dominantes a través de la apropiación de sus ingresos, y el mecanismo se aplica a una parte de las clases medias, escindiéndolas y empujando a sus estratos inferiores a niveles de pobreza para asegurar la concentración del ingreso en la cúpula.

Tanto los estilos de desarrollo de orientación socialista como los que responden al objetivo de una alta concentración del ingreso en manos privadas se han enfrentado, en un momento u otro, con las demandas de consumo de las clases medias. Por su parte, los regímenes conservadores tradicionales en los que la de origen oligárquico corona una superposición de cúpulas sociales, se enfrentan con las demandas de participación política y de organización social planificada de las nuevas clases medias.

f. La juventud tiene en la región una situación muy especial. Su peso es muy alto en la composición de la población, demanda 2,5 millones de puestos de trabajo anualmente y los incorporados en los últimos 10 años constituyen un tercio de la PEA. Pero además, la brecha cultural y educativa entre la generación joven y la adulta es de una magnitud sin precedentes, dinamizando las tensiones generacionales que se han proyectado regularmente en los sistemas políticos. Por otra parte, se puede decir que la generación joven pesa doblemente en la sociedad porque tanto sus miembros femeninos como los masculinos participan y expresan reivindicaciones sociales, mientras que en la generación adulta sólo lo hacen los hombres.

Los procesos de socialización familiar se han debilitado; en la clase media por las diferencias culturales entre las generaciones, y en la clase

baja como consecuencia de las migraciones y la contradicción entre las pautas tradicionales y los nuevos patrones de conducta. Este proceso ha sido asociado con la existencia de imágenes paternas reales débiles y la consiguiente proclividad a la aceptación de líderes, acentuada por la situación de disponibilidad social de los jóvenes.

Si bien la juventud registra las mismas polarizaciones anotadas para la sociedad en su conjunto, tiene mayor comunicación interna como estrato, y su parte más educada continúa desempeñando una función crítica (y actuando como detonador social) poco asimilable en el marco de algunos de los estilos de desarrollo prevaecientes en la región, hecho que ha exacerbado el conflicto generacional y producido una desproporcionada participación de los jóvenes en la puesta en práctica de alternativas políticas violentas.

g. Las texturas sociales de los distintos países de la región presentan marcadas diferencias en lo que se refiere a la igualdad de sus miembros. En los países en que subsiste población de origen indígena, la larga vigencia del modelo colonial consolidó relaciones segmentarias entre indígenas y no indígenas que discriminaban a los primeros, y un sistema de valores que reforzó la imagen de la inferioridad indígena en ambos segmentos de la sociedad. De acuerdo con los términos del paradigma de la profecía autocumplida, desde la Colonia en adelante los grupos con poder consideraron a los indios inferiores, los trataron como tales y actualmente la inferioridad objetiva resultante ratifica el juicio de inferioridad en nombre del cual se les discrimina. En otros países, la condición negra de parte de la población es algo más que un hecho folklórico. La esclavitud pervivió hasta hace menos de un siglo en el país con mayor población de origen africano, y no parece que las pautas señoriales que rodearon el fenómeno de la esclavitud hayan desaparecido de la conciencia colectiva. En virtud del rechazo al concepto de discriminación racial, casi todos los países suprimieron en censos y repertorios estadísticos la identificación por raza, pero hasta la observación más impresionista permite confirmar, a través de la mínima representación que tiene la población de origen africano e indígena en las cúpulas políticas, sociales y económicas, la persistencia de la discriminación de hecho.

La condición racial agrega un 'plus' a las desventajas que la población de este origen comparte, en los niveles de participación social y económica, con los grupos más desposeídos, y en algunos países se manifiesta en la asunción de identidades pasivas o activas, robustecidas por la diferencia lingüística.

En los países en que el vacío poblacional promovió la inmigración masiva de origen europeo, si bien las condiciones de igualdad son mayores - originadas en el mayor nivel relativo de los salarios, en las mejores condiciones de vida otorgadas para atraer mano de obra y en la carencia de status de origen a que apelar por parte de los que posteriormente ascendieron socialmente - la estructura de poder estableció rangos de aceptabilidad para la participación de los recién llegados según origen nacional, localización de la procedencia (rural o urbana), y ámbitos acotados, de los cuales el político fue el más celosamente custodiado.

Mecanismos similares se reprodujeron en la etapa actual de urbanización ante las migraciones masivas internas de origen rural provenientes de las zonas más tradicionales. Ellos generan como respuesta comportamientos individualistas que afectan la solidaridad indispensable para la realización de proyectos originados en estilos de desarrollo que suponen una integración nacional más intensa.

3. Los problemas de la democracia

Desde el momento de la Independencia los países latinoamericanos proclamaron a la República y a la democracia como las bases de sus sistemas políticos y ya en muchos de los primeros textos constitucionales se estatuyó la participación irrestricta, llegándose en algunos casos a formular expresamente proyectos de integración de las masas indígenas y de la población negra 13/.

El lento y difícil proceso de consolidación nacional y organización de los Estados transcurrido a lo largo del siglo XIX tuvo en muchos países de la región como elemento protagónico las guerras civiles con participación de masas que, siguiendo a líderes carismáticos, manifestaban una vocación de rechazo a la dependencia no consentida. La consolidación oligárquica, si bien restringió o anuló en los hechos la participación política, no proclamó la autocracia como forma institucionalizada de organización y, en los países en que más tempranamente se organizaron las clases medias, cedió ante sus demandas, instaurándose sistemas políticos de participación ampliada que, a su vez, registraron la presión de los movimientos populistas tendientes a la conformación de sistemas políticos de participación irrestricta. Dos factores positivos son constantes en el proceso histórico: la democracia fue siempre la forma de organización institucional proclamada, y el establecimiento del derecho a elegir por medio del voto se registró en los países más desarrollados de la región aún antes que en algunos de Europa.

Más aún, los proyectos de establecimiento de sistemas de educación popular en el último tercio del siglo XIX consignaron a texto expreso que la educación se consideraba la base para la constitución de una sociedad democrática. Así, José Pedro Varela señaló: "... el desacuerdo que existe entre la ignorancia de la masa popular y las instituciones políticas que aparentemente nos rigen es la causa eficiente de la constante crisis política en que vivimos" 14/.

Y el mismo autor afirma ese papel de la educación en la constitución de la democracia en los siguientes términos: "La extensión del sufragio a todos los ciudadanos exige como consecuencia forzosa, la educación difundida a todos: ya que sin ella el hombre no tiene la conciencia de sus actos, necesaria para obrar razonadamente (...) hemos creído que basta para instituir la República el decretarla, y que el empuje de algunos movimientos revolucionarios, que cambien los hombres sin cambiar las cosas, sin operar revoluciones verdaderas, basta para alterar las instituciones y vaciar en nuevos moldes la vida de la

sociedad. La obra es imposible: el sueño quimérico. Para establecer la República, lo primero es formar los republicanos; para crear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a la vida activa, al pueblo mismo: para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública; y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la República, sólo tienen un medio posible de realizar: educar, educar, siempre educar" 15/.

El sueño de Varela se mantuvo hasta el presente como una quimera, porque para que un sistema democrático no sea una abstracción requiere tanto la superación de la pobreza masiva como la eliminación de la enorme concentración del ingreso en las manos de unos pocos. El obstáculo mayor para la vigencia de un sistema democrático parece consistir en que mientras las grandes masas lo conciben como un instrumento de participación en los beneficios del desarrollo, ciertos grupos de cúpula sólo la admiten como una formalidad tolerable en tanto la población pueda ser conducida al sufragio careciendo de conciencia de sus intereses y organizada bajo formas de extrema dependencia social. Como ésta no es ya la situación en la mayoría de los países, el mantenimiento de la democracia formal se hace cada vez más problemático, porque quien convoca a la participación no puede controlar los ecos que provocará su voz.

Es frecuente que los análisis sobre la precariedad de los sistemas democráticos insistan sobre el carácter altamente coercitivo de los Estados contemporáneos en muchos países de la región. Más raro es que se destaque la enorme movilización en pro de participación y democracia social y las dificultades para canalizar esas demandas en el marco de algunos de los estilos de desarrollo vigentes.

La experiencia histórica parece señalar la importancia que tiene el proceso institucionalizador y la creación de un sistema de valores en torno del mismo, en la asunción de comportamientos democráticos por parte de los distintos grupos sociales. El carácter formal que frecuentemente tuvieron las normas legales, aplicadas únicamente a quienes eran enemigos del poder 16/ influyó para que muchas organizaciones políticas desestimaran el papel de la normatividad y los esfuerzos por hacer de la norma legal una pauta compartida y acatada. Este aspecto parece tener particular relevancia en relación con los derechos humanos, como aspiración que se ha ido haciendo carne a través del proceso por el cual los grupos sociales lucharon para que la fuerza estuviera constreñida por la existencia y aplicación de normas legales.

El ejercicio de la violencia ha constituido una pauta de dominación aplicada durante siglos en las sociedades latinoamericanas, y se ha ejercido no solamente en las relaciones sociales sino en las interpersonales. El problema, aun irresuelto, de sustituir las relaciones sociales sustentadas en la violencia por otras fundamentadas en la equidad social, la razón y la libertad, determina la vigencia de una meta que fuera formulada así hace más de 100 años: "nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque esto fuera mejor para él, porque le haría feliz, o porque, en la opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo" 17/.

El comportamiento autoritario, cuyas raíces se hunden en las relaciones de dominación y explotación de la Colonia, se acentúa con los elementos de la discriminación racial. En sociedades donde los grupos de cúpula ejercen comportamientos autoritarios, el autoritarismo termina introyectándose en la personalidad básica de los dominados. El cambio de patrones es lento, porque las pautas se mantienen en el marco de la cultura vivida de los actores sociales, con relativa independencia de los cambios introducidos por la vida urbana y la modernización. En esta lentitud influye el limitado espacio otorgado a las organizaciones intermedias, tanto locales y corporativas como políticas, que podrían posibilitar la práctica democrática y la institucionalización de mecanismos de transmisión de demandas y propuestas desde la base hacia la cúpula social.

La educación registra, por una parte, la influencia del autoritarismo que prevalece en la sociedad, tanto en las relaciones pedagógicas como en el contenido de su mensaje. Pero, por otra, está generando una progresiva individualización y racionalización del comportamiento, como resultados naturales de la utilización de los métodos científicos y el ejercicio del diálogo que implica todo proceso educativo.

Aunque no sea su propósito expreso, la educación estimula un proceso progresivo de formulación de demandas. En el caso de las demandas materiales - trátase de vivienda, ingresos o servicios - su satisfacción tiende a generar una conformidad con el orden social. En el caso de la educación, el bien recibido es fundamentalmente un instrumento en cuya naturaleza está la necesidad de aplicarlo; es decir, que la demanda, lejos de ser satisfecha, cualquiera sea el nivel de educación recibido, genera no solamente demandas de mayor educación y cultura, sino demandas de participación y, aun más, el requerimiento de que el orden social responda a una racionalidad aceptable para la racionalidad individual adquirida.

Otro de los efectos de la educación sobre el proceso democrático es la aspiración a la elaboración de mensajes y a su transmisión autónoma o discrepante con aquellos que provienen de la cúpula social. Por ello una manifestación de la diferenciación social y educativa consiste en la emergencia de unidades autónomas - culturales o políticas - orientadas a generar mensajes discrepantes o contestatarios respecto del poder, y la consiguiente confrontación con los aparatos de comunicación de masas monopolizados por los grupos dominantes. No es por azar que uno de los instrumentos utilizados por los estilos de congelación política para consolidar su poder consista en eliminar el espacio político que rodea al Estado, espacio habitualmente constituido por un conjunto de organizaciones autónomas o de grupos de presión orientados a intervenir tanto en la decisión política como en la réplica a las disposiciones del poder, a la vez que la cultura es sometida a un férreo control, cuya consecuencia es lo que Weinberg llama apagón cultural. Ese espacio político y cultural fue en el pasado monopolizado por un pequeño grupo social, pero el desarrollo educativo ha creado, y sigue creando, las condiciones para el pluralismo, por lo que el mantenimiento de aquel monopolio requiere actualmente la exclusión coercitiva.

La formación que imparte el sistema educativo puede tener una decisiva influencia en la emergencia y fortalecimiento de las prácticas democráticas.

en la sociedad si estas prácticas son realizadas como sistema normal de comunicación, si se analiza aplicando el método científico la sociedad en que viven los educandos con sus interacciones, sus solidaridades y sus conflictos, si se introduce el principio de la duda, si se demuestra el carácter provisional y contingente del conocimiento y de toda organización social y, finalmente, si se logra explicar los procesos sociales como producto de una acción colectiva pletórica de personajes anónimos. El grado en que los sistemas educativos logran actualmente dichas metas es materia de consideraciones en otras Partes de este Informe, pero parece evidente que los regímenes que se han propuesto congelar la participación política consideran - con razón - que la educación es un obstáculo para sus objetivos. En efecto, en la sociedad democrática, la identidad entre la condición de educando y la de ciudadano expresa con exactitud tanto la igualdad abstracta de ambas categorías, como el principio que a través de la educación todo individuo puede teóricamente transformarse, y a través del ejercicio de la ciudadanía puede, también teóricamente, participar con independencia de las condiciones que lo determinan como integrante de un grupo social estratificado. A ello se deben los esfuerzos de los regímenes de congelación política para sustituir la duda por el dogma y el diálogo por la autoridad 18/.

En América Latina pesan simultáneamente, como obstáculos para el desarrollo del proceso de democratización, las alienaciones que provienen del pasado histórico, las que emergen de la transición hacia una organización social moderna - no aceptable por los grupos que quieren tutelar la sociedad - y las determinadas por la presencia de las altas concentraciones de poder económico y tecnológico propias de la sociedad industrial avanzada.

Como señalaba Gramsci, el objetivo de la educación "...no puede significar únicamente que un peón se convierta en obrero calificado, sino que todo 'ciudadano' puede llegar a ser 'gobernante' y que la sociedad lo ponga, aunque sea 'abstractamente', en condiciones generales de poder serlo: la democracia política tiende a hacer coincidir a los gobernantes con los gobernados (en el sentido de gobierno con el consentimiento de los gobernados) asegurando a todos los gobernados el aprendizaje gratuito de las aptitudes y de la preparación técnica general, necesaria para esa finalidad" 19/.

Acceder, aunque sea 'abstractamente' a esas condiciones para poder ser 'gobernantes' es cada vez más complejo, porque actualmente las decisiones están pautadas por informaciones muy complejas, cuyo acceso está limitado por la educación necesaria para manejarlas y procesarlas. El ejemplo de la informática es muy elocuente al respecto: el ejercicio del poder implica el acceso y control de información compleja y procesamiento sofisticado en una dimensión progresivamente creciente. Ciertamente es que la tecnología, que creó inicialmente condiciones de monopolio en los grandes centros de poder estatal o económico, ha producido luego microcomputadoras económicamente accesibles para franjas más amplias de la sociedad, que permiten contrarrestar en cierta medida aquel monopolio. Pero esta alternativa implica como condición previa que las bases científicas para el manejo de esos productos de la tecnología se hayan transferido, a través del proceso educativo, al conjunto de la población.

Las relaciones democráticas en la sociedad industrial moderna han sido afectadas en la medida en que se ha hecho insignificante el peso de los sujetos individuales económicamente independientes (granjero, artesano, comerciante) en la producción, que en los inicios de la sociedad industrial proyectaban su autonomía económica en decisión política. En un mundo en que el porcentaje de asalariados crece en forma constante y paralela a la magnitud de las grandes corporaciones y del Estado, la democracia está cada vez más vinculada a procesos políticos que a través de la organización autónoma de las masas permitan el control colectivo del Estado, y, a través de él, el control social del poder de las grandes corporaciones. Pero si esto realza el papel de lo institucional político en la vigencia de la democracia moderna, su comprensión sólo adquiere significado cuando se la vincula al papel del conocimiento acumulado en las grandes organizaciones como fuente de poder, que sólo puede ser socializado cuando los ciudadanos logran el nivel cultural y científico necesario para acceder a la información y desentrañarla, como condición indispensable para formarse una opinión. Dada la nueva configuración que asumen los sistemas sociales, la educación sobre bases científicas se transforma en elemento crucial para el establecimiento y mantenimiento de la democracia.

Notas

1/ Para la redacción de los puntos A, B y C de esta Parte I se ha considerado como documentos de base, los que se enumeran a continuación: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, E/CEPAL/1061, Santiago de Chile, 31 de enero de 1979, Vol. I. CEPAL, Decimoséptimo período de sesiones, ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977, El desarrollo económico y social y las relaciones externas, de América Latina, E/CEPAL/1024/Rev. 1, /Santiago de Chile/, 16 de junio de 1977. CEPAL, Decimonoveno período de sesiones, Montevideo, Uruguay, 4 al 16 de mayo de 1981, Estudio económico de América Latina 1980 Síntesis preliminar, E/CEPAL/G. 1153, /Santiago de Chile/, 29 de abril de 1981. Comisión Económica para América Latina, Segunda reunión latinoamericana sobre población, México, D.F., 3 al 7 de marzo de 1975, América Latina: situación demográfica alrededor de 1973 y perspectivas para el año 2000, SR/CEPAL/Conf. 54/L.2, Santiago de Chile, 20 de enero de 1975. PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, PREALC, Santiago de Chile, 1976. Programa Regional del empleo para América Latina y el Caribe PREALC, El subempleo en América Latina. Evolución histórica y requerimientos futuros, Documentos de trabajo PREALC/198, OIT-PREALC, /Santiago de Chile/, 1981.

2/ Cfr. además: J. Graciarena "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en Revista de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre, 1976.

3/ Sobre el concepto de sector informal del mercado de empleo. Ninguna definición, en este tema, presenta contornos nítidos y todas son controvertibles. Por ejemplo, para Souza y Tokman (P.R. Souza y V.E. Tokman, "El sector informal urbano en América Latina", en PREALC-OIT, Sector informal, funcionamiento y políticas, OIT, Santiago de Chile, 1978, ISBN-92-2-301903-6, pág. 28), se refiere a las personas que "no ejercen su actividad en las empresas organizadas y constituye el resultado visible del excedente de fuerza de trabajo". La primera parte es en sí misma una definición; personas integrantes de la PEA, que realizan una actividad económica pero no en una empresa o al menos no en una empresa organizada. La expresión incluye evidentemente al trabajador individual por cuenta propia (¿también al profesional con título o al comerciante sin personal registrado y que paga impuestos?), y a la empresa familiar, agrícola, artesanal o comercial, donde no hay relaciones salariales (¿también aquella en que hay asignación estable de roles y criterios fijos de distribución del producto?). Por lo que se refiere a las empresas multipersonales y no familiares, surgen preguntas relativas a cuáles son las modalidades de organización exigidas para ser incluidas en el sector formal (¿La existencia de equipos e instalaciones?, ¿el registro de empresa?, ¿el pago de impuestos?, ¿la existencia de planillas de asalariados conforme a la ley?). Precisiones factibles, sin duda, aunque difíciles de aplicar operativamente mientras no existan estadísticas apoyadas en investigaciones de campo que incluyan ya este tipo de información. En cuanto a la segunda parte de la definición: "y constituye el resultado visible del excedente de fuerza de trabajo", es sustancialmente más problemática. Suponer que quien cumple con la primera parte, cumple con la segunda es postular que todo lo que no

satisface los requisitos formales de organización es ineficiente, de baja productividad: subempleo invisible. Y que el subempleo invisible es resultado de un excedente de fuerza de trabajo. Como se verá al repasar el debate teórico sobre los problemas del empleo, ese supuesto no es aceptable así. Judith Villavicencio (Sector informal y población marginal, CLACSO, 1976, pág. 2) cita una definición próxima a ésta: "...el Sector informal ha sido descrito como un sector de la PEA que no tiene cabida en un proceso de producción dominante dentro de un sistema económico y que para sobrevivir se autocrea ocupaciones o se inserta en actividades de baja productividad. De ahí que sus ingresos sean bajos y vivan en condiciones materiales deficientes". Aunque sugestiva, como definición tiene el inconveniente que no hace posible una identificación empírica de los casos que se ajustan a ella, debido a que los identifica por las causas, que sólo pueden determinarse normalmente al término de una investigación, en vez de hacerlo por características directamente observables. En América Latina el conjunto de lo llamado informal es muy voluminoso y tendencialmente se asocia a baja productividad, bajos niveles de ingreso y precarias condiciones de vida. Puede por tanto asociarse, también muy globalmente, al concepto formulado de subempleo. Pero no parece prudente suponer que todas las formas 'no organizadas' (por ejemplo unipersonales), son de baja productividad. Los propios países desarrollados están 'descubriendo' la importancia de un sector informal que había quedado al margen del análisis económico. Menos prudente todavía, parece suponer que son resultado de un excedente de fuerza de trabajo. Gran parte de esas actividades satisfacen necesidades a costos a los cuales no puede operar el Sector formal: esto vale para los servicios personales, pero también para una proporción considerable de la vivienda popular y para actividades de reparación o remodelación naturalmente poco estandarizables. En cuanto a las desigualdades de ingreso, los hechos son más complejos y han dado lugar a explicaciones que introducen otras circunstancias.

4/ UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", La educación y los problemas del empleo. Informes Finales/3, Buenos Aires, 1981.

5/ Graciarena, J. La industrialización como desarrollo. Políticas industrializadoras, orden social y estilos neoliberales, Santiago de Chile, 1981, mecanografiado

6/ Graciarena, J. op.cit., pág. 19.

7/ Rama, Germán W., Algunas consideraciones sobre la situación de la juventud en América Latina, Buenos Aires, 1981, mecanografiado.

8/ Sirvent, María Teresa, Cultura popular y educación en Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/7, Buenos Aires, diciembre 1978. Ponencia para el Segundo Seminario Regional del Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Tegucigalpa, Honduras, 6 al 10 de noviembre de 1978, págs. 4 a 8 y 30 a 33.

9/ Filgueira, Carlos, Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, Santiago de Chile, CEPAL, 28 de mayo de 1981. E/CEPAL/R.261, págs. 33 y 42.

10/ UNESCO-OREALC, Evolución y situación actual de la educación en América Latina, Santillana, Santiago de Chile, 1977.

11/ Cfr. M. Wolfe, Estilos de desarrollo y educación: un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/12, Buenos Aires, 1980.

12/ Gino Germani, Política y sociedad en una época de transición. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1962, Parte II "Sociedad industrial y sociedad tradicional", Cap. 3 "Análisis de la transición", pág. 112.

13/ Cfr. Gregorio Weinberg, Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina. Nueva versión, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/5/Rev. 1, Buenos Aires, 1981.

14/ Varela, José Pedro, La legislación escolar, Montevideo, 1876. Se transcribe de acuerdo a la edición de la Biblioteca Artigas, Montevideo 1964, págs. 108/109.

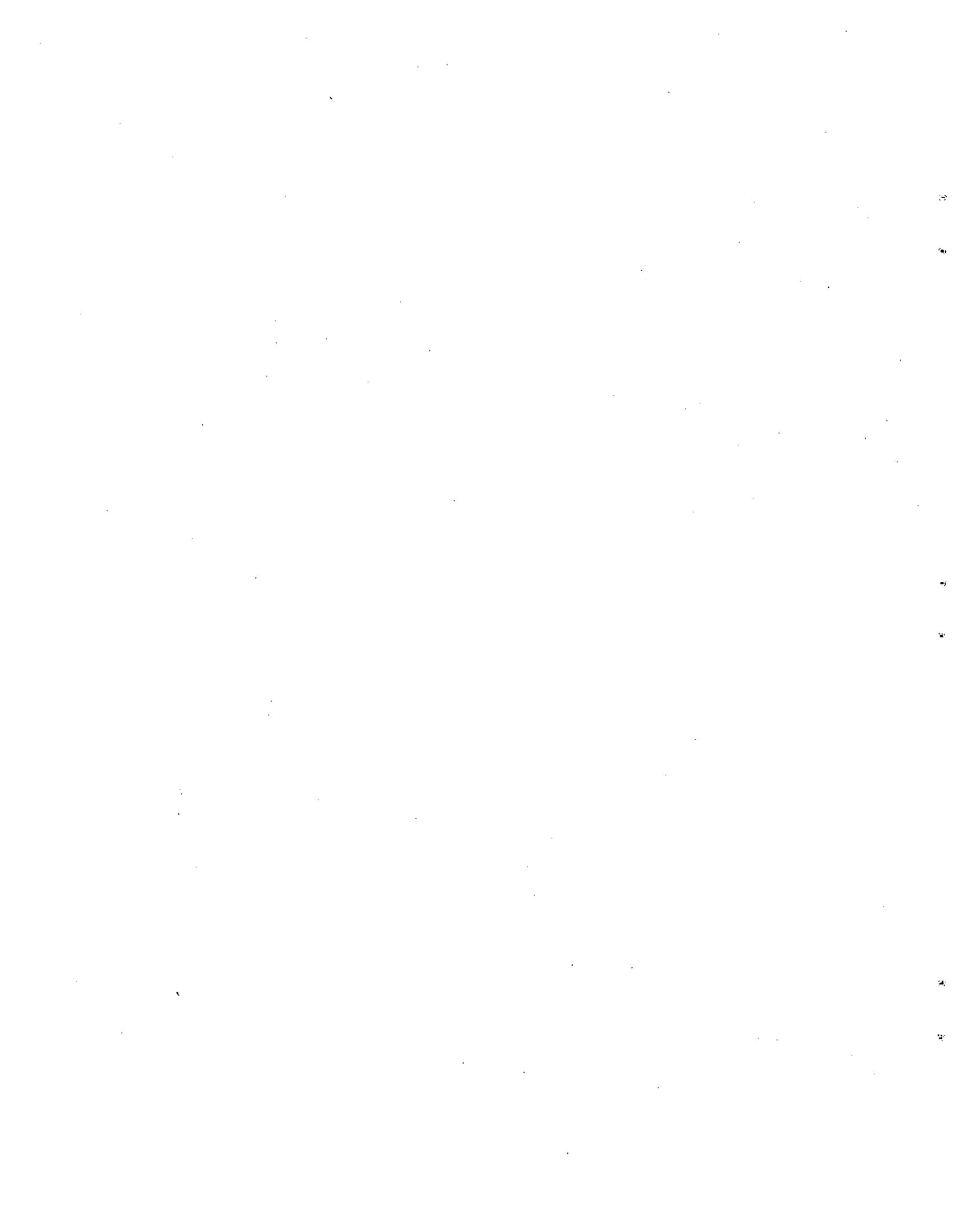
15/ Varela, J.P., La educación del pueblo, edición original de 1874, se transcribe de acuerdo con la nueva edición de la Colección de Clásicos Uruguayos de la Biblioteca Artigas, Montevideo, 1964, pág. 71.

16/ Cfr. A. Salazar Bondy, "La cultura de la dominación", en J. Matos Mar y A. Salazar Bondy, Perú problema, Francisco Moncloa Editores, Lima, 1968.

17/ John Stuart Mill, Sobre la libertad, trad. de Pablo de Azcárate, Alianza Editorial, Madrid, 1970, pág. 65.

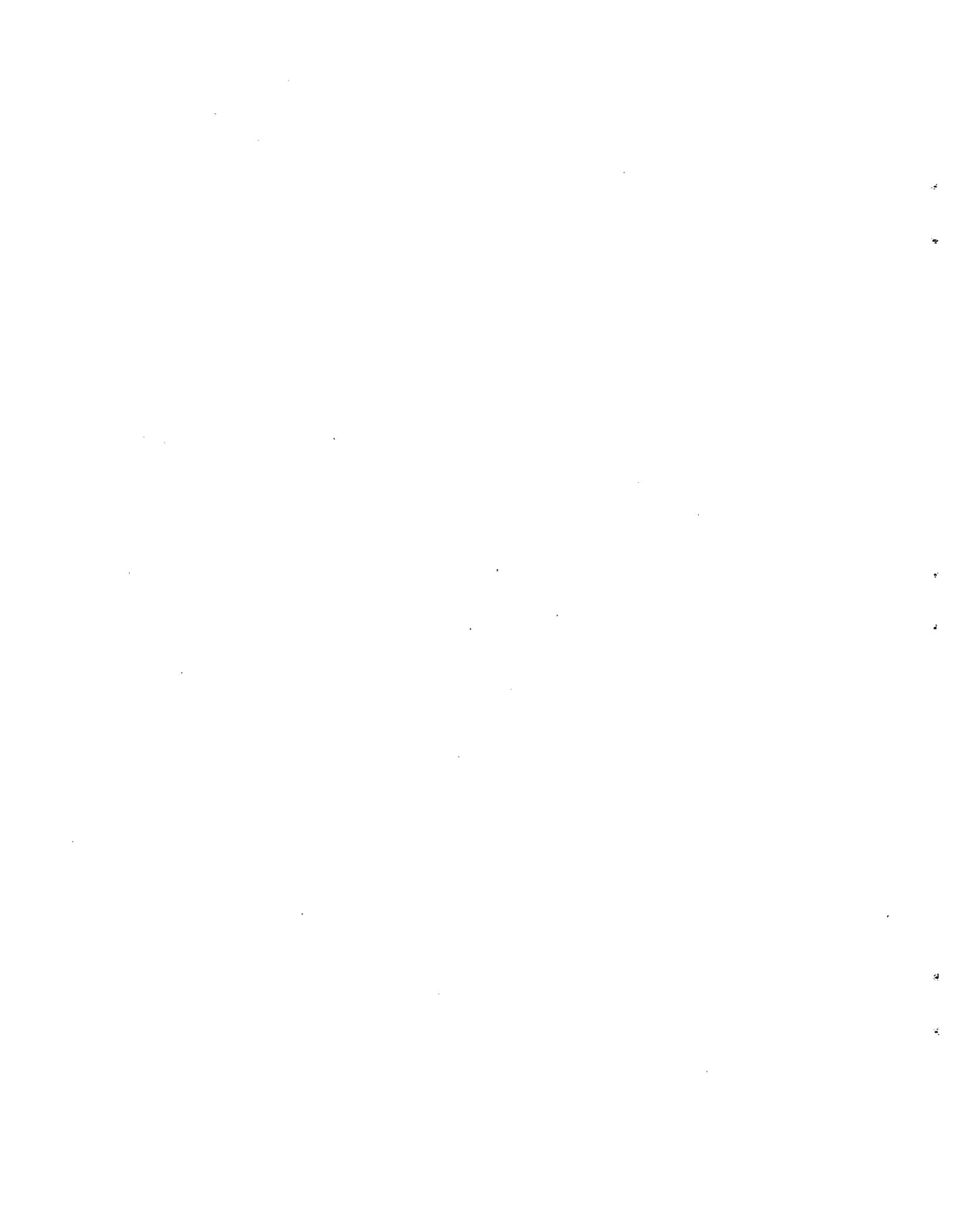
18/ Un intento de definición y análisis de las características de estos regímenes puede consultarse en G.W. Rama, Educación, imágenes y estilos de desarrollo, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/6/reimpr. 2, Buenos Aires, diciembre 1978.

19/ Cfr. Antonio Gramsci, "En busca del principio educativo", en Cultura y literatura, trad. de Jordi Solé-Tura, Ed. Península, Madrid, 1967, pág. 69.



PARTE II

EDUCACION, CLASES SOCIALES Y ESTRATIFICACION.
SOCIO-OCUPACIONAL EN AMERICA LATINA



En América Latina, en contraposición con lo acaecido en otras culturas y en otras sociedades, la expansión de la educación ha sido básicamente hecha por el Estado. A él se deben, en abrumadora proporción: la contratación de los primeros docentes y la formación de quienes los siguieron hasta nuestros días; la construcción de los edificios; la adquisición de materiales didácticos; en fin, la asignación de recursos que hicieron posible la expansión aludida en todos los niveles de enseñanza y en las áreas urbanas y rurales, en magnitudes muy superiores a los recursos aportados por el sector privado.

Es por ello que la evolución de la educación latinoamericana no puede considerarse al margen del Estado, así como éste no puede ser comprendido sino en relación con las sociedades civiles en las que se nutre y de las que constituye una síntesis política.

Las conexiones de sentido existentes entre la sociedad civil, el Estado y la evolución educativa no tienen un carácter mecánico y puede sostenerse que dicha evolución sólo es comprensible dentro del marco definido por el estilo de desarrollo seguido por cada sociedad.

Si se entiende por estilo de desarrollo "el proceso dialéctico entre "relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales que derivan "de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y "tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y de "la dependencia externa, así como de los valores o ideologías" ^{1/}, las relaciones recíprocas entre la dinámica de la educación y aquella de las clases sociales pueden considerarse desde distintos ángulos:

- i. La articulación de las clases sociales y la evolución educativa;
- ii. Las posiciones ocupacionales y la educación;
- iii. La educación como dimensión de la estratificación social;
- iv. La distribución de la educación y sus implicaciones sociales.

A. Articulación de clases y evolución educativa

A grandes rasgos, las formaciones socioeconómicas latinoamericanas han pasado por los siguientes momentos: a) precolombino; b) colonial; c) de desarrollo hacia afuera; d) de desarrollo hacia adentro.

Dentro del primer momento, cabe distinguir entre: a) aquellos territorios que contaban con un contingente de población indígena relativamente significativo y con alguna forma de organización asimilable a la estatal y que, con posterioridad, pasaron a ser regiones que actualmente forman parte de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú; b) el resto de los países, con poblaciones precolombinas de bajo volumen, relativamente aisladas y con baja evolución cultural.

El segundo momento estuvo condicionado por la estructura demográfica y etnocultural, antes mencionada, de las respectivas sociedades, por los recursos naturales de los respectivos países, por los avatares políticos internos e internacionales de la metrópoli, el pasaje del interés predominante en los metales preciosos a la explotación agropecuaria y el origen de la fuerza de trabajo a la que se recurrió. La población indígena fue utilizada bajo distintas formas de servidumbre, ya sea en la explotación minera, manteniendo su producción agrícola como forma de abastecimiento de las mismas minas (Bolivia, Ecuador, México, Perú), ya sea en la producción agrícola, a lo que se agregó la exacción de tributos a las comunidades (Nicaragua, Honduras, Guatemala). Se recurrió a la importación de mano de obra esclava para las explotaciones agropecuarias (Venezuela, Brasil, Haití, las islas del Caribe) y a la importación de colonos y de trabajadores asalariados desde España (Chile, Costa Rica), y desde otros países de Europa, aunque en un momento posterior (Argentina, Uruguay).

El pasaje del desarrollo hacia afuera con centro en España, al desarrollo hacia afuera dentro de la división internacional del trabajo bajo la hegemonía inglesa hasta comienzos de este siglo, y norteamericana con posterioridad, dependieron, en consecuencia, de los recursos naturales, de la estructura poblacional y etnocultural que se había configurado hasta ese momento y de la naturaleza de los sectores dominantes que emergieron de las guerras o de los procesos que llevaron, en distintos momentos, a la aparición de las llamadas 'repúblicas liberales' independientes.

Algunos países que siguieron en esta etapa del desarrollo hacia afuera hasta muy avanzado este siglo, habían basado su evolución en el mantenimiento de las relaciones coloniales o serviles (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana). En ellos, la urbanización es un proceso reciente aunque acelerado, y presentan, en general, un rezago relativo muy grande en su desarrollo educativo.

Otros países, que utilizaron mano de obra europea, predominantemente colonos y asalariados para la explotación agropecuaria (Argentina, Uruguay, Chile y, más tarde, Costa Rica), tuvieron un desarrollo industrial y urbano relativamente temprano y un desarrollo educativo relativamente mayor que el resto de los países de la región, de acuerdo con distintos indicadores (alfabetización, cobertura, menor disparidad urbano-rural, promedio de años de instrucción).

Otros países registran un desarrollo intenso de alguna región de su territorio, desarrollo que no se expande sino más tardíamente al resto del ámbito nacional. Tal es el caso de Brasil, Colombia, México. El desarrollo

de industrias y la urbanización son relativamente tardías. En términos de sus indicadores educativos, muestran grandes disparidades internas.

Por último, otros países comienzan tardíamente su desarrollo industrial y urbano, luego de un período más o menos largo de rezago de su producción agropecuaria, a partir de algún producto de fuerte demanda en el mercado internacional (Ecuador, Perú, Venezuela). El proceso de urbanización es muy intenso en estos países y muestran grandes heterogeneidades educativas. Los dos primeros, entre sus zonas rurales y urbanas. Venezuela, por su parte, registra la coexistencia de tasas relativamente altas de analfabetismo y de porcentajes también relativamente altos de población con estudios universitarios.

El agrupamiento de países que se acaba de hacer, no pretende más que sugerir que sobre la base etnocultural y la población preexistente, los procesos de desarrollo industrial y de urbanización facilitan la constitución de sectores medios con base en el comercio, los servicios y la manufactura (profesionales, técnicos, empleados, trabajadores por cuenta propia) y de sectores obreros con base en la producción fabril, cualquiera sea el tamaño de la empresa y el grado de empleo de tecnologías modernas. La articulación de estas clases emergentes y sus posibles alianzas con las clases dominantes, a su vez, estará condicionada por la propia estructura de éstas: terratenientes, industriales, comerciantes y sus diversas combinaciones entre sí y con el sector financiero interno y externo. La capacidad de presión de las clases emergentes y las diferentes alianzas en que entraron con los grupos dominantes, darían cuenta del desarrollo del Estado y, también, de la evolución educativa.

Sin embargo, como antes se indicara, esta conexión entre articulaciones de clase y desarrollo de la educación dista mucho de ser mecánica y lineal. El retardo en la expansión educativa, la misma expansión educativa y las medidas restrictivas posteriores, no alcanzan por igual a todos los sectores sociales, ni de la misma manera, ni en el mismo momento, ni por los mismos procedimientos. Deben considerarse, en cada caso, dónde se genera la demanda de expansión y las posibilidades y límites de la acción de las clases y del Estado, así como la situación educativa general de la sociedad. Hay países con economías predominantemente agroexportadoras, de mercado y con un grado relativamente bajo de urbanización, en los que ha sido posible lograr un desarrollo acelerado de los niveles educativos rurales (Paraguay, Costa Rica) y aun una decisión de postergar la expansión de la educación universitaria hasta lograr una difusión masiva de la enseñanza básica (Costa Rica), aunque la articulación de las clases sociales y su expresión política en el Estado parecen ser de distinta naturaleza.

El análisis de la conexión entre las articulaciones de clase y el desarrollo educativo, así como la probabilidad de obtener proposiciones concluyentes se dificulta todavía más si se consideran otros aspectos, tales como: la evolución interna de la economía de los países, que establece las condiciones de posibilidad; la situación sociopolítica interna y los distintos márgenes que ofrece para optar por una u otra alternativa; los cambios en la división internacional del trabajo y las distintas probabilidades que se abren a los países para insertarse en ella y las diferentes posibilidades que de ahí se derivan.

Tampoco parece poder arribarse a conclusiones definitivas si se analiza la relación en sentido inverso, es decir, la influencia del desarrollo educativo sobre las articulaciones de clase. Así, podría afirmarse que existen países con alto desarrollo educativo en los que se estructuraron fuertes aparatos sindicales (Argentina, Chile) y países con alto desarrollo educativo que, aparentemente, no consiguieron conformar aparatos sindicales fuertes (Uruguay). Sin embargo, ésta proposición no se sostiene si se consideran distintos momentos históricos, la diferente extensión de la organización sindical en la fuerza de trabajo, y la cambiante relación de los sindicatos con el sistema político.

Asimismo, podría proponerse que países con alto desarrollo educativo (Argentina, Uruguay), no produjeron movimientos campesinos capaces de inducir a los sectores dominantes a incluirlos en las alianzas de clase, mientras que países con bajo desarrollo educativo registran coyunturas de alta y generalizada movilización campesina cuya presencia debe ser tenida en cuenta en las alianzas políticas (Bolivia, Honduras). Esta constatación también resulta cuestionable cuando se consideran las formas organizativas y los sistemas productivos predominantes en ambos casos (predominio de 'farmers' y cooperativas en los dos primeros países; minifundio y comunidades en el tercero) y las posibilidades de alianzas de clases que se abren en uno y otro caso.

Quizás la única tendencia general que puede discernirse es aquella que asocia la emergencia de capas medias vinculadas a procesos de urbanización, industrialización y crecimiento del aparato estatal relativamente tempranos, en sociedades que no recurrieron a la utilización de mano de obra indígena ni a la importación de mano de obra esclava, con el surgimiento, también relativamente temprano, de un sistema educativo y la expansión educacional. La proposición inversa también podría sostenerse plausiblemente.

La expansión de los sectores ocupacionales no manuales que se está registrando en los países de la región que tienen niveles más bajos de desarrollo relativo, sugeriría que ellos podrían repetir la expansión educativa de los países relativamente más avanzados. La intensidad de los cambios económicos, poblacionales y culturales ha producido una diferenciación social grande y reciente y los valores, normas y comportamientos emergentes y en ebullición, han de requerir un tiempo de sedimentación que, muy probablemente, no ha de ser corto. En estas condiciones de ritmo de cambio acelerado, las conexiones entre articulaciones de clase y sistema educativo suelen plantearse en medio de una serie de perplejidades acerca de los valores a transmitir, por medio de qué educación, a qué sectores sociales y para qué sociedad.

La historia social de la educación en América Latina ha sido escrita sólo parcialmente y la complejidad creciente de las sociedades latinoamericanas no hará más fácil esa tarea en el futuro.

B. Posiciones ocupacionales y educación

La distribución de la población en las distintas posiciones existentes en una sociedad, definidas por las categorías de la ocupación (empleador, empleado, obrero, cuenta propia), la ocupación (profesional y técnico, directivo, empleado, obrero calificado, obrero no calificado, etc.) y la rama de actividad (extractiva, manufacturera, comercio, servicios, etc.), no es equivalente a la distribución de esa población según las situaciones de clase. Para que fueran equivalentes sería necesario que tuvieran en cuenta la naturaleza de las unidades económicas en que existen las posiciones y, más aún, las relaciones efectivamente existentes entre dichas unidades.

Sin embargo, el agrupamiento de las posiciones sociales según las tres dimensiones antes expuestas (categoría en la ocupación, ocupación y rama de actividad), provee de una distribución de la población económicamente activa según grupos de prestigio ocupacional que puede tomarse como un indicador de la base estructural de las orientaciones de acción de los distintos sectores sociales respecto de la educación.

Los análisis que están disponibles sobre la estructura ocupacional de la región, abarcan el período comprendido entre 1960 y 1970. Según ellos, se ha registrado una ampliación de los estratos medios y altos de los sectores secundarios y terciarios, dentro de una tendencia general al crecimiento de dichos sectores y a la disminución o estabilización relativas de las ocupaciones en el sector primario (cuadro II-1). Por otra parte, se ha observado un creciente grado de asalarización de los trabajadores en todos los sectores productivos y en todos los niveles ocupacionales, así como que los heterogéneos sectores 'medios' de las zonas urbanas, dedicados a ocupaciones no manuales, han tenido un crecimiento mucho más rápido que los sectores de trabajadores manuales de la industria y de los servicios básicos y aun que los grupos clasificados como marginales 2/.

En el análisis del prestigio acordado socialmente a las ocupaciones deben tenerse presente al menos dos aspectos: a) la escala de prestigio; b) la estabilidad de dicha escala.

En lo que hace a la existencia de escalas del prestigio acordado a las distintas ocupaciones, las últimas investigaciones realizadas en la región datan de hace ya casi veinte años. Ellas demostraban la existencia de dichas escalas y su gran similitud en ciudades como Buenos Aires, Río de Janeiro, Montevideo y Santiago de Chile.

En lo que respecta a la estabilidad de las escalas del prestigio acordado a las ocupaciones, se ha establecido que ni el nivel de industrialización y desarrollo, ni el grado de modernización de la estructura social alcanzan a hacer variar en forma significativa el prestigio que se asigna a las ocupaciones. Se sostiene que: a) los países que realizaron cambios estructurales profundos tuvieron, en la invariabilidad de las evaluaciones sociales de las ocupaciones, uno de los obstáculos más severos; b) para que se produzcan cambios significativos se requiere un período prolongado que

Cuadro II.1. América Latina: Estructura y nivel educativo de los estratos ocupacionales, 1960 y 1970

(Once países seleccionados) a/

Estratos	Porcentaje y tamaño absoluto de los estratos			Porcentaje de crecimiento de cada estrato en el período intercensal	Niveles de educación			Variación (%)
	1960	1970	Variación		Número de escolaridad	1960	1970	
Estrato 1: Medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias (empleadores, personal de dirección)	2 980 094 (6,1)	2 376 938 (3,8)	-603 156 (-2,3)	-20,2	Ninguno	13,6	13,3	-0,3
					1 a 3 años	23,8	9,8	-14,0
					4 a 6 años	35,3	29,7	-5,6
					7 a 9 años	7,4	17,6	10,2
					10 a 12 años	11,2	13,7	2,5
					13 años y más	8,7	15,9	7,2
Estrato 2: Medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias (profesionales y semiprofesionales libres y dependientes)	1 807 598 (3,7)	3 127 550 (5,0)	1 319 952 (1,3)	73,0	Ninguno	2,7	8,6	5,9
					1 a 3 años	6,4	3,8	-2,6
					4 a 6 años	23,1	15,1	-8,0
					7 a 9 años	8,2	10,9	2,7
					10 a 12 años	23,8	24,1	0,3
					13 años y más	35,8	37,5	1,7
Estrato 3: Medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias (empleados, vendedores; personal subalterno; comercio por cuenta propia)	4 250 298 (8,7)	7 756 324 (12,4)	3 506 026 (3,7)	81,5	Ninguno	4,3	13,6	9,3
					1 a 3 años	11,9	11,7	-0,2
					4 a 6 años	40,3	33,8	-6,5
					7 a 9 años	16,4	20,0	3,6
					10 a 12 años	17,9	14,9	-3,0
					13 años y más	9,2	6,0	-3,2
Estrato 4: Bajos en ocupaciones secundarias (asalariados, cuenta propia, familiar sin remunerar)	10 894 442 (22,3)	14 511 832 (23,2)	3 617 390 (0,9)	33,2	Ninguno	19,2	19,2	0,0
					1 a 3 años	32,2	23,1	-9,1
					4 a 6 años	41,5	41,8	0,3
					7 a 9 años	4,3	12,9	8,6
					10 a 12 años	2,3	2,5	0,2
					13 años y más	0,5	0,5	0,0
Estrato 5: Bajos en ocupaciones terciarias (trabajadores de servicios; asalariados, cuenta propia, familiar sin remunerar)	3 761 758 (7,7)	5 567 039 (8,9)	1 805 281 (1,2)	48,0	Ninguno	29,1	24,0	-5,1
					1 a 3 años	33,8	26,0	-7,8
					4 a 6 años	32,5	37,5	5,0
					7 a 9 años	2,6	10,3	7,7
					10 a 12 años	1,5	1,8	0,3
					13 años y más	0,5	0,4	-0,1
Estrato 6: Bajos en ocupaciones primarias (asalariados, cuenta propia no empleadores, familiar sin remunerar)	16 805 776 (34,4)	22 017 952 (35,2)	5 212 176 (0,8)	31,0	Ninguno	47,1	45,2	-1,9
					1 a 3 años	36,8	30,2	-6,6
					4 a 6 años	14,9	20,2	5,3
					7 a 9 años	0,7	3,8	3,1
					10 a 12 años	0,4	0,4	0,0
					13 años y más	0,1	0,2	0,1
Estrato 7: Medios y altos en ocupaciones primarias (empleadores agrícolas y en actividades extractivas)	1 709 890 (3,5)	562 959 (0,9)	-1 146 931 (-2,6)	-67,1	Ninguno	25,3	28,0	2,7
					1 a 3 años	26,7	26,6	-0,1
					4 a 6 años	27,5	29,0	1,5
					7 a 9 años	9,7	9,0	-0,7
					10 a 12 años	10,2	4,2	-6,0
					13 años y más	0,6	3,2	2,6
Otros	6 644 144 (13,6)	6 630 406 (10,6)	-13 738 (-3,0)					
PEA TOTAL	48 854 000 100,0	62 551 000 100,0	13 697 000	28,0				

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", La educación y los problemas del empleo, Informes Finales/3, Buenos Aires, 1981, cuadro 33.

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

afecte a una o más generaciones sujetas, a su vez, a un sistema de transformaciones ideológico-valorativas de gran magnitud; c) cuando se trata de transformaciones graduales de la estructura ocupacional en el mediano plazo, la repercusión de los cambios en las evaluaciones sociales de dicha estructura no parece constituir un elemento capaz de producir alteraciones significativas 3/.

En el proceso de crecimiento económico se produce el surgimiento de nuevas ocupaciones, así como la redefinición y la desaparición de otras ya existentes. Este proceso de selección social de las ocupaciones se realiza en estrecha relación con los cambios estructurales de la sociedad. El meollo del asunto no radica en discutir si en la región se han producido cambios en la esfera productiva y ocupacional y cuál ha sido la dimensión de esos cambios, sino en considerar cuáles son sus alcances y las características cualitativas de los cambios con respecto a la alteración de las percepciones que se tienen sobre dichas ocupaciones.

Todo hace suponer que, en la región y durante el período 1960-1970, pueden haberse producido ciertas alteraciones en la percepción y evaluación de aquellas ocupaciones vinculadas a las empresas industriales modernas con alta tecnología, o a empresas de gran prestigio (principalmente las transnacionales), o relacionadas con altos requerimientos educacionales o de formación y capacitación especializada.

Para abrir juicio sobre el impacto real que puedan haber tenido estas nuevas ocupaciones en la estabilidad de las escalas de prestigio, debe tenerse en cuenta el fenómeno de la segmentación de los mercados, su visibilidad relativa y, por último, su significación numérica, ya que todos los indicadores disponibles conducen a considerar que la magnitud de las mismas es de muy escasa significación 4/.

Sin embargo, la interpretación del crecimiento de los estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias entre los años 1960 y 1970, merece algunos comentarios: a) la población económicamente activa tiene su inercia propia y los censos de 1970 apenas empiezan a registrar los primeros efectos de la explosión educativa regional, comenzada en la década de los 50, en quienes se van incorporando a los mercados de trabajo; b) la información referida a la población económicamente activa total, debido al peso numérico de los grupos de edad más avanzada, no refleja adecuadamente la situación de los más jóvenes y, en particular, de las mujeres cuya condición (en términos de participación económica), ha comenzado a crecer hace relativamente poco tiempo en la mayoría de los países de la región; c) las consideraciones precedentes son especialmente válidas para los países que iniciaron tardíamente un proceso de intensa urbanización y expansión del nivel educativo; d) los estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias, básicamente no manuales y con requerimientos educativos más altos, son los que registran un mayor crecimiento relativo, lo que, por un lado, indica el aumento del número de puestos en ellos y, por otro lado, explicaría la demanda de la población de mayor educación, lo que no implica necesariamente un cambio en las escalas del prestigio de las ocupaciones.

La clasificación de las ocupaciones en manuales y no manuales, está muy asociada a las escalas de prestigio acordado a las ocupaciones y hunde sus raíces en una concepción aristocrática y estamental del trabajo que se remonta, por lo menos, hasta la cultura griega. Sin entrar en la polémica acerca de si la distinción entre ocupaciones manuales y no manuales tiende a acentuarse o a desdibujarse con los procesos de industrialización y modernización, puede constatarse que en la región dicha distinción mantiene su vigencia y su valor predictivo en relación con comportamientos, valores y actitudes diferentes 5/.

La consideración de las relaciones entre educación y estructura ocupacional no puede partir de una concepción estática de ambas dimensiones, sino de que una y otra están en continuo cambio y, por lo tanto, también sus relaciones recíprocas. La correspondencia entre la escala de prestigio ocupacional y la educación está, así, en constante redefinición. Por un lado, por el solo hecho de que la expansión educacional cubre todos los niveles, tiende a crecer el nivel educativo de todas las ocupaciones. A su vez, este crecimiento establece nuevas exigencias educativas para el ingreso a las ocupaciones, lo que crea nuevas expectativas y evaluaciones entre educación y ocupación. Para una misma ocupación, las exigencias y las expectativas respecto del nivel educacional 'correspondiente' serán extremadamente variables, en el tiempo y en el espacio, de acuerdo con el medio social considerado y, particularmente, para los distintos grupos de edades.

Los cambios en las expectativas de las distintas categorías de agentes sociales relativas a la educación y a la ocupación, las probabilidades diferenciales de satisfacer esas expectativas y la redefinición de los niveles de exigencias y requisitos educacionales para cada ocupación, por parte de los agentes sociales de los distintos sectores y de diversos grupos de edad, resultan de procesos sociales complejos y pueden provenir de transformaciones de origen muy diferente (la estructura ocupacional, la expansión educativa, los cambios en las pautas de evaluación de la educación, etc.).

En consecuencia, no es conveniente dar por supuesta la existencia de criterios nítidos fijados por los empleadores o de políticas explícitas elaboradas por ellos para todo el abanico de la estructura ocupacional. Tampoco es aconsejable suponer que las transformaciones reales se traducen mecánicamente en expectativas de los agentes sociales. Con frecuencia, la percepción que se tiene del nivel educacional que hay que alcanzar para obtener ciertas ocupaciones, o de las exigencias educacionales de éstas en el mercado laboral de pertenencia, están vinculadas a estereotipos o imágenes sociales, altamente dependientes de la posición social de los individuos y de los factores que contribuyen a formarlos.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, se han formulado las siguientes hipótesis:

- a. La relación entre estructura ocupacional y educación tiende a alterarse de manera lenta y gradual;
- b. Los niveles educacionales de cada ocupación tienden a crecer de manera continua;

- c. La expansión educativa tiende a producir un adelanto de las expectativas y aspiraciones, que la estructura ocupacional no puede satisfacer adecuadamente;
- d. En condiciones de violenta expansión educativa, como la acaecida en la región, la redefinición de los niveles de correspondencia entre ocupación y educación no alcanza a neutralizar los efectos de las expectativas y aspiraciones ocupacionales basadas en los niveles educativos alcanzados.

Para poner a prueba estas hipótesis se dispone de la información proveniente de las muestras censales de quince países de la región, para los años 1960 y 1970. Los estratos ocupacionales que se definieron fueron los siguientes:

Estrato 1: Medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias (empleadores y personal de dirección de comercio, industria y servicios);

Estrato 2: Medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias (profesionales y semiprofesionales libres y dependientes);

Estrato 3: Medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias (empleados, vendedores y personal subalterno de la industria, comercio y servicios; comercio por cuenta propia);

Estrato 4: Bajos en ocupaciones secundarias (asalariados, cuenta propia y familiar sin remunerar);

Estrato 5: Bajos en ocupaciones terciarias (trabajadores de servicios: asalariados, cuenta propia, familiar sin remunerar);

Estrato 6: Bajos en ocupaciones primarias (asalariado rural, trabajadores por cuenta propia, no empleadores y familiar sin remunerar);

Estrato 7: Medios y altos en ocupaciones primarias (empleadores agrícolas y en actividades extractivas).

Los estratos 1, 2 y 3, corresponden a las ocupaciones no manuales y los restantes a las ocupaciones manuales. El estrato 7 se ha incluido entre estas por las características de los empleadores agrícolas y en actividades extractivas de la región, gran parte de ellos propietarios o poseedores de medianas o pequeñas unidades económicas.

La información sobre los niveles educacionales de los estratos así definidos (cuadro II.2), permite extraer las siguientes conclusiones:

- a. El corte o la discontinuidad mayor en el promedio de años de escolaridad se produce entre los estratos 3 y 4, es decir, entre las ocupaciones manuales y las no manuales. Esto es válido para todos los países y para los dos años considerados.
- b. Si se consideran los estratos manuales y los no manuales por separado, puede observarse que: i) para los estratos manuales, el crecimiento del

Cuadro II.2. Promedio de años de escolaridad para siete estratos ocupacionales en quince países de América Latina, PEA 10 años y más, 1960 y 1970

País	Año	Estratos ocupacionales						
		Empleadores y personal de dirección	Profesionales y semi-profesionales y dependientes	Cuenta propia, comercio, vendedores empleados	Bajos en ocupaciones secundarias	Bajos en ocupaciones terciarias	Bajos en ocupaciones primarias	Empleadores en agricultura e industria extractiva
Argentina	1960	6,1	11,0	6,9	4,5	3,7	2,7	3,6
	1970	9,0	11,6	8,6	6,2	5,9	4,4	6,3
Brasil	1960	4,7	10,6	7,2	2,7	2,4	0,9	5,2
	1970	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1960	8,9	10,8	8,1	4,9	3,8	2,5	7,1
	1970	9,1	11,8	8,7	5,2	4,6	3,1	7,0
Costa Rica	1960	7,1	11,4	6,1	4,1	3,2	2,4	3,2
	1970	7,9	10,6	7,3	4,5	4,2	2,9	3,4
Ecuador	1960	6,6	10,0	6,0	3,7	2,7	1,8	3,1
	1970	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	1960	5,1	9,4	4,7	2,8	1,8	0,6	2,5
	1970	6,4	10,1	5,5	3,6	2,5	1,0	1,8
Guatemala	1960	4,4	8,5	5,6	2,3	1,5	0,5	0,8
	1970	5,9	10,0	6,3	2,6	2,1	0,8	2,2
Honduras	1960	6,7	9,0	4,8	2,4	1,7	0,7	1,2
	1970	...	...	...	...	...	...	...
México	1960	3,8	8,5	6,2	3,5	2,3	1,7	1,4
	1970	6,2	9,3	5,6	3,5	2,9	1,6	2,6
Nicaragua	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	6,9	10,2	5,1	3,1	2,0	0,7	1,8
Panamá	1960	8,5	11,1	8,5	5,4	4,3	2,0	3,1
	1970	9,0	11,8	8,6	5,5	4,9	2,4	3,5
Paraguay	1960	9,4	10,8	7,7	3,9	3,5	2,3	4,3
	1970	8,4	11,3	7,5	4,3	3,9	2,7	5,0
Perú	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	8,1	12,0	7,0	4,6	4,3	2,1	4,1
Rep. Dominicana	1960	7,9	9,4	5,4	3,6	2,6	1,4	2,5
	1970	6,7	10,1	6,4	3,6	3,2	1,7	2,0
Uruguay	1960	6,1	9,8	6,5	4,3	3,7	2,6	4,0
	1970	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1977, cuadro 33, pág. 99.

promedio de años de escolaridad desde las ocupaciones rurales (bajos en ocupaciones primarias), hasta las industriales (bajos en ocupaciones secundarias), sigue en todos los países una pauta regular que se interrumpe al pasar a los estratos más bajos de las ocupaciones no manuales; ii) para los estratos no manuales, el orden de menor o mayor promedio de años de escolaridad es el siguiente: Estrato 3, Estrato 1, Estrato 2.

- c. La distancia entre el estrato ocupacional manual más alto y el no manual más bajo (estratos 4 y 3), no parece seguir una pauta definida de acuerdo con el grado de desarrollo relativo de los países. En efecto países con alto desarrollo relativo, tienen diferencias en las distancias relativas en los promedios de años de escolaridad entre los estratos manuales y no manuales: esa distancia es alta en Argentina y Chile; media en Brasil y Uruguay; baja en México. En lo que respecta a los países de menor desarrollo relativo esa distancia es alta en Guatemala y Paraguay y baja en El Salvador, Honduras y Nicaragua. En países con desarrollo relativo intermedio, la distancia entre los estratos manuales y no manuales es alta en Costa Rica y Panamá y media en Ecuador y República Dominicana.
- d. En cambio, cuando se considera la relación entre los niveles de desarrollo educacional y la distancia relativa entre las ocupaciones manuales y las no manuales, según los promedios de años de escolaridad, se registra una pauta de asociación más definida, según la cual mientras mayor sea el desarrollo educativo de los países, tienden a ser mayores las diferencias en los promedios de años de escolaridad entre los estratos manuales y no manuales, y viceversa (cuadro II.3). Entre los países considerados, Guatemala y México constituyen excepciones a esas tendencias.
- e. Las mayores diferencias en promedios de años de escolaridad entre las ocupaciones manuales y no manuales se producen en aquellos países que han tenido una rápida expansión educativa (Costa Rica, Chile y Panamá).
- f. Si en vez de considerar el agrupamiento entre manuales y no manuales, se considera cada estrato ocupacional por separado, se observa que mientras más avanzado es el nivel educativo del país, menor es la variación de los promedios de años de escolaridad entre los estratos. Argentina, Chile y Uruguay presentan la homogeneidad más alta, en tanto que El Salvador, Honduras y Nicaragua, presentan la homogeneidad más baja.

De lo expuesto puede concluirse que la expansión educativa y la modernización tienden a producir inicialmente un aumento de la distancia educacional entre ocupacionales manuales y no manuales y, posteriormente, a reducir dicha distancia.

Las situaciones nacionales difieren según la discontinuidad preexistente entre lo rural y lo urbano, el peso del empleo administrativo (público y privado) en el estrato 3, y la existencia de población de origen indígena en la composición de los estratos manuales.

Cuadro II.3. América Latina: Niveles de desarrollo educacional y distancia relativa educacional entre ocupaciones manuales y no manuales en países escogidos, 1970

Distancias	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV
Alta	Argentina Chile Costa Rica	Panamá Paraguay		Guatemala
Media	Uruguay (1960)	Ecuador (1960)	Brasil (1960) República Dominicana	
Baja		México		El Salvador Honduras (1960) Nicaragua

Fuente: Filgueira, Carlos. Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DELC/4, Buenos Aires, 13 setiembre 1977, cuadro 32, pág. 83.

Las relaciones entre la estructura ocupacional y la educación parecieran seguir las siguientes tendencias: a) un acortamiento gradual de las diferencias entre los estratos manuales más altos y los estratos más bajos no manuales; b) una homogeneización de los perfiles educativos dentro de cada estrato, es decir, de los no manuales por un lado y de los manuales por el otro; c) las dos tendencias antes descritas dan como resultado el aumento de la diferencia en años promedio de escolaridad entre las categorías manuales y no manuales, y no su disminución.

Por lo tanto, si bien no hay prueba concluyente sobre la pertinencia de la dicotomización manual-no manual en todos los países de la región, no hay indicación de que tienda a hacerse menos pertinente y a perder su valor predictivo.

Retomando las hipótesis antes expuestas, la información que se acaba de considerar no permite sacar conclusiones respecto de la alteración lenta y gradual de las relaciones entre estructura ocupacional y educación. Por otro lado, salvo contadas excepciones, permite mantener la hipótesis de que los niveles educacionales de cada ocupación tienden a crecer de manera continua.

Tampoco es posible sacar conclusiones definitivas respecto a que la estructura ocupacional estaría imposibilitada para satisfacer adecuadamente el adelanto de las expectativas y aspiraciones producidas por la expansión educativa. Por el contrario, la información disponible parecería sugerir que ello ha sido posible. Cabe recordar aquí lo antes expuesto respecto de que en muchos países la expansión educativa es relativamente reciente y sólo ha alcanzado a los grupos más jóvenes de la población económicamente activa.

Es tal vez por eso que, cuando se considera el crecimiento del promedio de años de escolaridad en nueve países de la región entre los años 1960 y 1970, para los siete estratos ocupacionales definidos, se constata que, en un contexto de gran expansión educativa, los promedios no han aumentado en forma espectacular sino más bien en forma gradual. Además, puede observarse que los estratos ocupacionales bajos (primarios, secundarios y terciarios), no son los que más han crecido (salvo algunos casos) y, en situaciones de expansión educativa adelantadas a la estructura ocupacional, sería de esperar que en ellos se concentrara el mayor número de los educados que no logran satisfacer sus aspiraciones ocupacionales (cuadro II.4).

Los estratos ocupacionales medios y altos muestran comportamientos erráticos respecto del crecimiento de los años promedio de escolaridad en el período y para los países considerados. En efecto, el estrato de los empleadores y personal de dirección de comercio e industria, ha registrado el mayor crecimiento, en relación con los otros estratos ocupacionales, en Argentina, El Salvador, Guatemala y México, mientras que ha crecido menos que los restantes estratos en Chile, Paraguay y República Dominicana. Los profesionales y semiprofesionales, libres o dependientes, registran un crecimiento en su promedio de años de escolaridad mayor que los otros estratos en Chile, Guatemala y Panamá, mientras que han crecido menos que los restantes estratos en Argentina y Costa Rica. El crecimiento del promedio de años de escolaridad del estrato de ocupaciones terciarias no manuales ha sido superior al de los otros estratos en Costa Rica y República Dominicana, pero ha sido el más bajo en México, Panamá y Paraguay.

Quizás las características de la información utilizada, originada en los censos, no permita discernir las readecuaciones que se han producido entre las categorías ocupacionales y los niveles educativos 'adecuados', debido a que ella no registra el tipo específico de trabajo, ni las remuneraciones recibidas, ni el carácter de las unidades económicas en que se desarrolla la ocupación. En todo caso, la información censal no autoriza a sostener la hipótesis de que la estructura ocupacional no ha sido capaz de absorber los contingentes de fuerza de trabajo educada que se incorpora al mercado.

La información que ha permitido sostener que el desempleo tiende a afectar en mayor medida a la fuerza de trabajo joven y con mayor educación, es la proveniente de encuestas de empleo. La aparente contradicción entre una y otra fuente de información sugiere que, a la larga, esta fuerza de trabajo encuentra una ocupación 'adecuada', sea en el sector público, en los servicios o en ocupaciones de baja productividad medida en términos de ingresos o de horas trabajadas. La posibilidad de que estas formas de absorción puedan seguir operando en el futuro dependerá, básicamente, de la capacidad financiera

Cuadro II.4. Crecimiento del promedio de años de escolaridad según siete estratos ocupacionales en nueve países de América Latina, PEA 10 años y más, 1960-1970

(porcentajes)

Estratos ocupacionales	Argen- tina a/	Chile	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Méxi- co	Pana- má	Para- guay	Rep.Domini- cana
Empleadores y personal de dirección de comercio e industria	1,9	0,2	0,8	1,3	1,5	(2,4)b/	0,5	-1,0	-1,2
Profesionales libres y dependientes y semiprofesionales libres	0,6	1,0	-0,8	0,7	1,5	0,8	0,7	0,5	0,7
Actividades por cuenta propia del comercio y empleados, vendedores y personal subalterno de industria, comercio y servicios	0,8	0,6	1,2	0,8	0,7	-0,6	0,1	-0,2	1,0
Bajos en ocupaciones secundarias	0,7	0,3	0,4	0,8	0,3	0,0	0,1	0,4	0,0
Bajos en ocupaciones terciarias	1,2	0,6	1,0	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,6
Bajos en ocupaciones primarias	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	-0,1	0,4	0,4	0,3
Medios y altos en ocupaciones primarias	1,7	-0,1	0,2	-0,7	1,4	(1,2)b/	0,4	0,7	-0,5

Fuente: Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), JNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 13 de setiembre 1977, cuadro 36, pág. 102.

a/ Cifras corregidas para 1970.

b/ Resultados derivados de errores muestrales (1960)

del Estado, de la capacidad de presión de los sectores interesados y de las posibilidades de expansión del sector servicios.

Cuando se pasa del análisis más general de las relaciones entre ocupación y educación y se lo especifica por sexo, se encuentra que esas relaciones generales son válidas para los hombres y para las mujeres (cuadro II.5 y II.6.)

Se constata que el nivel educacional de las mujeres es menor en todos los estratos ocupacionales, excepto para las ocupaciones terciarias no manuales y las manuales en el sector secundario, en los países de mayor nivel de desarrollo y modernización relativos.

Es en las ocupaciones no manuales del sector terciario donde parece existir mayor capacidad de absorción de la creciente educación femenina, particularmente en aquellos países donde la participación femenina no se limita a las actividades tradicionales. Por otra parte, en los países más avanzados en términos educativos (Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay), para que la mujer pueda ingresar a las ocupaciones manuales del sector secundario, debe tener más educación que el hombre. Parece registrarse una tendencia según la cual en el sector terciario predominan las mujeres más jóvenes, mientras que en los sectores primario y secundario predominan las de mayor edad.

En el estrato profesional, las diferencias entre sexos no son muy notorias, quizás debido a la igualación que tiende a producir la exigencia de la credencial universitaria. En este estrato, el menor promedio de años de escolaridad de las mujeres podría explicarse por el hecho de que tienden a optar por carreras de menor prestigio y con menos años de estudio.

En términos generales, puede sostenerse que el sexo femenino parece actuar como desventaja, que puede ser compensada por el logro educacional, como una manera de tener mayores oportunidades para ingresar a la estructura productiva. Sin embargo, según información proveniente de distintas fuentes, esta sobreeducación no se vería recompensada por mayores remuneraciones o jerarquías laborales.

C. Educación y estratificación social

El papel que tiene la educación en relación con la estratificación social puede ser considerado, al menos, desde dos puntos de vista: el de la selección social y el de su distribución.

En el proceso de desarrollo, la selección social opera a través de la selección de posiciones y de individuos. La selección de posiciones sociales consiste en el fenómeno ya aludido de la emergencia, estabilización o decadencia de ciertas posiciones (como las de analista de sistema, mecanógrafa, institutriz, respectivamente), las que no se reducen sólo al ámbito económico

Cuadro II.5. Promedio de años de escolaridad masculina en siete estratos ocupacionales en quince países de América Latina, PEA 10 años y más, 1960 y 1970

País	Año	Estratos ocupacionales						
		Empleadores y personal de dirección	Profesionales y semi-profesionales y dependientes	Cuenta propia, comercio, vendedores empleados	Bajos en ocupaciones secundarias	Bajos en ocupaciones terciarias	Bajos en ocupaciones primarias	Empleadores en agricultura e industria extractiva
Argentina	1960	6,0	12,0	5,2	4,4	4,5	2,7	8,5
	1970	9,1	12,4	8,5	6,2	6,4	4,5	6,8
Brasil	1960	4,7	10,7	7,2	2,8	3,3	1,0	5,2
	1970	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1960	7,0	11,7	5,9	4,2	3,9	2,3	8,2
	1970	8,1	10,2	6,9	4,5	4,4	2,9	3,4
Costa Rica	1960	9,1	11,5	7,8	4,8	5,0	2,5	7,1
	1970	9,2	12,1	8,7	5,2	6,0	3,1	7,0
Ecuador	1960	6,5	11,2	5,9	4,1	4,0	1,8	3,1
	1970	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	1960	3,1	9,7	5,6	2,9	3,1	0,6	4,6
	1970	6,7	10,4	6,2	3,8	3,3	1,0	1,8
Guatemala	1960	4,8	8,8	5,4	2,4	2,3	0,5	0,8
	1970	6,3	10,3	5,9	2,7	3,1	0,8	2,2
Honduras	1960	6,6	9,5	4,9	2,6	3,0	0,7	1,2
	1970	...	...	...	...	...	...	...
México	1960	4,2	8,7	6,0	3,5	3,1	1,7	1,4
	1970	6,5	9,0	5,5	3,7	3,7	1,6	2,4
Nicaragua	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	7,5	11,2	5,4	3,2	2,8	0,7	1,8
Panamá	1960	8,6	11,2	8,0	5,4	4,8	2,0	3,0
	1970	9,0	12,0	8,1	5,6	5,5	2,4	3,5
Paraguay	1960	9,4	11,0	8,1	4,3	4,5	2,4	4,3
	1970	8,5	11,4	7,6	4,6	5,2	2,9	5,0
Perú	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	9,4	11,5	7,3	4,8	5,8	2,2	4,2
Rep. Dominicana	1960	8,0	10,3	5,4	3,7	3,7	1,4	2,5
	1970	6,5	10,4	6,2	3,5	4,0	1,7	2,0
Uruguay	1960	6,2	10,9	6,3	4,2	4,2	2,7	4,0
	1970	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1977, cuadro 34, pág. 100.

Cuadro II.6. Promedio de años de escolaridad femenina en siete estratos ocupacionales en quince países de América Latina, PEA 10 años y más, 1960-1970

País	Año	Estratos ocupacionales						Empleadores en agricultura e industria extractiva
		Empleadores y personal de dirección	Profesionales y semi-profesionales y dependientes	Cuenta propia, comercio, vendedores empleados	Bajas en ocupaciones secundarias	Bajas en ocupaciones terciarias	Bajas en ocupaciones primarias	
Argentina	1960	5,8	10,4	7,5	4,5	3,3	2,4	3,3
	1970	9,3	11,3	9,0	6,9	5,4	4,3	6,7
Brasil	1960	4,5	10,1	7,8	2,2	1,8	0,8	0,0
	1970	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1960	6,8	11,2	6,8	4,3	3,4	2,4	2,8
	1970	6,9	10,9	8,0	4,8	4,1	3,4	0,0
Costa Rica	1960	7,6	8,8	8,2	5,1	3,3	2,3	4,4
	1970	8,5	11,5	8,9	5,6	4,1	3,1	7,6
Ecuador	1960	5,7	9,0	6,3	3,0	2,2	1,2	2,8
	1970	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	1960	4,1	9,0	4,0	2,2	1,4	4,5	3,0
	1970	5,3	9,8	4,6	2,7	2,3	1,2	5,2
Guatemala	1960	3,3	8,0	6,1	1,5	1,3	0,3	1,2
	1970	4,8	9,7	7,0	1,9	1,7	0,5	1,6
Honduras	1960	10,3	8,5	4,6	6,2	1,3	0,3	0,0
	1970	...	...	...	...	...	...	...
México	1960	2,7	8,3	6,5	3,9	1,9	1,7	0,9
	1970	5,7	9,4	5,4	3,6	2,6	1,7	2,4
Nicaragua	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	5,6	9,4	4,5	3,2	1,9	0,4	3,9
Panamá	1960	7,7	11,2	8,8	5,0	4,2	1,7	4,2
	1970	8,8	11,6	9,1	4,9	4,5	1,4	3,4
Paraguay	1960	8,0	11,7	7,2	3,3	3,1	1,7	4,5
	1970	7,4	11,0	7,1	3,9	3,7	2,2	5,7
Perú	1960	...	...	...	...	...	...	...
	1970	4,6	12,6	6,4	3,3	3,3	1,0	3,1
Rep. Dominicana	1960	6,3	8,7	5,7	3,7	2,2	0,9	1,2
	1970	6,6	9,7	7,5	3,8	2,8	1,3	1,2
Uruguay	1960	5,8	7,2	9,1	4,7	3,3	2,8	3,6
	1970	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1977, cuadro 35, pág. 101.

u ocupacional. La selección de los individuos consiste en el conjunto de procesos y mecanismos mediante los cuales aquellos adquieren las condiciones los habilitan para acceder a una u otra posición.

La educación es uno de esos mecanismos institucionales, y opera según el grado de desarrollo de los países, del mismo sistema educativo y según el sector social que se considere. Así, por ejemplo, en la región, la alfabetización puede ser ventajosa para muchos individuos del sector informal y para los minifundistas, quienes poseen bajos niveles de escolaridad, tienen cada vez menos posibilidades de obtener empleo en el sector formal y cuyas opciones en el mercado laboral urbano se limitan a las actividades que constituyen el sector informal (empleo doméstico, servicios personales, comercio ambulante, trabajos no calificados). Aquellos que obtengan una licencia secundaria pueden pretender acceder a una ocupación no manual, mientras que los egresados de una universidad de prestigio pueden pretender acceder a posiciones de importancia social.

La pauta general que ha seguido la expansión educativa en los distintos países de la región es muy ilustrativa. En primer término, los diversos niveles se han diversificado en sentido horizontal y se han distanciado en sentido vertical, en medio de un proceso muy rápido de expansión. A esta diversificación interna deben agregarse una serie de desequilibrios:

- a. En primer término, cabe constatar la existencia de un contingente, más o menos numeroso según los países, que no tiene acceso al sistema educativo. Esta situación tiene vigencia, primordialmente, en las áreas rurales y, en particular, en aquellos países con porcentajes significativos de población indígena;
- b. En segundo lugar, la alta proporción de la población que no completa educación primaria, fenómeno que se registra incluso en los países de mayor desarrollo educativo relativo de la región y, en particular, nuevamente, en las zonas rurales;
- c. En tercer lugar, la estructura cada vez más ramificada de la enseñanza media, que comprende ciclos de varios tipos, desde los técnicos terminales de corta duración, hasta la educación secundaria, que abre el camino a la universidad y que tiene asiento predominantemente urbano;
- d. Por último, la jerarquización y diferenciación interna de los estudios universitarios, con el prestigio diferencial de las universidades y la importancia creciente de los cursos de postgrado 6/.

Lo que acaba de exponerse pone de relieve que la educación es un bien heterogéneo, aunque en la mayoría de los análisis se da por sentado que es un bien homogéneo.

La selección social de los individuos por intermedio del mecanismo del sistema educativo comienza, en consecuencia, por la imposibilidad o la posibilidad de ingresar al sistema y, una vez producido el ingreso, por la cantidad y calidad de la educación que se recibe. De tal manera, se definen

circuitos educativos diferenciales de los cuales son excluidos o participan distintos sectores de la población. La existencia de dichos circuitos diferenciales y las magnitudes cuantitativas y cualitativas de las diferencias, son a la vez el resultado y el objeto de una pugna social y ubican al sistema educativo y a las políticas correspondientes en el marco del sistema político global.

Desde el punto de vista de su distribución, la educación aparece como un bien socialmente valorado y el problema consiste, en consecuencia, en establecer los criterios que definen las evaluaciones y el cálculo de costos y beneficios implícitos en las actitudes y conductas. Por cierto, no debe pensarse que estos costos y beneficios se reducen sólo a los aspectos económicos, ya que hay en juego otros componentes instrumentales (por ejemplo, preparación a la migración, acceso a otro nivel cultural) y simbólicos (por ejemplo, el prestigio social).

Los fundamentos de la valorización social de la educación implican que se desarrollan actitudes y comportamientos hacia su posesión, con costos e intensidades variables, así como la existencia de un marco de referencia comparativo.

En este sentido, cabe recalcar que cada grupo social percibe a la educación dentro de su ámbito de visibilidad y acuerda prestigio diferencial según los propios umbrales emergentes de esa visibilidad. Esto se refleja en las expectativas que tienen los padres respecto del logro educativo de los hijos: los padres rurales tienden a esperar que sus hijos sean maestros; los padres de estratos bajos urbanos tienden a esperar que sus hijas sean enfermeras universitarias o educadoras de párvulos; los padres de estratos urbanos medios, tienden a esperar que sus hijos obtengan un título universitario tradicional.

Aquí se plantean una serie de dificultades entre las que cabe mencionar: a) la evaluación que los distintos estratos sociales hacen de la educación y las unidades de cálculo que utilizan para hacer sus balances de costo-beneficio; b) la existencia de otros mecanismos sociales que permitan acceder a logros definidos como similares a los que se obtendrían por el pasaje por el sistema educativo. Así, por ejemplo, se ha señalado que en algunos países desarrollados parece acordarse una menor valoración social a la educación que en los países en desarrollo; y que en los contextos más atrasados de la región se acuerda a la educación una valorización mayor que en los avanzados. Dada la expansión educativa en América Latina, parece estar fuera de duda la alta valoración social que se acuerda a la educación.

También debe tenerse en cuenta que la educación pertenece a ese tipo de bienes que permiten, a quienes los poseen, acceder a ciertas posiciones y disfrutar de cierto prestigio social. En la medida en que los bienes de ese tipo son privilegio de ciertos grupos, les aseguran el acceso a las posiciones y al prestigio correspondientes. Asimismo, en la medida en que el acceso a bienes de ese tipo se generaliza, se pierden las ventajas comparativas que acordaba su posesión y, si se quieren mantener las posiciones y los privilegios, se hace necesario buscar otro tipo de bienes adecuados para el logro de tales fines, o mayores cantidades de educación.

En lo que hace a la educación el proceso ha sido descrito de la siguiente manera: "cuando no se consideran aisladamente los comportamientos respecto a la educación, un proceso de esta naturaleza tiene como consecuencia que en la medida que un individuo o grupo de individuos incrementan sus niveles educacionales, aquellos que no lo hacen, ya sea porque se encuentran por debajo o por encima de los niveles educacionales logrados por estos individuos, adquirirán sin hacer nada una posición relativamente más desventajosa. Necesariamente, aquellos que están por debajo tendrán que redoblar sus esfuerzos para alcanzar a éstos o bien para no perder ventajas comparativas, mientras que los que se encuentran por arriba y disponen de mayores posibilidades de acceso a otros mecanismos, presionarán por la expansión de nuevos niveles o por formas de articulación del sistema educacional más complejas, de manera que se amplíen las distancias. La complejidad creciente de la estructura educacional contemporánea con niveles cada vez más altos (estudios doctorales y postdoctorales), la proliferación de nuevos currículos y requisitos siempre más exigentes, la estratificación entre colegios, liceos y universidades que se asocian real o simbólicamente a niveles superiores basados en el prestigio de los círculos elitarios, son todas formas determinadas en parte por factores ajenos a la productividad económica y a los requerimientos reales potenciales de la estructura productiva. Tienen sus fundamentos en la competencia por el acceso a ciertos bienes materiales o inmateriales como condición de mantener abiertos los canales de movilidad social sin que el sistema alcance a una igualdad desde abajo. En este sentido, es pertinente ver la educación como un sistema altamente credencialista, en donde su función propiamente productiva - económica - pierde vigencia en relación a una función más importante que le otorga sentido social: el control al acceso de un bien social. Las calificaciones adicionales que obtiene un individuo en lo referente a bienes posicionales, devalúan las posiciones logradas por otros. Y cuando todo el sistema tiende a redefinirse hacia arriba, la consecuencia es el conocido proceso de 'devaluación educativa'. Individualmente, el incremento en una unidad de escolarización vale cada vez menos para lograr el tipo de ocupación o los niveles de remuneración en un momento anterior. Aunque la posición absoluta de cada individuo que se mueve dentro del sistema signifique un mejoramiento relativo de su posición con respecto al movimiento general del sistema, algunos podrán mantenerse a la cabeza y otros inevitablemente lo percibirán como una frustración agregada a una inversión hecha. Y aún más, la inversión creciente en educación que un individuo debe realizar - como en otros aspectos de la competencia por bienes posicionales como la vivienda, el transporte, etc. - constituye un requisito indispensable - una necesidad defensiva - aún cuando no existan necesariamente retornos sociales a la educación. Este carácter compulsivo que refuerza aún más el carácter individualista de la competencia deriva del hecho de que inevitablemente se debe apostar a la educación no sólo para lograr ventajas adicionales que no se tendrían si no se aumentaran los niveles de escolarización, sino por el hecho de que otros pueden adquirirla"... "En la medida en que la escasez social no es absoluta sino que constituye una construcción de la competencia por bienes posicionales, las consecuencias de la masificación en el acceso a estos bienes y a la frustración social resultante, tiende a reducir en la percepción de los individuos, la calidad de estos bienes" 7/.

La importancia del sistema educativo para la selección social y, por tanto, en la estratificación, no es la misma en todas las sociedades, ni para todos los grupos sociales. A su vez, esto hace que el proceso de devaluación educativa antes descrito opere de manera diferente. Posiblemente opere en la forma descrita sólo en sociedades en que el sistema educativo formal es un mecanismo central en la selección. En sociedades que cuentan con varios mecanismos selectivos (el poder político, el prestigio de las familias tradicionales, el poder económico), el proceso devaluativo de la educación puede tener vigencia, paradójicamente, para aquellos grupos sociales que cuentan solamente con el logro educacional. También puede darse el caso que el sistema educativo cumpla un doble papel y esté sujeto a un doble proceso devaluativo: a) para los grupos de incorporación reciente y masiva y que no cuentan con otras fuentes de poder social, el sistema educativo será un mecanismo central de selección y estará sujeto al proceso devaluativo antes descrito; b) para los grupos dominantes o con incorporación antigua, que cuentan con otras fuentes de poder social (familiares, políticas, económicas), el sistema educativo será un mecanismo selectivo secundario y se tenderá a mantenerlo apropiado mediante la creación de instituciones educativas de élite.

D. La distribución de la educación

Teniendo en cuenta que el papel del sistema educativo en la estratificación varía según las sociedades y los grupos sociales, corresponde considerar cuál ha sido la distribución efectiva de ese bien posicional que es la educación en diferentes países de la región.

Cuando se desea obtener una medida del grado de igualdad con que se distribuye la educación tomada por sí misma y no en relación con otras dimensiones de la estratificación social (ingreso, ocupación, riqueza, etc.), puede recurrirse, al menos, a dos unidades de medición.

Los 'años de escolarización' pueden tomarse como unidad cuantificable del valor educación. En este caso, se hace el supuesto de que cada año vale, cuesta o significa lo mismo y que el número de años de escolarización de un individuo no es más que la agregación acumulativa de unidades idénticas. Queda pendiente la determinación del significado que tiene para los individuos y la sociedad el incremento de un año de escolarización, cuando pareciera que continuar el mismo ciclo o pasar al siguiente, en el marco de una educación credencialista, abren posibilidades bastante diferentes. Por otro lado, es claro que la medida final de concentración de la distribución será diferente si se considera sólo a la población escolarizada y sus años de escolarización o si se considera también a la población sin instrucción como un grupo significativo en términos de su falta de acceso al bien distribuido.

El 'costo de formación', puede tomarse también como unidad cuantificable para analizar la distribución de la educación, partiendo del supuesto de que la escolarización universitaria es más costosa que la secundaria y ésta que

la primaria. Habrá entonces un valor diferencial para cada unidad definida por el año de escolarización y la unidad de medición estaría constituida por el valor resultante de la ponderación de cada año por su valor de costo. Cuando se consideran los costos institucionales por ciclo de enseñanza y no por año de estudio, se supone que los costos de cualquier año de cada ciclo son idénticos. Este supuesto es difícilmente sostenible, ya que pareciera que a medida que se avanza en los años de un mismo ciclo, los costos serían más altos. Sin embargo, este escollo no es fácilmente superable en la práctica. Además, cabe suponer que las diferencias entre los años de un mismo ciclo serán menores que entre cualquier año de ciclos distintos. En todo caso, debe tenerse presente que la medida del grado de igualdad de la distribución que se obtenga diferirá según la unidad de medición que se adopte.

Por lo general, los índices de desigualdad que se han calculado son más altos cuando la unidad de medición son los 'costos de formación' que cuando se calculan sobre la base de los 'años de escolarización'. Por su parte, las desigualdades tienden a ser mayores cuando se consideran los 'costos totales' que cuando se consideran sólo los 'costos institucionales'.

Se dispone del cálculo de los índices de desigualdad medidos por el coeficiente Gini ^{8/}, para la población de 15 años y más, de quince países de la región, en 1960 y 1970, sobre la base de los años de escolaridad y el costo institucional de formación (cuadro II.7). Puede observarse el alto grado de desigualdad - concentración - de la distribución de la población con respecto al valor educación y la gran disparidad de situaciones entre países que siguen las líneas de los grados diferenciales de desarrollo educacional. También puede observarse que la heterogeneidad de situaciones de los países es mayor cuando se consideran los años de escolaridad que cuando se toman los costos institucionales de formación como unidad de medida.

Para analizar los grados de desigualdad medidos a través de los años de escolarización, es posible agrupar a los países en dos tipos: a) países de crecimiento educacional acelerado, próximos a los más altos niveles educacionales (Costa Rica, Chile, Panamá y Paraguay). Estos países disminuyeron la desigualdad educativa en el período 1960-1970 mediante un proceso de igualación que afectó a todos o casi todos sus niveles educacionales. b) Países con situación educacional más deficitaria (Guatemala y El Salvador). En este caso, la disminución de la desigualdad educativa se debe principalmente a la reducción de la categoría "sin instrucción" y al incremento de la educación primaria completa e incompleta.

Cuando se analizan los grados de desigualdad a través de los costos institucionales de formación, puede agruparse los países según tres situaciones: a) países de crecimiento educacional acelerado (Paraguay, Costa Rica y Chile). En estos países influye decididamente la reducción de los costos institucionales relativos de la enseñanza universitaria y secundaria. La expansión de la matrícula en esos niveles no implicó un incremento proporcional de los costos; b) países con situación educacional más deficitaria (Guatemala y El Salvador). Las diferencias obedecen más a la incidencia de los años de escolaridad que a los costos institucionales; c) países con valores estables del índice de desigualdad (Argentina, México). La reducción de los

Cuadro II.7. Indices de desigualdad (Gini) para la población de 15 años y más, en quince países latinoamericanos, 1960-1970

País	Años de escolaridad			País	Costos institucionales		
	1960	1970	Diferencia 1960-1970		1960	1970	Diferencia 1960-1970
Guatemala	0,80	0,72	0,08	Guatemala	0,82	0,74	0,08
El Salvador	0,73	0,64	0,09	Brasil	0,76	...	...
Honduras	0,72	...	...	El Salvador	0,76	0,72	0,04
Brasil	0,63	...	...	Colombia	0,69	...	...
Perú a/	0,59	0,51	0,08	Rep. Dominicana	0,68	0,67	0,01
México	0,58	0,55	0,03	México	0,67	0,68	-0,01
Ecuador	0,55	...	...	Paraguay	0,64	0,53	0,11
Rep. Dominicana	0,54	0,54	0,00	Perú a/	0,63	0,60	...
Colombia	0,53	...	...	Chile	0,62	0,46	0,16
Panamá	0,49	0,44	0,05	Panamá	0,60	0,53	0,07
Paraguay	0,46	0,42	0,04	Ecuador	0,59	...	...
Costa Rica	0,45	0,39	0,06	Argentina	0,53	0,53	0,00
Chile	0,40	0,34	0,06	Costa Rica	0,52	0,41	0,11
Uruguay	0,38	...	...	Uruguay	0,49	...	...
Argentina	0,37	0,34	0,03				

Fuente: Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 13 de setiembre 1977, cuadro 23, pág. 51.

costos relativos en la enseñanza universitaria estuvo compensada por un incremento importante de los costos de la secundaria.

Considerando globalmente las tendencias puede inferirse que si bien hay una tendencia general a la reducción de las desigualdades, las magnitudes de las mismas no anulan las distancias existentes entre los países más igualitarios y los menos igualitarios. Los países con mayor nivel educacional (Argentina y Uruguay), ya presentaban, hacia 1960, niveles de desigualdad relativamente bajos. Por otro lado, la gran expansión educacional de la región, ha estado acompañada por una importante reducción de las desigualdades sólo en aquellos países que tuvieron una expansión educativa acelerada. El sistema como un todo tiende a desplazarse hacia arriba, pero las diferencias internas que acompañan a este movimiento no reducen las desigualdades en forma equivalente.

La situación de los países de crecimiento educacional acelerado sugiere la existencia de un sistema de transformación hacia la igualdad mediante un doble proceso de crecimiento de la escolarización y de homogenización de los

costos institucionales de cada ciclo. En estos países parecen haber actuado, en forma concurrente, las presiones y demandas por mayor escolarización junto con las orientaciones y políticas educacionales de los gobiernos, de manera que permitieron absorber importantes sectores de población en todos los sectores educacionales. Los costos de la educación secundaria y, en especial aquellos de la universitaria, experimentan una disminución significativa y, en algunos casos, llegan a reducirse a la mitad. Esta situación refleja una alteración drástica de los recursos disponibles por alumno en cada uno de los ciclos e indica la permeabilidad y facilidad de expansión que brinda el orden educacional en relación a las rigideces del orden económico. Quedaría por determinar si este tipo de expansión representa un cambio positivo con respecto a los niveles de formación y a la calidad de la enseñanza o si, por el contrario, constituye un deterioro relativo por la disminución de los recursos 'per cápita'.

Los países más rezagados en materia educativa no logran disminuir las desigualdades en forma significativa y sobre esto parece gravitar decididamente el hecho de tratarse de países que deben superar carencias importantes en todos los niveles educativos.

Estas profundas diferencias internas del sistema educacional estratificado, considerado aisladamente, no han dado lugar a tensiones y conflictos abiertos, lo que suele ser contrastante con lo sucedido con otros órdenes institucionales cuyos bienes están distribuidos en forma relativamente igualitaria o más favorable. Los conflictos abiertos más frecuentes son aquellos que se originan en los ámbitos universitarios, cuyas motivaciones no son siempre y exclusivamente educacionales y que, por lo general, no cuestionan la distribución global de la educación.

E. Implicaciones sociales de la distribución de la educación

Sin embargo, la misma expansión educativa y la tendencia general a una mayor igualdad en la distribución de la educación, reflejan conflictos y presiones reales y presentes. El hecho de que esos conflictos y presiones no se manifiesten en forma de oposiciones abiertas a pesar de que la distribución de la educación genera situaciones muy desventajosas, puede explicarse por una serie de razones que, por cierto, no son originales:

- a. El sistema educativo sigue siendo percibido (correctamente o no) como el principal canal de movilidad y ascenso social. Esta legitimación implícita de que es objeto impide el cuestionamiento global de su organización;
- b. La presión de los distintos grupos sociales para obtener mayor educación está condicionada por la visibilidad relativa de la totalidad del sistema y, por lo tanto, de alguna manera, limita sus demandas. Es poco probable que la población rural o los marginales urbanos demanden educación superior. El mismo entorno social de los distintos grupos sociales pone,

así, un horizonte a sus demandas educativas. En efecto, los grupos tienen una cierta visibilidad de la sociedad, visibilidad en que basan sus expectativas las que, a su vez, dan fundamento a sus aspiraciones. Algunos grupos consiguen concretar esas aspiraciones en demanda efectiva. Otros grupos no lo consiguen por varias razones: incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo en edad temprana; la selección procesada por el propio sistema educativo (repetición, extraedad, sistema de promociones, abandono, etc.). Esto redundaría en que la legitimidad del sistema queda intacta.

- c. Desde el punto de vista de los grupos en el gobierno, y tal como se señalara anteriormente, la satisfacción de demandas educativas pareciera tener menores costos relativos y menos rigidez que las de otros valores sociales, lo que hace más fácil recurrir a ella en el caso de tener que disminuir presiones sociales.

En todo caso, debe evitarse el supuesto de que la expansión educativa conduzca de manera lineal a una mayor igualdad en la distribución de la educación. En ello pueden incidir políticas de privatización de la enseñanza. En un país de la región en que se aplicaron políticas orientadas por el principio de subsidiariedad del Estado, el índice de Gini, calculado según los años de escolarización alcanzaba, en 1970, un valor de 0,34 pero, calculado según los costos institucionales, era de 0,46. En ese momento, por cada unidad gastada en educación por el estrato más bajo de la población, el estrato más alto gastaba treinta unidades. En 1978, luego de adoptadas las políticas privatizantes, las diferencias se incrementaron en forma tal que por cada unidad gastada por el estrato más pobre, el más rico gastaba más de cincuenta y el coeficiente de Gini, calculado según los gastos de los hogares, alcanzaba un valor de 0,68 9/.

Asimismo, debe manejarse con cautela el supuesto que la forma en que se distribuye la educación tiene una asociación muy estrecha con otros procesos societales o con la distribución de otros bienes sociales. Así, por ejemplo, países con urbanización media y antigua (Colombia, México, Panamá y Costa Rica), tienen índices muy diversos de desigualdad educativa; mientras que países con distintos niveles de urbanización tienen índices de desigualdad muy similares (Argentina y Costa Rica, por un lado, tienen bajos índices de desigualdad; El Salvador y Brasil, por otro lado, tienen altos índices de desigualdad).

Asimismo, países con un alto grado de desarrollo industrial, como Brasil y México, muestran índices de concentración educativa relativamente elevados (tanto medidos en años de escolarización como en costos institucionales), similares a los índices de países con industrialización relativamente baja, como El Salvador y República Dominicana. Por otro lado, países con un bajo desarrollo industrial relativo, como Costa Rica, tiene índices bajos de concentración de la educación, similares a los índices de países con alto desarrollo industrial relativo, como Argentina.

Algo similar puede sostenerse respecto de la distribución del ingreso monetario, ya que países con distribución relativamente menos concentrada del ingreso, registran grados diversos de igualdad en la distribución de la educación (como es el caso de México y Costa Rica) (véase nuevamente el cuadro II.7).

Todo sugiere, en consecuencia, la existencia de interacciones mutuas entre el sistema productivo, el sistema educativo y el sistema político y tal vez también respecto de la educación, pueda sostenerse lo que se ha sostenido respecto de la distribución del ingreso:

"... La apropiación privada de los medios de producción, la concentración de la propiedad y el régimen de trabajo asalariado, constituyen bases estructurales sólidas desde las que se proyecta una variedad de posibles pirámides de distribución del ingreso... Sin embargo, la forma concreta que adquiere la distribución del ingreso estará íntimamente entrelazada con la dinámica del poder, o sea, con las fuerzas sociales que controlan el Estado y, por consiguiente, los estilos de desarrollo que éste promueve" 10/.

Con respecto a las relaciones entre educación y distribución individual del ingreso, la información disponible no es concluyente, aunque sugiere la intervención de distintas mediaciones.

En general, se ha dado por supuesto que hay una relación directa entre salarios y educación, motivada por la diferente productividad de los trabajadores debida a sus niveles educativos y que esa relación se intensifica cuando, en el sistema productivo, las empresas tienen una gran heterogeneidad técnica. Sin embargo, se ha hecho notar que: a) para que la heterogeneidad técnica de las empresas produzca una distribución diversificada del ingreso, es necesario que haya una asociación positiva entre niveles de productividad e ingresos, lo que no siempre sucede; b) para que ello se produzca es imprescindible que no existan trabas a la libre competencia; c) aunque estas trabas no existan, no hay garantías de que el ingreso pagado a los factores productivos (entre ellos, el trabajo), refleje su contribución marginal a la producción.

De ahí se ha concluido que la diferenciación de los salarios no puede deducirse de la teoría pura de los precios aunque, a partir de ella, pueden identificarse algunos elementos que inciden en la asociación entre educación y salarios: la existencia de fuerzas sociales que mantienen un control preponderante sobre la producción; el grado de monopolio; la abundancia o escasez relativa de mano de obra en sus diferentes niveles de calificación, etc.

Por lo tanto, en la determinación del salario (en cuanto precio del trabajo), la educación interviene de dos maneras: por vía directa, generando destrezas y capacidades incorporadas en los trabajadores; por vía indirecta, generando pautas de consumo, predisponiendo al efecto de demostración, etc.

De tal manera, la educación sería sólo uno de los factores que interviene en la determinación de los salarios, así como en la distribución general de los ingresos y los bienes y, especialmente, en el establecimiento de pautas diferenciales de consumo. Sin embargo, no están determinadas las interacciones recíprocas, ni las relaciones de causalidad entre: la educación, su distribución y los valores que la legitiman, por un lado; la productividad diferencial de las empresas, por otro lado; y, finalmente, los niveles de salarios, la distribución del ingreso y de los bienes y las diferentes canastas de bienes y servicios definidas para los distintos estratos de la población.

Más allá de los patrones de consumo definidos por esas canastas de bienes y servicios, que los distintos sectores sociales consideran adecuadas a su situación, hay un excedente sometido a una pugna redistributiva. Las fuerzas sociales y políticas que se entrelazan en esa pugna son las que definen, en última instancia, la participación de los asalariados en el producto y, por lo tanto, la estructura de los salarios relativos. Este grado de libertad, refleja los aspectos socio-políticos envueltos en todo problema de distribución 11/.

De este modo, cuando se toma como unidad de análisis a los individuos, la asociación entre niveles educativos y salarios, también estaría especificada por el estilo de desarrollo y el tipo de unidad económica a través de la cual se produce la inserción en el aparato productivo. A ello habría que agregar la incidencia de la situación de clase a la que pertenece la familia en que nacieron los individuos, que influye tanto en sus logros educativos, como en las posibilidades de ubicación en el mercado de trabajo.

De lo expuesto puede inferirse que el problema de la distribución de la educación no es sólo un problema técnico. Tampoco lo es el de sus relaciones con la distribución de otros bienes sociales, materiales e inmateriales. Es también, y primordialmente, un problema con significación, implicaciones y consecuencias sociales y políticas.

Sin duda, la gran expansión educativa registrada en la región, es un hecho que puede valorarse positivamente: mientras más alto es el nivel educativo de un país, supuestamente puede enfrentar en mejores condiciones sus problemas económicos, sociales y políticos. Por otro lado, esa expansión indica que socialmente se atribuye a la educación una valoración muy alta, prescindiendo de que esa valoración se le adjudique debido a que sea percibida como una de las vías abiertas a la movilidad social.

Por otro lado, se han vinculado a la expansión educativa ciertas consecuencias negativas. En primer término, como una de las condiciones para que el efecto de demostración de los niveles de vida y de consumo de los países más desarrollados (alejados de las posibilidades efectivas de las economías de la región), se difunda más rápida y eficazmente, generando demandas y presiones de difícil satisfacción y disminuyendo las posibilidades de ahorro y acumulación interna. Por otro lado, el fenómeno de devaluación educativa en su doble aspecto de devaluación de los niveles ya alcanzados ante la expansión hacia arriba de todo el sistema y de devaluación por sobreeducación, en relación con las posiciones que se generan en un sistema económico en expansión más lenta.

En este sentido, se señala el hecho de que aquellos grupos cuyos niveles educativos actuales no les permiten acceder al prestigio o al ingreso que se obtenían con anterioridad con esos niveles de formación, pueden estar viviendo una situación frustrante que podría canalizarse hacia actitudes y comportamientos radicales o hacia movimientos sociales y políticos que rechacen las estrategias actuales de desarrollo, o hacia respuestas individuales de desorganización personal, anomia, aislamiento o emigración de personal calificado, dando lugar al fenómeno denominado 'fuga de cerebros'.

Quedan pendientes las preguntas acerca de si la expansión educativa podría continuar indefinidamente o si tiene límites y, en ambos casos, cuáles son sus condiciones y sus consecuencias sociales.

Notas

1/ Graciarena, Jorge, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en Revista de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre, 1976.

2/ CEPAL, Estructura y dinámica del desarrollo de América Latina y el Caribe y sus repercusiones para la educación, Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, organizada por la UNESCO, con la cooperación de la CEPAL y de la OEA, México, D.F., 4-13 de diciembre, 1979, ED-79/MINEDLAC/REF.1.

3/ Filgueira, Carlos, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 13 de setiembre 1977, pág. 78/79.

4/ Filgueira, Carlos, op. cit.

5/ Filgueira, Carlos, op. cit.

6/ CEPAL, op. cit.

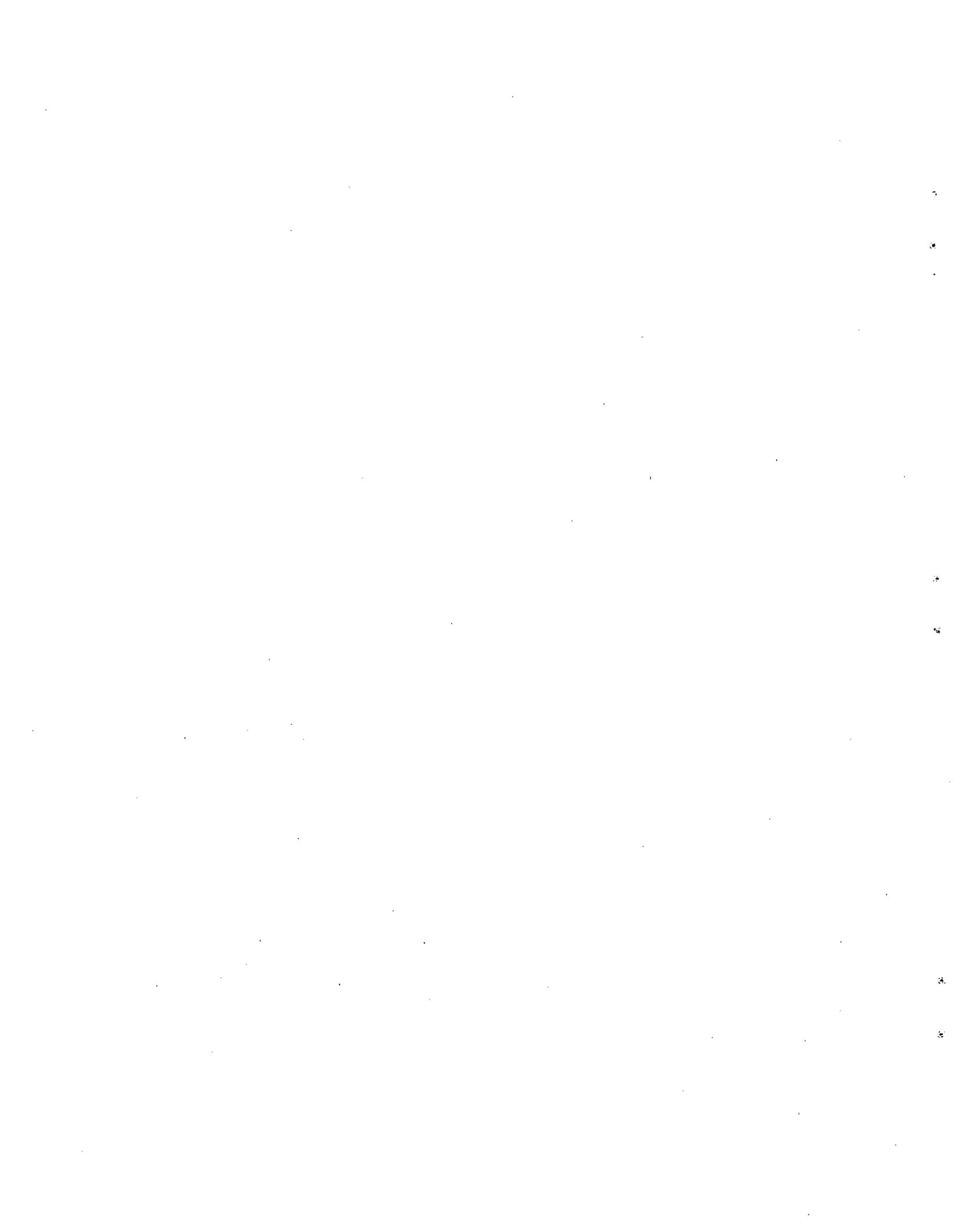
7/ Filgueira, Carlos, Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, CEPAL, Santiago de Chile, 28 de mayo 1981, E/CEPAL/R.261, restringida, pág. 20-23.

8/ Los diagramas de Lorenz grafican, en un eje de coordenadas, la distribución porcentual acumulada de un bien en una población. Se definen así tres áreas: 1) la comprendida debajo de la recta de equidistribución; 2) la comprendida debajo de la curva de Lorenz; 3) la comprendida por encima de esa curva. El coeficiente Gini mide la relación entre la segunda y la tercera área respecto de la primera. Simplificadamente: área 2 - área 3: área 1. Existen otros coeficientes para medir la desigualdad de una distribución.

9/ Filgueira, Acerca del consumo..., op.cit., págs. 99, 107 y 108.

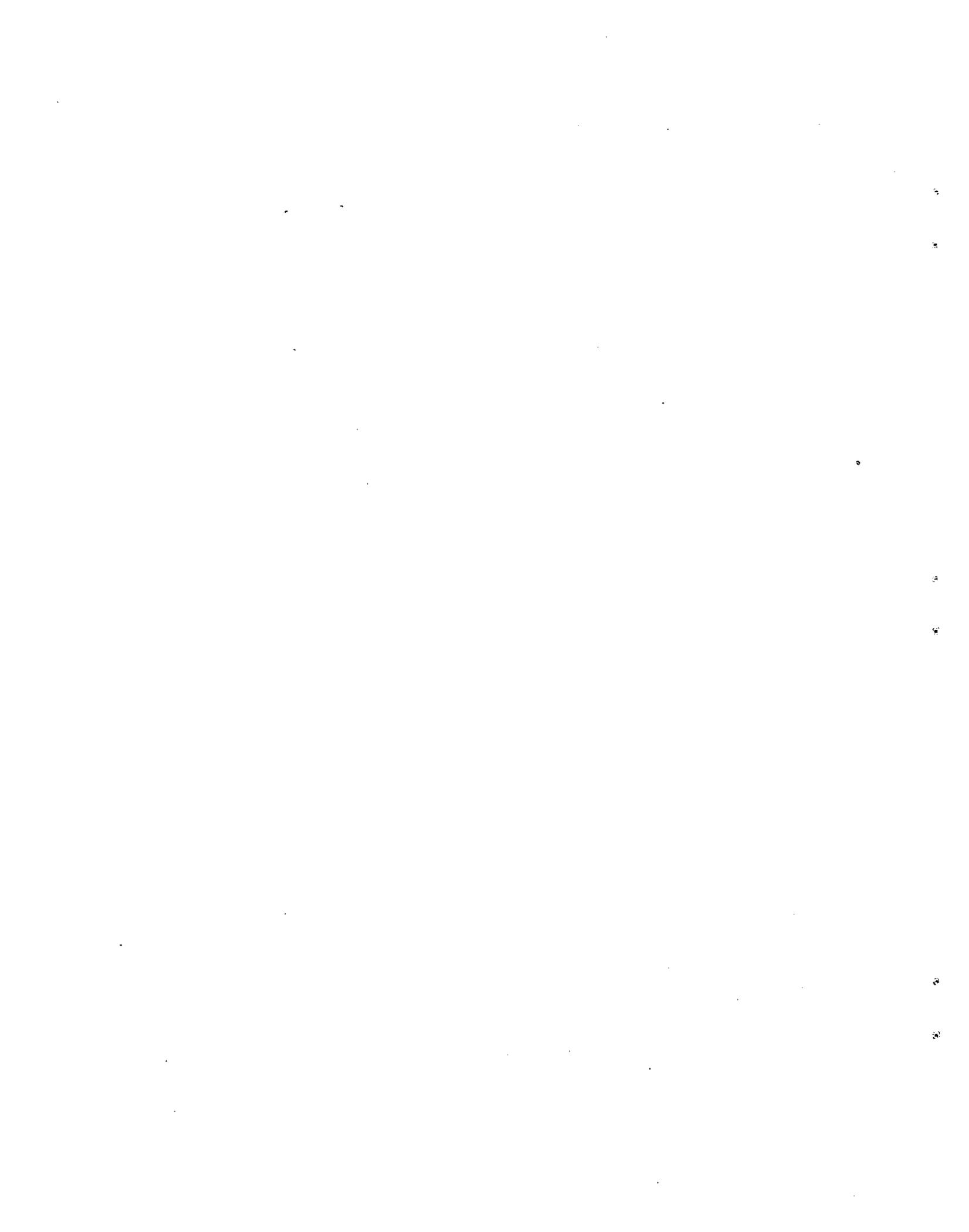
10/ Graciarena, Jorge "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina" en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, segundo semestre de 1976, N° 1, N° de venta 5.77.II.G.2., pág. 227.

11/ Carciofi, Ricardo, Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación, UNESCO-CEPAL-PNUD Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/18, Buenos Aires, junio de 1979, Introducción de Germán W. Rama.



PARTE III

LA RELACION ENTRE LA
EDUCACION Y EL EMPLEO



A. Las teorías sobre educación y empleo

1. El enfoque de la oferta

La reflexión sobre las articulaciones entre educación y aparato productivo y, más específicamente, entre educación y empleo, sufrieron un giro conceptual significativo a partir de la post-guerra. Hasta ese momento, el análisis económico se había ocupado sólo marginalmente del problema educacional y el pensamiento pedagógico englobaba el vínculo con la economía en un esquema general e indiferenciado destinado a señalar la contribución de la tarea educativa al progreso individual y social.

Fueron los trabajos embrionarios de Edward Denison, Solow, Kuznets y, finalmente, la teoría de T.W. Schultz, los que marcaron el punto de partida de este giro conceptual 1/. El eje de este nuevo enfoque del problema consistió en dejar de considerar la educación como un bien de consumo para comenzar a considerarlo una forma de capital. Desde esta perspectiva, el problema consistía - en el plano social - en determinar cuál era la contribución de la educación al crecimiento económico y - en el plano individual - cuál era su incidencia en la productividad y en los ingresos.

Sobre esta base, la teoría tendía a subsumir las decisiones educacionales en el marco del cálculo de asignación de recursos. Las evidencias empíricas que estuvieron en la base de este razonamiento son bien conocidas: la presencia de un 'factor residual' en la explicación del crecimiento económico por un lado y la correlación positiva entre el nivel educativo y los ingresos de la fuerza de trabajo por el otro. En la medida en que el efecto de la educación sobre el crecimiento se mediatizaba a través de la calificación de la mano de obra, todo el enfoque tendió a concebir el vínculo entre ambas variables a través de la oferta de fuerza de trabajo en el mercado de empleo.

En el conjunto de los planteos anteriores, derivados de la teoría educativa encuadrada en los términos del 'capital humano', la relación entre educación y empleo aparece caracterizada a través de dos postulados básicos; el primero de ellos, se refiere a la relación entre educación y empleo a nivel individual, mientras que el segundo establece este vínculo en el plano de la sociedad global.

Según el primer postulado, la educación desarrolla la productividad del trabajador y en tanto el salario refleja la productividad, un aumento

de ésta provocará incrementos en los salarios, de manera tal que la permanencia durante mayor cantidad de años en el sistema escolar garantizaría el acceso a puestos mejor remunerados.

En cuanto al segundo, el razonamiento consideraba que si la educación aumenta la productividad, el crecimiento económico está estrechamente vinculado a la expansión educativa. En este sentido, el aparato productivo - a través de su complejización creciente - era concebido como el principal factor estimulante de la expansión educativa.

Pero con respecto al papel del aparato productivo, interesa destacar que en este esquema teórico, todo lo relativo a la demanda de trabajo y los componentes de dicha demanda están fuera del centro del análisis y son considerados como un dato derivado de las condiciones tecnológicas de la economía y de los requerimientos que se deducen de ella. En el mejor de los casos, el problema de la demanda aparece vinculado al éxito de las políticas de crecimiento postuladas y, en este sentido, su conceptualización quedó encuadrada en un tono marcadamente optimista en cuanto al aumento de los requerimientos cuantitativos y cualitativos de fuerza de trabajo. De esta forma, el análisis de la demanda replanteaba el problema de la oferta, ya que el centro de la cuestión se colocó en los déficits de mano de obra calificada y en su bajo nivel educativo.

La influencia que ejercieron estas ideas sobre la actividad académica y política en el ámbito educativo fue considerable, tanto en los países centrales como en los periféricos. En este sentido, el impacto más visible pudo apreciarse a través de la difusión de diversas técnicas de planificación, cuyo uso se generalizó en la década 1960-1970. Los analistas de este tema suelen distinguir tres enfoques diferentes de la planificación educativa que, si bien comparten los supuestos básicos de la teoría del 'capital humano', responden de manera distinta al problema de la orientación de decisiones.

El primero de ellos, y el más ortodoxo desde el punto de vista teórico, consiste en una ampliación del cálculo de las tasas de retorno de los recursos del presupuesto educacional. El segundo, en cambio, intenta orientar la oferta educativa de acuerdo con los requerimientos de mano de obra estimados según diferentes hipótesis de crecimiento sectorial. El tercero, finalmente, se limita a planificar las dimensiones del sistema educativo de acuerdo con las demandas sociales, estimadas en virtud de las tendencias históricas registradas en cada nivel de la enseñanza 2/.

Las limitaciones y virtudes de cada uno de estos enfoques son bien conocidos. En América Latina, sin embargo, fue preponderante la aplicación de la segunda de las técnicas mencionadas y sus resultados han sido objeto de evaluaciones críticas muy severas en los últimos años. En síntesis, se ha señalado que este planteo enfrenta serias dificultades tanto de orden teórico como empírico: se supone una correspondencia estrecha entre años de estudio, calificación y puesto de trabajo que, en realidad, y tal como podrá apreciarse más adelante, no existe 3/; se supone también que los parámetros de productividad son relativamente fijos, ignorando de esta forma los efectos del cambio científico-tecnológico sobre la estructura productiva;

por último, las proyecciones dependen del cumplimiento de las metas de crecimiento establecidas, factor de muy escasa probabilidad de éxito en economías donde la planificación juega un rol escaso, los cambios de orientación política son frecuentes y la influencia de las condiciones internacionales es muy significativa.

2. El enfoque de la demanda

Estas críticas, unidas a un replanteo conceptual del problema del empleo en su conjunto, provocaron una importante modificación en el tratamiento de estos temas durante la última década.

El rasgo fundamental de este cambio lo constituyó el desplazamiento del eje central de la discusión desde el ámbito de la oferta de fuerza de trabajo a los problemas de la demanda y, más específicamente, a las dificultades para absorber la mano de obra excedente.

En el caso de las economías no industrializadas, el problema del desempleo estructural apareció como el primer desafío del crecimiento y pronto se puso en evidencia que el aspecto más preocupante no estaba constituido por el desempleo abierto sino por las diversas formas de subempleo que podían establecerse en relación con los niveles de productividad.

Estas primeras conceptualizaciones ubicaron el excedente de mano de obra en el sector agropecuario o en las ramas productoras de bienes-salario y caracterizaron a sus componentes como poseedores de muy bajos niveles de calificación y escasas aptitudes para ser incorporados al trabajo industrial. En este sentido y en forma excesivamente optimista se consideró, que el crecimiento industrial iría absorbiendo progresivamente el excedente de fuerza de trabajo, permitiendo que su calificación e incorporación progresiva acompañara el proceso de acumulación.

Una serie de evidencias empíricas acerca de la dinámica del empleo urbano mostraron que las interpretaciones anteriores no eran totalmente correctas. Las tasas de migración rural-urbana y los efectos de los patrones vigentes de crecimiento sobre el empleo mostraron que el proceso no se resolvía en forma natural y espontánea. Al contrario, el excedente de fuerza de trabajo radicado en las ciudades y que comenzó a ser caracterizado en términos de sector 'marginal', 'informal', etc. adquirió magnitudes significativas y pasó a ser considerado un componente estructural de la sociedad en la región.

La discusión alrededor de esta problemática ha ocupado un lugar de privilegio en el ámbito de las ciencias sociales de América Latina durante la reciente década. Sin embargo, las últimas evidencias sobre este tema han puesto de manifiesto la presencia de una disparidad de situaciones nacionales muy significativa, que obliga a un análisis más desagregado que el habitual en los tratamientos anteriores. Ya no es posible seguir sosteniendo hipótesis 'catastrofistas' apoyadas en evidencias según las cuales el sector

formal del mercado de empleo no crece ni absorbe proporciones significativas de la fuerza de trabajo. Para la región en su conjunto, es válido sostener que el ritmo de absorción que ostenta el sector moderno es insuficiente "... para absorber simultáneamente las presiones sobre la oferta de mano de obra generadas por el crecimiento demográfico urbano, el comportamiento de las tasas de participación, las intensas migraciones rural-urbanas y el subempleo urbano preexistente al inicio de los tres decenios" 4/. Pero el análisis de las experiencias nacionales muestra que si bien se han de registrar casos donde el agravamiento del subempleo es significativo, también se produjeron experiencias exitosas en torno a este problema. En ambos tipos de situaciones, sin embargo, hay países con ritmos de crecimiento de la PEA elevados, bajos o intermedios, lo que parece ratificar la hipótesis según la cual el problema central se ubica en los factores que actúan sobre la demanda de mano de obra: los patrones y ritmos de crecimiento por un lado y las políticas públicas aplicadas en estos casos por el otro 5/.

En lo que respecta al vínculo de educación y empleo, el conjunto de constataciones señalado permite replantear el problema sobre bases distintas a las vigentes en la década de 1960. Fundamentalmente, queda desvirtuada la relación de determinación de los salarios o los ingresos por el nivel educativo de la mano de obra. Tal como lo expresara Ricardo Carciofi en el trabajo ya citado: "Si, tal como se deduce de la mecánica de funcionamiento de mercados segmentados de trabajo con oferta excedente de mano de obra, una parte apreciable de la fuerza laboral de la economía se dirige hacia las actividades informales, es obvio que los niveles de salario (o ingreso, según se suponga o no que este sector funciona bajo una forma de producción capitalista) no tienen relación con los años de escolaridad de la mano de obra. La caracterización más adecuada de este subsector del mercado parece ser aquella donde la demanda es perfectamente elástica y donde los ingresos se hallan próximos al nivel de subsistencia. En consecuencia, todos los incrementos de oferta se traducen en aumentos en el empleo, sin afectar el nivel de ingreso per cápita que rige en el mercado. De ahí la capacidad, casi infinita, para absorber mano de obra que posee este mercado".

En cuanto al sector formal: "Dado que éste es un sector monopólico donde existen restricciones a la entrada y donde los salarios se hallan 'diferenciados' como efecto de que la tasa de ganancia no es única, nuevamente los años de escolaridad tienen escaso valor como predictores de los ingresos. Antes bien, la explicitación de los niveles salariales ingresa en una línea absolutamente diferente de la contenida en el planteo ortodoxo, por cuanto la determinación de estos últimos requiere el estudio de las condiciones particulares en las que opera cada sector de actividad económica".

"Sea porque el sector informal registra niveles de ingreso próximos a los de subsistencia o porque los salarios del sector moderno se hallan corregidos por los diferenciales de productividad, lo cierto es que en ambos casos la situación difiere fuertemente de aquella que caracteriza a los mercados de competencia perfecta. En consecuencia, presuponer que los salarios siguen actuando en ambos casos como recompensas al capital humano de los individuos, constituye una apelación teórica que no se encuentra respaldada por la más mínima evidencia empírica" 6/.

Además, y con particular relevancia para el sector formal, se ha podido apreciar la importancia de los factores institucionales en la determinación de los salarios. La mayor o menor participación sindical y, en definitiva, la acción estatal en términos de regulación de las relaciones entre capital y trabajo, explican buena parte de las variaciones salariales en este sector.

Por otra parte, también es posible replantear las hipótesis acerca del papel de la educación en el crecimiento económico global. En este nivel, los estudios llevados a cabo recientemente coinciden en señalar que la información disponible acerca de la correlación entre crecimiento económico y expansión educativa no permite formular una hipótesis de determinación causal. Al respecto, se citan los numerosos ejemplos de países donde una expansión educativa sostenida estuvo acompañada por el estancamiento económico y, a la inversa, países donde la economía creció en el marco de un bajo dinamismo educacional.

Parece evidente, a la luz de los datos empíricos disponibles, que los factores que determinan el comportamiento de una y otra no son los mismos. Esto, sin embargo, no implica negar la influencia de la expansión educativa sobre el desempeño de la fuerza de trabajo. El desarrollo educativo puede, sin duda, incrementar las capacidades técnicas, intelectuales, etc., de la fuerza de trabajo, pero no es responsable ni de la creación de puestos ni de la utilización de dichas capacidades en el proceso productivo 7/.

En su conjunto, el cuestionamiento a las hipótesis centrales de la teoría del capital humano sobre las relaciones entre empleo y educación permite replantear el tema en un contexto explicativo donde las variables sociales adquieren un peso mayor.

Esto significa que ya no parece posible seguir sosteniendo - implícita o explícitamente - que las relaciones entre educación y sociedad se definen fundamentalmente como relaciones entre educación y empleo. El papel de la educación en la estructura social no sólo es más amplio e integral sino que aún en el ámbito específico del vínculo con el empleo juegan un papel relevante las variables sociales que quedaban relegadas en el análisis economicista de este vínculo.

Colocar el problema en este marco implica el riesgo de diluirlo y de resolverlo por la vía de la indiferenciación con el resto de los problemas globales. La forma de evitar este riesgo - al menos en el estado actual del conocimiento - implica un serio esfuerzo en dos grandes líneas: por un lado, ubicando el problema en el contexto de sociedades y situaciones históricamente determinadas, como es el caso de América Latina en su actual estadio de desarrollo; por el otro, intentando establecer las determinaciones concretas que actúan en cada caso y los problemas específicos que se presentan.

En lo que sigue se intentará una primera aproximación a este enfoque que, tal como se presenta, sólo pretende ubicar los lineamientos básicos dentro de los cuales será preciso profundizar en estudios posteriores.

Cuadro III.1. América Latina: Distribución de la población económicamente activa por niveles
educacionales, países 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) <u>b/</u>	100,00	32,71	29,55	25,79	3,71	4,21	2,82	1,21	
Total 1970 (11 países) <u>b/</u>	100,00	28,15	20,77	26,36	9,81	4,65	3,12	7,14	
Total 1970 (16 países) <u>c/</u>	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: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe",
Informes Finales/3, Buenos Aires, 1981.

a/ Para 1970 según sexos y zonas.

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

c/ Los mismos de b/ más Bolivia, Colombia, Nicaragua, Perú y Venezuela.

una oferta de trabajo urbana donde los que están en su misma condición educativa son sólo el 8%, mientras que los que tienen 7 y más años de educación en la PEA rural son apenas el 2% frente al 40% en la composición de la PEA de las ciudades capitales.

El aumento del nivel educativo aparece, en esta perspectiva, como una variable importante en la transformación de una porción significativa de la PEA en efectiva oferta de trabajo para los sectores formales de actividad.

Si se concibiera una situación teórica en que la población rural fuera trasladada a las capitales, la mitad de sus integrantes tendría que disputar el 8% de los puestos, mientras que al 40% de los puestos urbanos sólo estaría en condiciones de acceder el 2% de los rurales, que disponen de más de siete años de escolaridad 10/.

Esta misma apreciación puede postularse a partir de la información sobre las tasas de actividad según sexo y nivel educativo. Si se observa el comportamiento que ofrece frente a esta variable el grupo de población ubicado en el tramo 20 a 29 años de edad (cuadro III.2), se percibe claramente que la mayor cantidad de años de estudio incrementa la participación en la fuerza de trabajo en forma particularmente intensa en las mujeres, donde el incremento está asociado con la radicación urbana. Como se sabe, los niveles más bajos de instrucción son rurales y en el campo las tareas productivas de la mujer no se registran censalmente como actividad, dado su carácter alternante e inseparable de las tareas del hogar.

Cuadro III.2. América Latina: Tasas de actividad de los jóvenes de 20 a 29 años según nivel de instrucción para diez y seis países de la región a/, 1970
(medias aritméticas)

	Sin instrucción	1 a 3 años	4 a 6 años
Total	48,1	55,7	60,8
Hombres	92,4	95,2	94,5
Mujeres	15,8	19,1	27,5

Fuente: J.P. Terra, Alfabetismo y escolarización básica en los jóvenes de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/24, Buenos Aires /1980/, cuadro 38.

a/ Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela.

2. Desempleo abierto y educación

Como se sabe, los estudios globales sobre el problema del empleo han mostrado que en realidad el desempleo abierto no constituye el problema central en la región y afecta, fundamentalmente, a jóvenes y mujeres casadas. Los jefes de familia no pueden permitirse el desempleo abierto y ante la pérdida de trabajo tienden a aceptar inmediatamente cualquier ocupación que les asegure un nivel mínimo de consumo para la familia 11/.

La concentración en jóvenes y mujeres ubicaría el desempleo abierto como una situación transitoria en la búsqueda de un empleo más adecuado a las expectativas y posibilidades del desempleado. En esa medida, la situación parece afectar más gravemente a la oferta de trabajo ubicada en los tramos intermedios de educación formal. Los datos censales disponibles indican que, salvo algunos casos excepcionales, el desempleo abierto aumenta con los años de estudio hasta el tramo correspondiente a la enseñanza secundaria incompleta. En los dos extremos de la escala, el desempleo abierto tiende a ser cuantitativamente menos significativo (ver cuadro III.3.) y estas tendencias globales se mantienen, en términos generales, cuando se desagrega la información por sexo, localización y edad.

Si bien la información censal es demasiado general para efectuar interpretaciones precisas de este fenómeno, parece evidente que también en el vínculo educación-empleo los problemas principales se definen en términos de sub-utilización y no de desempleo abierto. Más, adelante se volverá sobre este tema con cierto detalle, para mostrar que existen fuertes evidencias de un desplazamiento hacia arriba en las exigencias educacionales para el acceso a puestos de trabajo que no garantizan mejores ingresos, dando lugar al fenómeno denominado con el término de 'devaluación educativa'.

3. La polarización de los niveles educativos de la PEA

La expansión educativa mejoró, como pudo apreciarse a través de los datos globales, el perfil educativo del conjunto de la PEA en la región. Sin embargo, el análisis más detallado, por categorías de ocupación y por localización, permite caracterizar ese mejoramiento global con más precisión y plantear, a su vez, algunos interrogantes importantes.

En primer lugar, resulta evidente que la polarización advertida para el conjunto de la PEA en relación con la localización geográfica, se refleja con una intensidad relativamente similar en cada una de las ocupaciones definida por los censos. Desde esta perspectiva, la diferenciación social expresada a través del acceso al sistema educativo es un fenómeno claramente urbano. La escala social que va desde los estratos medios y altos en actividades secundarias y terciarias hasta los estratos bajos en actividades primarias tiene, en las zonas urbanas, un componente educativo bien diferenciado, donde la escala incluye desde los niveles superiores del sistema educativo hasta los escalones más bajos de la escolaridad primaria.

Cuadro III.3. América Latina: Tasas de desocupación según años de estudio, para diez y siete países seleccionados, ambos sexos, 1970

Países	Total	Sin ins- trucción	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	0,0
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
R. 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	0,0*	0,0
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+	0,0
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+	0,0
Chile	4,5	5,4	4,8	5,0	5,0	4,0	2,2	3,5	14,3
Argentina	2,0	0,0*	2,1	1,9	2,2	2,0	0,9	2,2	8,3

Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", La educación y los problemas del empleo, Informes Finales/3, Buenos Aires, 1981, cuadro 26, pág. 98.

Notas: * La cifra del denominador es inferior a 20.

+ La cifra del denominador es inferior a 100.

Los porcentajes al final de cada cuadro representan:

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

En el ámbito rural, en cambio, esta diferenciación no se corresponde en la misma medida con el acceso al sistema escolar. Los ocupantes de los estratos socio-ocupacionales en las zonas rurales se ubican en una escala educativa que prácticamente no supera los seis años de estudio, salvo en el caso de los pocos profesionales que trabajan en este ámbito (Gráfico III.1.).

El ámbito rural aparece - en términos educativos - homogeneizados por el lado de las carencias. La persistencia de esta situación tiene un vínculo directo con las orientaciones de la transformación de la producción agraria, en especial con sus efectos sobre el empleo. Los datos disponibles al respecto son elocuentes en el sentido de mostrar que la modernización del agro está acompañada de un descenso significativo en su participación dentro de la PEA.

Gráfico III.1. América Latina: Perfiles educativos por estratos socio ocupacionales, 1960 y 1970.

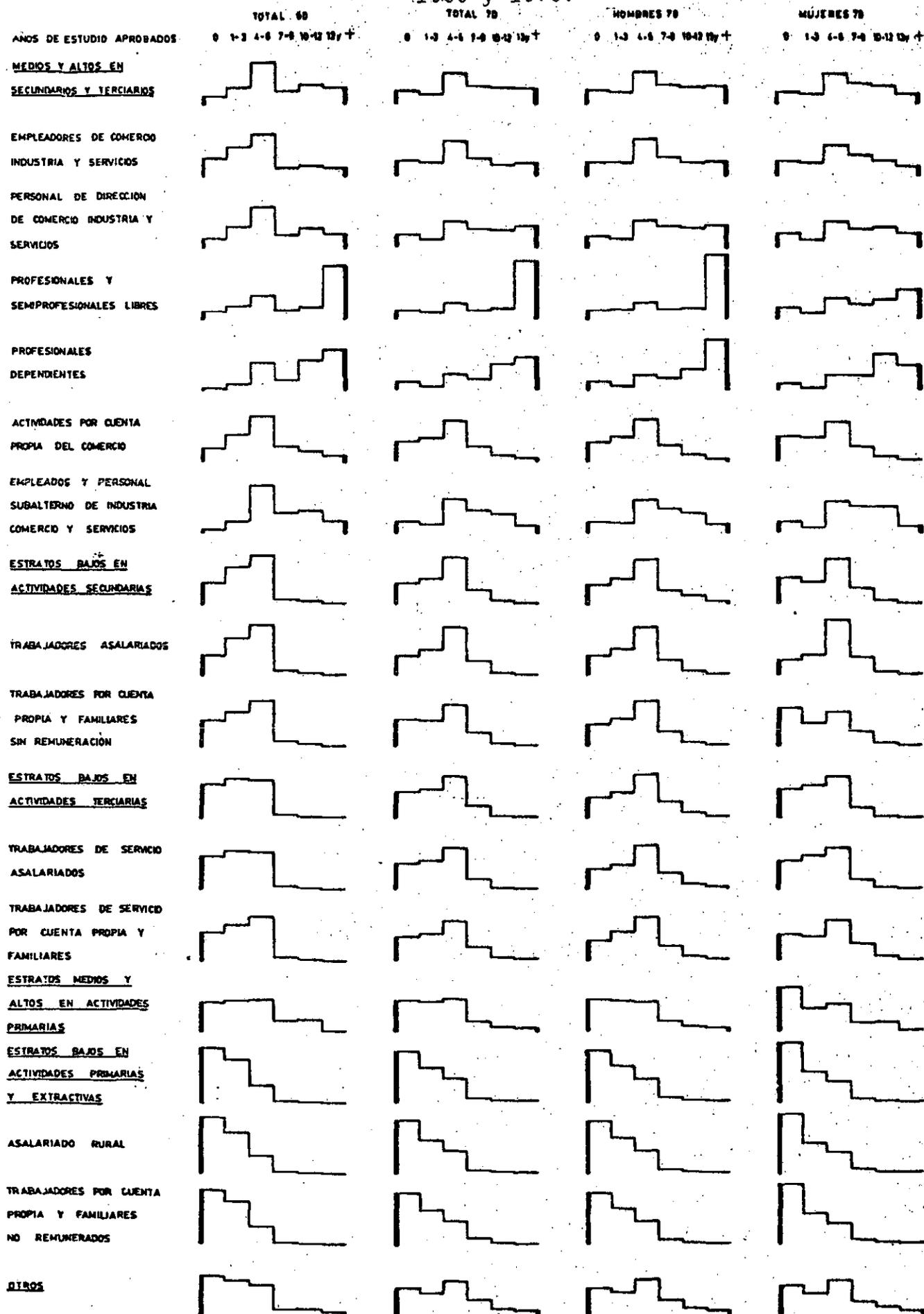
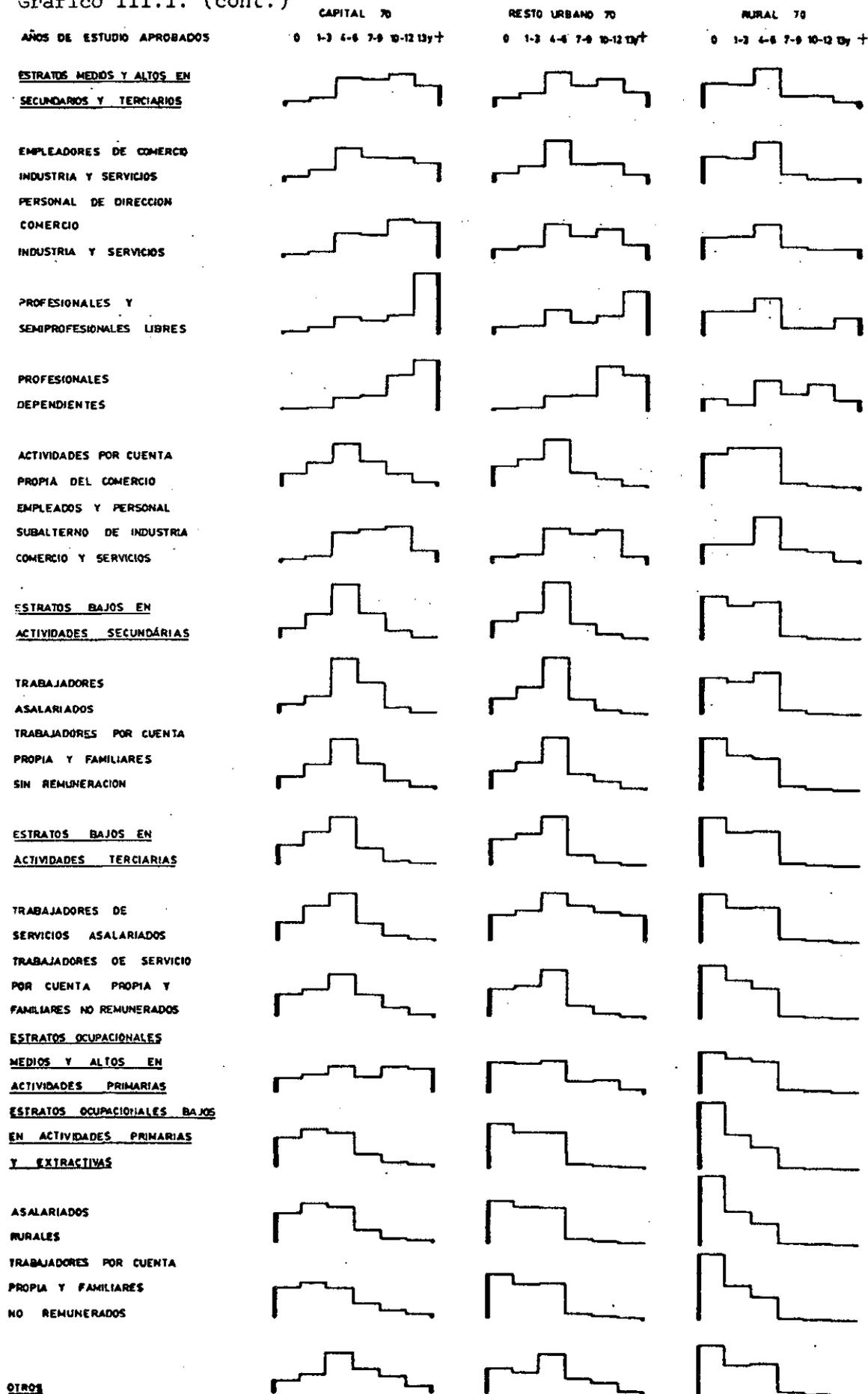


Gráfico III.1. (cont.)



Fuente: UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales/3, Buenos Aires, 1981.

Los datos más recientes indican que en el período 1950-1980, para el conjunto de la región, el sector agrícola moderno y el sector agrícola tradicional disminuyeron su participación en la PEA total en un diez por ciento cada uno 12/.

4. Perfiles educativos de las ocupaciones

El análisis de los perfiles educativos de las ocupaciones definidas por los censos, permite plantear algunas proposiciones generales sobre la relación entre educación y empleo. Una visión global de la información censal disponible, indica que la misma ocupación es desempeñada en los diferentes países con niveles de escolaridad distintos. Esto es particularmente llamativo en ocupaciones donde los años de estudio no son un componente explícito de la definición ocupacional. Obviamente, los profesionales (arquitectos, ingenieros, médicos, abogados, etc.) muestran un grado significativamente alto de homogeneidad educativa en los diferentes países. Pero en el resto de las ocupaciones, la heterogeneidad es notoria. Mientras un mecanógrafo en Argentina se ubica preponderantemente entre los 7 y los 12 años de escolaridad, un empleado similar en México desempeña esa tarea con 4 a 6 años de estudio. De la misma manera, mientras un empleado de comercio en Argentina necesita entre 7 y 9 años de estudio, en países como El Salvador u Honduras difícilmente supere los 6 años.

Una primera explicación de esta heterogeneidad podría indicar que las diferencias se deben a los requerimientos técnicos del puesto de trabajo en países con diferentes niveles de desarrollo. Dicho en otros términos, las diferencias estarían explicadas por las exigencias tecnológicas de la demanda de trabajo.

Esta hipótesis, sin embargo, ha sido relativizada con frecuencia en los últimos años, a partir de algunas comprobaciones que se refieren tanto a la naturaleza de la expansión educativa como a los componentes de la demanda de trabajo.

Con respecto a la expansión educativa registrada en la región en las últimas décadas, el análisis efectuado en otros apartados de este Informe pone de manifiesto que ella se estaría produciendo con relativa autonomía de las determinaciones del aparato productivo. Las demandas sociales y ciertas exigencias de naturaleza política parecen jugar un papel mucho más decisivo que las determinaciones técnicas en el incremento del nivel educativo de la población.

A su vez, estas explicaciones macrosociales se articulan en forma coherente con una reformulación del papel asignado a las exigencias tecnológicas en la composición de la demanda de trabajo. En el caso del sector informal, el papel de las exigencias tecnológicas es, por la misma definición del sector, poco significativo. Con respecto al sector moderno, los datos disponibles ponen de manifiesto que en un apreciable conjunto de puestos de trabajo, los criterios de reclutamiento utilizados por los empleadores no otorgan a las calificaciones formales para el desempeño un peso decisivo. En este sentido y resumiendo las

hipótesis formuladas habitualmente, es posible postular que la demanda no está en función exclusiva de los rasgos y exigencias tecnológicas del puesto de trabajo sino que incluye elementos que, desde el punto de vista del personal, se definen básicamente por su carácter no cognoscitivo, y desde el punto de vista de la empresa, se definen por las condiciones sociales en las que actúa.

A manera de ejemplo podrían mencionarse - con respecto al personal - la importancia de rasgos de personalidad tales como lealtad a la empresa, aceptación de la disciplina, nivel de expectativas y aspiraciones ocupacionales, etc. 13/; con respecto a las condiciones sociales en las que actúa la empresa los estudios realizados mencionan elementos tales como la existencia de factores institucionales en la determinación del funcionamiento del mercado de trabajo (Estado, sindicatos, etc.), la existencia o no de 'mercados internos', el carácter nacional o transnacional de la empresa, etc. 14/.

Por otro lado, los estudios acerca de los efectos que las tendencias de la modernización tecnológica tienen sobre las calificaciones, han puesto de relieve que si bien muchas tareas se han tornado más complejas (especialmente las referidas a mantenimiento, diseño, etc.), otras se simplificaron notoriamente (tareas operativas directas, manejo administrativo, etc.).

La acción de este conjunto de factores explicaría un hecho reiteradamente advertido en los estudios sobre empleo y educación: a pesar de que el nivel de la mano de obra se ha incrementado notablemente, la correlación entre puesto de trabajo y años de estudio sigue siendo, con variaciones según los puestos, muy dispersa. Un estudio sobre el sector industrial argentino, por ejemplo, mostró que la incorporación de personal educado se estaría realizando con cierta independencia del puesto para el cual se recluta; con datos censales correspondientes a 1970, fue posible apreciar que los niveles educativos asociados a una serie de tareas específicamente técnicas eran marcadamente heterogéneos, mientras que, en un nivel más desagregado, la información disponible sobre un conjunto de empresas líderes mostraba un fenómeno similar, aún para el caso de técnicos jóvenes. 15/.

En el mismo sentido apuntan los resultados de algunas comparaciones sobre el nivel educativo asociado a determinados puestos en países con oferta educativa muy diferente. En el Cuadro III.4 se han consignado los datos obtenidos de las muestras correspondientes al último censo de población de Argentina y El Salvador. Esos datos corresponden a los años de estudio asociados a grupos ocupacionales muy específicos dentro del sector industrial. Teniendo en cuenta esa especificidad, es pertinente suponer que el tipo de calificaciones requeridas para el desempeño en ellos debería ser relativamente homogéneo.

Los datos, en cambio, muestran que esta homogeneidad sólo es parcialmente verificable en algunos puestos. Para los operadores de máquinas, moldeadores, templadores, etc. (dos primeras columnas del cuadro III.4.) parecería que el nivel educativo formal no juega un papel decisivo; en el caso de los ajustadores, montadores e instaladores de máquinas, en cambio, la homogeneidad en las calificaciones educativas es notoriamente más alta; a este último tipo de puestos puede suponerse que - al menos - no tienen acceso los analfabetos.

Cuadro III.4. Argentina y El Salvador: Nivel educativo de obreros y artesanos en determinadas actividades industriales, 1970

(porcentajes)

Años de estudio	Operadores de máquinas ^{a/}		Fundición ^{b/}		Mecánica ^{c/}	
	Argentina	El Salvador	Argentina	El Salvador	Argentina	El Salvador
0 a 2	10,0	35,7	5,7	55,9	3,3	9,5
3 a 6	76,5	49,2	79,3	38,2	68,4	71,3
7 y más	13,5	15,1	15,0	5,9	28,3	19,2

Fuente: J.C. Tedesco "Educación y empleo industrial. Un análisis a partir de datos censales 1960-1970", en UNESCO-CEPAL-PNUD Educación y sociedad en América Latina y el Caribe (G.W. Rama compilador), UNICEF, Santiago de Chile, 1980.

a/ Maquinistas en plantas de instalaciones eléctricas, operarios en grúas, etc.

b/ Moldeadores, templadores, etc.

c/ Ajustadores, montadores e instaladores de máquinas.

Sobre esta base, puede postularse que las diferencias tan significativas que se advierten en los perfiles educativos con los cuales son desempeñadas esas tareas deben ser explicadas por factores distintos a las exigencias de educación formal demandadas por las tareas. Para este caso, sin desmedro de la necesidad de ajustar no sólo las fuentes de información sino la variedad de puestos que se consideran, parecería evidente que el nivel educativo de la oferta global de personal estaría jugando un papel decisivo en la explicación de las diferencias advertidas entre los dos países. Dicho en otros términos, los empleadores ajustarían sus requerimientos educativos tanto a las exigencias técnicas de la tarea como a las características de la oferta de fuerza de trabajo.

Una comprobación similar, esta vez no específica para el sector industrial sino para un conjunto más amplio de ramas de actividad, aportan los resultados del estudio de J. Hallack y F. Caillods sobre Panamá ^{16/}. La dispersión del nivel educativo asociado a cada ocupación advertida en este trabajo fue particularmente notable tanto si se analiza la misma ocupación en distintas ramas como si se analizan determinadas ocupaciones en una misma rama de actividad.

En definitiva, estos resultados permiten sostener que las exigencias de calificaciones formales necesarias para el desempeño en determinados puestos de trabajo pueden ser satisfechas con niveles educativos muy distintos. Las exigencias educativas para el acceso y la movilidad ocupacional parecen depender tanto de las demandas técnicas como de las condiciones en las que funciona el mercado de trabajo.

5. El caso del sector industrial

Dentro de la problemática global de la relación empleo-educación, el sector industrial merece una análisis más particularizado. Como se sabe, las ideas dominantes en las últimas décadas otorgaron a la industria un papel clave en el crecimiento económico y en la modernización de la sociedad. El vínculo entre ambos factores se estableció a partir de las características adjudicadas al conocimiento y al progreso técnico, tanto en la producción propiamente dicha como en las diferentes instancias de la estructura social.

No es éste el lugar para repetir los postulados que definieron el modelo industrializador que tuvo vigencia en la región durante las tres últimas décadas 17/, pero lo cierto es que uno de los aspectos más tempranamente fue señalado como punto crítico fue el referido a los efectos de la industrialización sobre el empleo.

Ya se sostuvo, al comienzo de este capítulo, la imposibilidad de seguir manteniendo las tesis 'catastrofistas' sobre las magnitudes del desempleo y el subempleo. Sin embargo, esto no niega el hecho que el mercado de trabajo no genera puestos en la magnitud necesaria para hacer frente a las presiones demográficas, a las migraciones y al desempleo y subempleo pre-existentes. En este aspecto, el sector industrial ha sido caracterizado como uno de los sectores donde el ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo ha sido más lento y reducido. Las explicaciones sobre este comportamiento son bien conocidas: la producción de bienes de capital - que ha demostrado efectos ocupacionales multiplicadores de significativa magnitud - tiene muy baja participación en el total de la producción industrial; una parte importante de las necesidades en este campo se satisface con bienes importados o con productos locales en cuya elaboración no se utilizan productos primarios o recursos naturales autóctonos, lo cual, a su vez, impide un mayor desarrollo de las explotaciones locales de esos productos; por último, la tecnología importada - diseñada en contextos donde la mano de obra es escasa y costosa - tiende también a reemplazar trabajo por capital 18/.

Este conjunto de factores explica un dato reiteradamente señalado en los estudios sobre problemas ocupacionales de la región: la insuficiencia del conjunto del sector industrial 19/ para absorber mano de obra al ritmo de expansión de la población económicamente activa en general y de la no agropecuaria en particular.

A pesar de que las fuentes disponibles para un mismo país ofrecen resultados no siempre coincidentes entre sí, se advierte en general que en los últimos años la participación del empleo industrial se ha estancado o ha disminuído. Esta tendencia es aún más sensible si se analizan los datos relativos al empleo industrial en el conjunto del empleo no agropecuario 20/. Es probable que los únicos casos que se aparten claramente de esta tendencia general sean Brasil y Venezuela, aunque también en ellos el peso mayor en la responsabilidad de absorber la mano de obra desplazada del agro estuvo en los servicios y el comercio.

Pero el estancamiento en el volumen cuantitativo del empleo industrial estuvo acompañado, en el mismo período, por modificaciones de importancia en la composición de la mano de obra y en su nivel educativo. Los datos censales disponibles sobre un conjunto de países para los cuales fue posible establecer comparaciones entre 1960 y 1970 muestran dos hechos importantes. En primer lugar se puede apreciar que desde el punto de vista de la composición de la mano de obra industrial, la importancia de los empleos directamente productivos tiende a disminuir mientras crece la participación de las ocupaciones técnicas y administrativas 21/. En segundo lugar, los datos relativos a la década 1960-1970 muestran un significativo incremento en los años de estudio con los que está dotada la PEA industrial, fenómeno que sin duda puede ser generalizado para la región en su conjunto (cuadro III.5.).

Cuadro III.5. América Latina: Perfil educativo de la PEA industrial para seis países de la región, 1960 y 1970

(porcentajes a/)

Países	Años de estudio					
	0 a 3		4 a 6		7 y +	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Costa Rica	28,8	20,4	56,3	53,9	19,9	25,7
Ecuador	36,6	29,3	51,8	48,5	9,7	19,9
El Salvador	55,0	42,5	38,0	43,5	7,0	13,0
Honduras	65,0	56,2	26,2	33,7	5,6	8,8
Panamá	16,5	17,5	50,4	46,6	32,2	35,7
Paraguay	41,5	32,2	45,0	48,9	12,0	16,9

Fuente: J.C. Tedesco "Educación y empleo industrial. Un análisis a partir de datos censales 1960-1970", en UNESCO-CEPAL-PNUD, Educación y sociedad en América Latina y el Caribe, (G.W. Rama compilador), UNICEF, Santiago de Chile, 1980.

a/ En algunos países los porcentajes no suman cien debido a la existencia de individuos de nivel educativo ignorado.

A partir de esta información, cabe preguntarse cuáles fueron los efectos que ha producido el aumento en el nivel educativo de la PEA. En este sentido, los estudios recientes tienden a destacar dos áreas relevantes en las cuales se ubican los principales efectos mencionados: en primer lugar, el problema de la devaluación educativa y, en segundo lugar, la reducción en las opciones ocupacionales para los sectores educativamente rezagados.

6. Industrialización, empleo industrial y educación

El paradigma de la industrialización incluía como una de sus características centrales la hipótesis según la cual el crecimiento industrial estaría acompañado por un aumento cuantitativo y cualitativo de los requerimientos de calificaciones en la fuerza de trabajo. La interpretación que adoptaron los planificadores de la educación acerca de estos requerimientos condujo a una evaluación crítica de los sistemas educativos en términos de la inadecuación de la estructura y de los contenidos de la enseñanza a dichos requerimientos y, en consecuencia, la necesidad de propender a una reforma orgánica de la educación. En este marco, una de las propuestas básicas consistió en sostener la necesidad de brindar un sistemático impulso a las modalidades de enseñanza técnica y, complementariamente, crear nuevos ámbitos institucionales dotados de mayores posibilidades de adaptación y respuesta a los requerimientos del aparato productivo.

El tema de la inadecuación del sistema educativo a los requerimientos de la producción ha sido tan reiteradamente planteado que parecería innecesario volver sobre él. Sin embargo, resulta imprescindible, a la luz de los resultados visibles de las tendencias del empleo industrial y de las propuestas educativas, detenerse con un mayor nivel de precisión sobre el significado de los requerimientos del aparato productivo.

En primer lugar, es preciso distinguir aparato productivo y mercado de trabajo. Resulta evidente, a través de los datos sobre distribución de la PEA, que la relación entre producción de bienes y distribución de puestos de trabajo no es armónica. En este sentido, las caracterizaciones globales del problema en el ámbito de América Latina indican que las modalidades de innovación tecnológica y de acumulación de capital provocan serias dificultades en la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Estas dificultades, asociadas al diferente poder de presión de los estratos sociales, explican el fenómeno de la 'absorción espuria' de fuerza de trabajo, que beneficia fundamentalmente a las capas medias y se canaliza a través de los servicios estatales por un lado, y la permanencia de vastos sectores de población sometidos a diversas formas de sub-utilización de su potencial productivo por el otro 22/.

Los análisis basados en la aceptación de la fórmula según la cual es preciso lograr un mayor nivel de adaptación entre el sistema educativo y los requerimientos del aparato productivo se han caracterizado, como ya se sostuvo al comienzo de esta Parte III del Informe, por considerar a dicho aparato como un dato de la realidad. Sin embargo, es posible agregar ahora que las características con las que se definió este dato no se correspondían con la realidad. Los requerimientos del aparato productivo, en el marco de sociedades periféricas, son cuantitativamente menos dinámicos de lo que se suponía y cualitativamente más heterogéneos.

Con respecto a lo cuantitativo, ya se hizo referencia a las tendencias globales que se registraron en la región y, en especial, al escaso dinamismo del sector industrial en cuanto a la generación de puestos de trabajo. Sobre la heterogeneidad del aparato productivo, la literatura es suficientemente amplia y conocida como para que sea preciso repetir aquí sus principales argumentos.

Lo importante, en todo caso, consiste en advertir que la aparición de estratos tecnológicos modernos no elimina los tradicionales y que el impacto de la modernización tecnológica sobre las calificaciones no es uniforme. En este sentido y circunscribiendo el análisis al sector industrial, es posible efectuar una caracterización global del impacto que tiene la aparición de estratos tecnológicos modernos sobre la estructura de calificaciones de la mano de obra.

7. Estratos tecnológicos y calificaciones

Como se sabe, los estudios sobre organización del trabajo industrial han distinguido tres grandes tipos o fases que se definen a partir de la mayor o menor mecanización de las tareas. Esas fases (A: manufactura, B: producción en serie y C: automatización) son posteriores a la fase del trabajo artesanal, que pertenece a una etapa preindustrial de producción.

Sin hacer una descripción detallada de las características de estas formas de trabajo, vale la pena recordar las categorías principales de personal que pertenecen a cada una de ellas y los rasgos que las definen, así como los marcos institucionales en los que cada fase se desarrolla.

En la manufactura clásica se mantienen muchas de las características propias del artesanado. El trabajador utiliza herramientas simples de uso polivalente, que le permiten - en los aspectos técnicos de la producción - una gran autonomía de decisión. Su habilidad en el uso de las herramientas y el conocimiento de todas sus posibilidades de aprovechamiento es, en este sentido, fundamental. De ahí que se sostenga que en términos de calificaciones, en esta fase se estaría ante oficios que, para ser dominados completamente, exigen una serie de pasos sucesivos que implican determinados aprendizajes empíricos.

Sobre esta base, las diferentes categorías del personal obrero se definen según el grado de dominio del oficio que posean, lo cual garantiza cierta continuidad de la jerarquía obrera que, por lo general, va asociada con la edad.

El surgimiento de la producción en serie implicó "... el reemplazo de las antiguas máquinas universales o de las antiguas herramientas polivalentes por máquinas especializadas, es decir, definidas en función de su lugar en una serie de operaciones" 23/. En términos generales, este cambio consistió en la descomposición del proceso total en sus componentes más simples y la posibilidad de reemplazo de la ejecución por parte del hombre por la ejecución mecánica. Sus consecuencias sobre la organización del trabajo industrial fueron muy significativas. En primer lugar, el obrero ya no se define por su grado de participación en el dominio de un oficio sino por su capacidad para adaptarse a las condiciones impuestas por la máquina (ritmo, precisión, etc.). La autonomía profesional que caracterizaba la fase anterior se ve notoriamente limitada y el obrero está sujeto a la organización técnica del trabajo.

En este nuevo sistema surgen categorías obreras nuevas y se transforman otras. Los obreros vinculados directamente a la producción - obreros especializados - están encargados de tareas repetitivas y simples que, por

eso mismo, no requieren niveles altos de calificación ni de conocimientos. El oficio tiende a desaparecer de la producción directa y se encuentran obreros de ese tipo en las tareas de mantenimiento de los equipos y maquinarias. Pero estos obreros de mantenimiento difieren de los oficiales tradicionales en el hecho que deben poseer un nivel de conocimientos científico-técnicos mucho mayor que aquellos. Además de estas dos grandes categorías, aparecen también otros sectores tales como los rayadores (que preparan y organizan el trabajo de los obreros especializados) y los supervisores (que controlan el desempeño en la línea de producción) y también se expande el trabajo técnico y profesional en tareas diferenciadas (control de calidad, tiempos, diseño tecnológico, etc.).

En la última fase, por fin, desaparece prácticamente el trabajo de fabricación directa. La mecanización se impone totalmente y el trabajo se define cada vez más como trabajo de alimentación y vigilancia, de percepción o de emisión de señales. Los estudios sobre este tema coinciden en señalar que las cualidades exigidas a un obrero para el desempeño en tareas de este tipo son sustancialmente diferentes a las del obrero especializado de la fase B o al calificado de la fase A. En esta fase interesan sobre todo "... la capacidad de recibir, de transmitir o de emitir cierto número de informaciones a cierta velocidad y durante cierto tiempo" 24/. Y "... el valor profesional del obrero se define menos en el plano de su relación directa con ciertos instrumentos de producción y más en el plano de su papel en una red de comunicaciones" 25/.

En síntesis, en el pasaje de una fase a otra, las transformaciones producidas en la organización del trabajo provoca varios hechos que es preciso tener en cuenta:

- a. La autonomía profesional del obrero se va perdiendo progresivamente.
- b. Las jerarquías no dependen ya del grado de dominio sobre una línea continua de habilidades, destrezas y conocimientos relativos a un oficio, sino que pasan a depender de otros factores tales como los conocimientos científico-técnicos o ciertos rasgos de personalidad. Esto supone que, a medida que aumenta la mecanización, desaparece la 'carrera' obrera.
- c. Además, el avance de la mecanización provoca cambios en la composición cuantitativa del personal. La tendencia general es a reducir mano de obra, pero esta tendencia afecta principalmente a los sectores de producción directa. En cambio, la ocupación en tareas técnicas de diseño, control, etc. y en las tareas administrativas se expande notablemente.

Pero a estas transformaciones de orden técnico-productivo se unen otras no menos importantes para un estudio de exigencias educativas, referidas al ámbito institucional donde se instala el trabajo: la empresa.

La diferencia más importante entre la fase A y las dos restantes consiste en que en la primera de ellas las condiciones técnicas y económicas no hacen posible prever el trabajo. Esta imprevisión se refiere a los aspectos técnicos y económicos; con respecto al primero, porque la autonomía profesional del

obrero y las herramientas que utiliza hacen imposible predecir exactamente las formas y los ritmos de trabajo. Esto repercute en lo económico, por cuanto el empresario no puede establecer con exactitud la cantidad de producto que puede vender el mercado. Al contrario, en las fases B y C la posibilidad de prever tanto la realización técnica como los efectos económicos aumenta notablemente. Este hecho tiene una gravitación enorme sobre el conjunto de la organización interna de la empresa, sobre los códigos utilizados para dar las instrucciones relativas al trabajo y sobre el conjunto de relaciones internas.

La descripción de los diferentes tipos de organización del trabajo brinda un marco general para el análisis de los principales problemas que se derivan de las relaciones entre industrialización y educación, tanto desde la perspectiva tecnológica como desde los problemas de empleo.

a. En primer lugar puede advertirse claramente que el rol que juega la educación formal técnica y general dentro de cada fase de organización del trabajo es notoriamente diferente.

En la fase A, los contenidos técnicos se refieren al dominio de un oficio, mientras que en el resto importan más los conocimientos científicos o ciertos rasgos de personalidad. Como se ve, el papel de la enseñanza técnica formal no puede ser uniforme. Tiene plena vigencia en el caso de los técnicos y de algunos obreros calificados de las fases B y C, mientras que en la fase A la experiencia en el trabajo puede reemplazar a la enseñanza formal, (por ejemplo, puede reseñarse la evolución de la enseñanza técnica en Inglaterra en las primeras etapas de la industrialización hasta prácticamente la segunda guerra mundial) y en el caso de los obreros de producción de la B y C requiere habilidades que se forman rápidamente en la empresa o rasgos personales sobre los que la educación formal no gravita de manera directa.

En cuanto a la enseñanza formal general sucede algo parecido. En el marco de la fase A, si se trata de personal que sólo cumple tareas productivas, éstas exigen poco más que los conocimientos básicos elementales. En cambio, como suele ser frecuente en el marco del trabajo artesanal, por cuenta propia o de pequeña empresa, si el individuo debe encarar además el desempeño de tareas administrativas y comerciales, la utilidad de una formación general más amplia se advierte más claramente.

Esta exigencia desaparece en las fases posteriores, donde las funciones están bien diferenciadas y los sectores productivos están marginados totalmente de las tareas de gestión y de administración.

En este sentido, la relación entre gestión y fabricación es totalmente distinta si se la considera desde el punto de vista de la organización del trabajo. Vista desde esta perspectiva, la fase A se caracteriza por la separación nítida entre ambas esferas. Las decisiones sobre la gestión no afectan para nada la naturaleza de las operaciones técnicas de fabricación, debido -como se dijo- a la autonomía profesional del obrero. Pero vista desde el punto de vista de los actores, es en esta fase de organización del trabajo donde todavía subsiste la mayor parte de casos en los que el propietario encargado de la gestión tiene al mismo tiempo una participación gravitante en

la fabricación. Desde este punto de vista, los roles son muy indiferenciados y generalmente una misma persona desempeña tareas pertenecientes a ambas instancias.

En las fases B y C, en cambio, paralelo a la pérdida de la autonomía profesional del obrero, la esfera de la gestión incluye en su interior a los procesos de fabricación, pero desde el punto de vista de los actores, ambas esferas se diferencian claramente de forma tal que los sectores que producen se limitan sólo a eso, sin tener ninguna injerencia en las decisiones económicas o técnicas.

b. En segundo lugar, este esquema permite apreciar desde el ángulo de las tareas mismas, algunas de las dificultades de movilidad que se dan en el ámbito de la industria. El pasaje de una fase a otra supone que algunos tipos de calificaciones ya no son requeridos, al tiempo que aparecen otros totalmente nuevos. El avance de la mecanización crea dificultades serias para integrar al personal con habilidades propias de las fases anteriores y, en el caso que eso se produzca, generalmente implica una pérdida o un desaprovechamiento de sus calificaciones anteriores.

Esto sucede aún en el caso de tareas que se mantienen en la fase superior. Así, por ejemplo, en algunos sectores de la producción mecanizada se mantienen ciertas tareas que implican el dominio de un oficio (chapista en la fabricación de automóviles, por ejemplo). Sin embargo, en el marco de una producción mecanizada el dominio del oficio que se exige es notoriamente diferente al que se ejerce en la fase propiamente manufacturera (ejemplos: chapistas en Ford; caso distinto: carpinteros en astilleros).

Estos casos muestran la variedad de situaciones que se presentan y las combinaciones posibles.

c. El avance de la mecanización rompe la vigencia de la 'carrera' obrera y, por lo tanto, disminuyen las posibilidades de movilidad interna dentro de la estructura de la producción. Esto significa que el avance de la mecanización va acompañado por una estructura de calificaciones más heterogénea.

d. El avance de la mecanización plantea, desde el punto de vista de la importancia de la enseñanza técnica, situaciones diferentes según los sectores. Para los obreros de producción la importancia de los conocimientos técnicos específicos tiende a disminuir, mientras que para otros sectores (técnicos, mantenimiento) aumenta notoriamente. Hay dos reflexiones interesantes con respecto a esto:

i. Para el caso de los obreros que deben ejecutar tareas rutinarias sin ninguna posibilidad de creatividad ni variación, surgen conflictos y tensiones que dan lugar a problemas de rendimiento y a problemas sociales de gran importancia. Frente a esto el papel de la educación general juega un rol no muy definido. Puede ser un factor que aumente la tensión y el conflicto, en tanto el sujeto es más conciente de las limitaciones de su tarea; puede atenuar el conflicto en tanto la educación lo ha socializado en pautas de obediencia, sumisión, etc. En el primer

caso, la tensión puede resolverse a través de mecanismos de participación en la producción a nivel de la gestión, que exigen a su vez conocimientos generales no-técnicos, o mecanismos de participación sindical, donde aparecen el mismo tipo de problemas.

En cuanto al personal técnico, las situaciones son también complejas. Lo más frecuente parece ser que la importancia de los conocimientos y su influencia sobre la actividad frente a la producción varíe a través del tiempo. La nueva tecnología exige procesos de innovación que, una vez logrados y controlados, no admiten modificaciones ni variaciones. Salvo el personal empleado en los departamentos de diseño tecnológico, los que están en la ejecución pueden sufrir ese tipo de procesos.

ii. La segunda observación se refiere al problema del aumento de las necesidades de capacitar para el control, que se da en la industria moderna. En estas estructuras empresarias, los puestos de supervisión aumentan mucho y el control de las tareas se hace cada vez menos técnico y más social.

En la manufactura clásica la calidad y los tiempos de la producción estaban en función del obrero mismo y de su habilidad, mientras que en la industria moderna eso depende más de la tecnología y de los equipos. El control en la industria moderna es, por lo tanto, más social que técnico.

8. Las respuestas educativas al progreso técnico

Sobre la base de la somera descripción de la estructura de calificaciones vigente en el sector industrial que se ha enunciado, es posible acercarse a una evaluación de las respuestas educativas y de los principales problemas que se presentan en este ámbito.

En primer lugar, parecería evidente que en el marco de las actuales tendencias del progreso técnico, el significado del problema cuantitativo se ha modificado sustancialmente. El aumento de productividad no guarda relación con la generación de puestos de trabajo (o, mejor dicho, mantiene una relación negativa) y los mecanismos para satisfacer los requerimientos técnicos del desempeño no son unívocos. En este sentido, es posible explicar las comprobaciones empíricas efectuadas en los escasos estudios existentes acerca de la inserción ocupacional de los egresados de la enseñanza técnica formal. De acuerdo con los datos disponibles, puede afirmarse que un porcentaje muy significativo de ellos no es absorbido por el empleo para el cual teóricamente han sido formados. En Argentina, con datos censales correspondientes a 1970, se apreció que sólo un tercio de los individuos con enseñanza técnica completa se desempeñaba en puestos afines a su formación 26/. En Chile se han señalado situaciones similares 27/, al igual que en Costa Rica 28/ y Colombia 29/.

Para la explicación de estos hechos se formularon dos tipos de hipótesis diferentes pero complementarias. Una de ellas atribuye este fenómeno a las

características de la población escolar que tiene acceso a la enseñanza técnica. Según dicho planteo, los estudiantes que concurren a estas modalidades lo hacen con una expectativa que no concibe el estudio técnico como una etapa terminal sino como tránsito hacia estudios superiores. En algunos casos, pudo comprobarse que el origen social de los estudiantes parece ser la variable explicativa de este comportamiento 30/.

La segunda hipótesis, en cambio, atribuye la escasa absorción a los rasgos del mercado de trabajo y a los criterios de los empleadores frente a la formación técnica. En este sentido, ya se señaló que si bien la modernización tecnológica incrementa la creación de puestos técnicos de alta calificación, este aumento es insuficiente ante la oferta de mano de obra producida por el sistema educativo. Por otra parte, el comportamiento de los empleadores no ofrece un perfil homogéneo en este sentido. Si bien las investigaciones al respecto distan de ser exhaustivas, parece evidente que mientras la formación técnica de nivel medio tiene un alto grado de homogeneidad, el mercado de trabajo y la estructura tecnológica de las empresas se caracterizan por la heterogeneidad de situaciones y requerimientos. En este sentido, el comportamiento de los empleadores se ajusta a la consideración de una amplia gama de variables dentro de las cuales la educación técnica puede, según la situación, constituir un elemento favorable o negativo para el reclutamiento.

Esquematisando la situación, podría sostenerse que la educación técnica actúa en el mercado de trabajo conjuntamente con otras dos variables importantes: la experiencia por un lado y los otros tipos de educación, en particular la enseñanza general, por el otro. Además, estas tres variables actúan en tres contextos distintos del mercado de trabajo industrial: el de los estratos tecnológicos tradicionales, el de los estratos tecnológicos modernos pero que responden a una industrialización temprana y por lo tanto muy heterogénea y el de los estratos tecnológicos modernos de reciente instalación. De acuerdo a este esquema, podrían postularse las siguientes proposiciones:

- a. En los estratos tradicionales, la educación no constituye un atributo de importancia en el reclutamiento. Como se sabe, este sector utiliza tecnologías basadas en el dominio del oficio, cuyo aprendizaje se realiza a través del propio proceso de producción. En este caso, obviamente, la experiencia se constituye en el criterio principal de reclutamiento.
- b. En los estratos tecnológicos más modernos, en cambio, la experiencia parece jugar un papel menos relevante, tanto por los requerimientos de los equipos como por el hecho que su instalación reciente implica la imposibilidad de contar con personal experimentado en su uso. Ante estas circunstancias, la educación se constituye en una credencial importante para el acceso. Sin embargo, existen indicios elocuentes según los cuales en una gama amplia de puestos el personal con educación media general o universitaria incompleta puede competir exitosamente con los egresados de la enseñanza técnica.
- c. Por fin, en los estratos tradicionales del sector moderno (la 'manufactura' en términos clásicos, existente sólo en los países de industrialización temprana), la educación y la experiencia juegan un papel más o menos significativo según los puestos de los cuales se trate.

Desde el punto de vista cualitativo, corresponde analizar los dos tipos de respuestas educativas que se han articulado en este campo: la enseñanza técnica formal y la capacitación profesional fuera del sistema educativo.

Con respecto al primer punto, una serie de estudios recientes ha permitido apreciar que en el plano de la enseñanza técnica se distinguen dos corrientes de innovación curricular: aquella que tiende a una adaptación puntual basada en la especialización tecnológica de las orientaciones curriculares y aquella que se apoya en una concepción integral de tipo formativo donde se tiende a un enfoque polivalente 31/.

Obviamente, ambas concepciones responden a criterios muy diferentes tanto de tipo cultural y pedagógico como de desarrollo social. Los intentos de articular puntualmente la formación técnica con los requerimientos del aparato productivo chocan con dos dificultades centrales: por un lado, con el hecho que dichos requerimientos son cambiantes y el ritmo de cambio no se ajusta al ritmo que exige la formación en el sistema educativo. En este sentido, es preciso recordar que en América Latina las modalidades de incorporación de cambios tecnológicos se caracterizan por su carácter abrupto, no endógeno y, por lo tanto, son escasamente previsibles y planificables.

La segunda dificultad es de orden social más general y tiene que ver con el carácter de este tipo de enseñanza y el alumnado que puede reclutar. El ajuste a los requerimientos productivos exige dar a la formación técnica un carácter terminal que impida aspiraciones educativas - y ocupacionales - más amplias. Este objetivo ha chocado permanentemente con la resistencia de los actores sociales involucrados en este proceso.

En cuanto a las orientaciones formativo integrales, el supuesto que fundamenta su vigencia radica en sostener que el vínculo central no es el de educación-empleo sino educación-trabajo. El concepto de trabajo admite una larga elucidación teórica, pero en términos pedagógicos su inclusión está justificada en la necesidad de sacar el proceso educativo de sus lineamientos abstractos basados en la oposición trabajo manual-trabajo intelectual. La validez teórica de estos planteos contrasta con las dificultades para su implementación.

Las evaluaciones existentes coinciden en señalar que los intentos de este tipo no han podido superar la etapa de la formulación teórica y que, en su faz operativa, han sufrido transformaciones que los mimetizan progresivamente con las modalidades tradicionales de enseñanza.

La utilización de vías no formales de educación en el ámbito de la actividad industrial surgió como alternativa válida tanto para superar la inercia de los sistemas formales como para brindar respuestas que pudieran ajustarse al dinamismo de este sector. Lo peculiar del caso de América Latina es que las opciones no formales estarían, teóricamente, enfrentando un doble desafío: el que presentan los sectores más modernos, con ritmos y procesos de innovación tecnológica que obligan al reciclaje de la mano de obra ocupada y el que proviene de los sectores tradicionales, donde la baja productividad plantea exigencias de calificaciones que no encuentran respuesta en el sistema

educativo formal ya que, precisamente, la fuerza de trabajo ocupada en este sector es la más rezagada desde el punto de vista educativo.

En términos globales, todo parece indicar que la educación no formal en el ámbito industrial ha estado en función de los requerimientos planteados en torno al primer orden de problemas mencionados. Los estudios y evidencias disponibles indican que tanto la oferta de actividades educativas como las características de la población incorporada responden o pertenecen al ámbito más moderno de la economía.

Por un lado, la participación de las organizaciones empresariales y de trabajadores en el gobierno de las instituciones de formación profesional, tiende a ser ejercida por empresarios y dirigentes sindicales del sector moderno, seguramente como consecuencia del sistema de financiamiento de estas instituciones 32/. Por otra parte, el papel de los sectores sindicales tiende a ser más de representación que de real participación en las instituciones y en las actividades de capacitación 33/, presumiblemente porque el eje de sus intereses y acciones estaría centrado en aspectos más urgentes de las condiciones de vida de los trabajadores.

Es previsible que las condiciones descritas hayan determinado un sesgo favorable para el desarrollo de la capacitación en los sectores modernos de la economía y de la población que reúne ciertas condiciones favorables para acceder a ese mercado ocupacional. Es decir, favorecería a quienes ya tienen un nivel educativo formal relativamente elevado en comparación con la población total.

Algunos datos parciales tienden a confirmar esta hipótesis. En Colombia se estima que el 80% de los recursos del SENA se vuelcan a aquel sector de la economía 34/. En El Salvador se ha observado una situación semejante, contándose, además, con información sobre el nivel educativo de los beneficiarios de las actividades de capacitación. Las variaciones según ramas de actividad, en cuanto a personas que recibieron cursos de capacitación, son muy amplias. Las ramas más favorecidas en este aspecto son sectores modernos de los servicios y la industria. Dentro de esta última se puede apreciar que existen diferencias cualitativas importantes en lo que respecta a los cursos de capacitación que recibieron los integrantes de los sectores formal e informal. Entre los trabajadores que recibieron algún tipo de capacitación en este último sector predominan las mujeres, que siguieron cursos vinculados a tareas del hogar. Por el contrario, la mayoría de los cursos realizados por personal ocupado en el sector formal corresponden a especialidades técnicas y de oficina.

Por otra parte, alrededor de dos tercios de los individuos que siguieron cursos de capacitación en el total de las diversas ramas consideradas, tienen más de siete años de escolaridad 35/.

Finalmente, en otro estudio referido a un programa de jóvenes desocupados que realiza el INCE se ha observado que sólo el 3,5% de los mismos no había concluido la escuela primaria 36/.

En lo que respecta a los sistemas de aprendizaje, existe un detallado estudio referido a Colombia 37/. En el mismo se comparó a egresados del sistema de aprendizaje del SENA con una muestra de jóvenes que tenían una escolaridad mínima de nivel primario completo y, como máximo, habían terminado la educación media. Este último grupo se dividió, a su vez, en dos: uno que sólo había completado la enseñanza primaria y, el otro, que había cursado por lo menos algún año de enseñanza media. Los resultados del estudio mostraron una gran semejanza entre el grupo de egresados del SENA y el grupo con estudios secundarios. Ambos se diferenciaban, en cambio, del grupo que sólo había completado el nivel primario en lo que respecta a origen geográfico y nivel socio-económico de los padres. Algunos datos sugieren, además, que la pertenencia del padre al sector moderno de la economía está asociada con la continuación de estudios post-primarios.

Otro estudio, basado en la oferta de cursos de cuatro instituciones nacionales de capacitación profesional (SENAI de Brasil, SENA de Colombia, INACAP de Chile y el INCE de Venezuela) 38/ mostró que "los interlocutores principales de los institutos de capacitación son los empresarios del sector formal; en otras palabras, la oferta de cursos de aquellos depende en alto grado de la demanda por calificaciones de éstos" 39/.

En cuanto a los intentos de articular acciones de capacitación dirigidas a los sectores que participan de las franjas marginales del mercado, es evidente que sin apoyo e iniciativa estatal no tienen posibilidades de desarrollarse. Las evaluaciones existentes indican que las experiencias constituyen intentos aislados donde, si bien pueden obtenerse logros importantes en términos de aprendizaje, su impacto en el empleo es sumamente escaso.

Al respecto, es preciso tener en cuenta dos factores importantes. En primer lugar, el bajo nivel educativo formal de esta población determina la existencia de serias dificultades para el aprovechamiento de una oferta donde se supone el dominio de los códigos básicos de la lecto-escritura y el cálculo. En segundo lugar, dada la inserción ocupacional de estos sectores (actividades independientes del comercio o talleres industriales artesanales) los contenidos potencialmente más útiles deberían tener en cuenta los problemas de gestión, aprovechamiento de créditos, comercialización, etc. y no exclusivamente las especificaciones técnicas vinculadas al oficio.

C. Industria de tecnología avanzada y formación universitaria

1. La demanda de recursos humanos por parte de las empresas

Dentro de la problemática global de análisis de la relación entre empleo y educación, el problema de los recursos humanos de nivel superior mereció una consideración destacada. En el marco del enfoque de los recursos humanos fueron habituales las proyecciones basadas en la extrapolación de las tendencias de evolución ocupacional por sectores de actividad y en las comparaciones con

la estructura educativa de los ocupados en los países avanzados. Este enfoque, sin embargo, subestimó la importancia del análisis del papel de la formación de nivel superior con respecto a la estructura de las funciones científico-tecnológicas de las unidades de producción y el análisis de la participación de los profesionales en el proceso de cambio científico-técnico 40/.

El enfoque basado en la teoría de la dependencia, en cambio, subestimó la consideración de estos problemas y de los esfuerzos domésticos en materia de innovación tecnológica, a partir de las características atribuidas al proceso de industrialización y al marco político en el cual se desarrolla.

Sin embargo, en los últimos años se ha tendido a superar estas visiones del problema, distinguiendo dos fenómenos diferentes: por un lado, el problema del empleo de los universitarios en general y por otro, su papel y contribución al proceso de innovación tecnológica.

El problema del empleo de los universitarios será considerado en detalle más adelante, pero es preciso plantear desde ya que, contrariamente a los supuestos del enfoque recursista, el desarrollo cuantitativo de este sector de la oferta de trabajo ha tenido una expansión notable y relativamente independiente de los requerimientos del aparato productivo. Por otra parte, la incorporación de tecnología en el conjunto de la región mantuvo sus orientaciones básicas tanto en lo referido a su origen externo como a su sesgo ahorrador de mano de obra. Sin embargo, esto no autoriza a afirmar que los recursos humanos locales no participan de ningún esfuerzo doméstico en la generación de conocimientos científico-técnicos.

Una serie de estudios efectuados en el plano de las empresas, ha podido mostrar que existe una asignación de recursos significativos con el objeto de obtener conocimientos aplicables a la producción. Esta estrategia se ubica en el nivel de las innovaciones tecnológicas 'menores' cuya magnitud es considerable, particularmente en los países de mayor desarrollo relativo de la región (Argentina, México, Brasil).

Si bien este sector de actividades no es representativo del universo total de posibilidades de empleo para los universitarios, define uno de los ámbitos donde se da un mayor nivel de utilización de los conocimientos y capacidades de los recursos humanos. En este sentido, la importancia de estas actividades se define tanto por su impacto en la productividad de las firmas como por su influencia en la formación académica del conjunto de la población universitaria.

A partir de estas constataciones, resulta legítimo preguntarse por la participación de los recursos humanos en la adopción de esa estrategia y en sus resultados. En este sentido, los resultados de los trabajos más recientes tienden a mostrar que la adopción de esta estrategia tecnológica es una decisión empresaria tomada en función de ciertas condiciones estructurales, tales como el nivel de desarrollo industrial, la distancia con respecto a la frontera tecnológica internacional y las restricciones que introduce la fase de importación de tecnología. En estas condiciones, la estrategia de innovaciones adaptativas parece ser la única que garantiza tasas de retorno proporcionales a la capacidad económico-financiera de las firmas 41/.

Sin embargo, aunque el recurso humano no sea el determinante de la adopción de esta estrategia, su presencia es una condición necesaria. El sistema educativo y sus productos actuarán así como una suerte de "pre-condición de oferta de conocimientos científicos y tecnológicos, incorporados en recursos humanos, que han podido ser transferidos al aparato productivo" 42/.

En el marco de estas condiciones, la incorporación de recursos humanos altamente calificados no puede ser analizada en los mismos términos con los que se analiza el comportamiento del mercado de trabajo en general.

La demanda de trabajo, en este caso, no deriva de funciones de producción claramente definidas sino de una decisión empresaria de producir conocimientos y de mejorar la capacidad tecnológica de la firma, en un contexto caracterizado por un alto componente de riesgo e incertidumbre.

Entre las condiciones que caracterizan la demanda de este tipo de recursos pueden señalarse fundamentalmente las siguientes:

"i. Normalmente la firma enfrenta grandes dificultades derivadas de la poca transparencia que caracteriza a este mercado.

ii. Posee, en la mayoría de los casos, definiciones muy generales que utiliza como criterio de reclutamiento, las cuales pueden resultar inadecuadas para enfrentar un mercado donde lo esencial es que la oferta se halla constituida por productos no homogéneos. Así por ejemplo, puede especificarse como pauta orientadora de la demanda, la necesidad de incorporar un ingeniero químico con conocimiento sobre tecnología del calor. Sin embargo, el conjunto de ingenieros que satisface el requisito se diferencian en múltiples aspectos: pueden no pertenecer a la misma universidad, se graduaron en diferentes años, poseen diversas experiencias profesionales, etc.

iii. La contratación de este tipo de fuerza de trabajo posee, además, otra característica distintiva. La incorporación de este tipo de recurso se decide en principio sobre la base de que posee ciertos conocimientos y aptitudes que se suponen son de disponibilidad inmediata. Así, por ejemplo, podría decirse que el ingeniero químico especialista en tecnología del calor comentado ilustrativamente en el punto anterior es reclutado, en principio, sobre la base de la existencia de un consenso relativamente establecido respecto del nivel de conocimientos que alcanza en promedio, un profesional que posee esta especialización tecnológica. Pero por otro lado, el reclutamiento de mano de obra con este tipo de calificaciones y que habrá de estar afectada a una cierta estrategia tecnológica, se decide también por la generación potencial de conocimientos. Constituye, en este sentido, una decisión tomada en condiciones de incertidumbre y, desde el ángulo de la economía del fenómeno resulta análoga a la realización de una inversión, cuya rentabilidad dependerá de la aplicabilidad de ese conocimiento potencial" 43/.

Así como los factores que determinan las características de la demanda de este tipo de recurso humano por parte de las empresas difieren del resto de la demanda de trabajo, también las características del desempeño revisten particularidades que es preciso destacar.

La empresa, al definir una estrategia tecnológica, define también lo que se ha denominado un 'sendero de aprendizaje'. Dicho sendero es recorrido por la firma y por los recursos humanos involucrados en ella, y se traduce tanto en la tecnología como en la organización del trabajo. Sin embargo, el 'sendero' se construye en el tiempo, es decir, se configura a medida que los conocimientos y aptitudes potenciales del recurso humano se traducen en un 'know-out' disponible. Esta particularidad conduce al problema de la inserción del recurso humano en el interior de la firma, su desempeño y los efectos de este desempeño sobre el aprendizaje y la producción.

Configurado de esta forma, el análisis del desempeño de este tipo de recurso humano tiene connotaciones muy particulares. Por un lado, el producto de este tipo de recurso humano debe ser de tal naturaleza que pueda ser apropiado por la firma y aplicado a la producción. Esta unidad de producto-conocimiento se da, generalmente, a través de un proceso de generación colectiva donde la complementariedad de funciones y la integración grupal son elementos fundamentales. De allí que los criterios de reclutamiento donde se fijan patrones de conocimiento y experiencia profesional surgen, en la mayoría de los casos, endógenamente a los niveles de conducción de estos equipos y no desde las gerencias de personal 44/.

En torno a esta dinámica, ha sido posible detectar un conjunto significativo de problemas en el interior de las empresas, referidos ya sea a las relaciones entre los equipos de investigación y desarrollo y el personal de producción, sea a la extrapolación de criterios de un ámbito a otro, etc.

En cuanto al desempeño, parecería que el nivel académico formal y la orientación de la formación universitaria de los profesionales en ciencias e ingeniería condicionan aparentemente el aprendizaje tecnológico específico y el científico-tecnológico que tienen lugar en la firma, reflejándose en gran medida en dos planos: a) en las posibilidades reales de movilidad del ingeniero o científico a lo ancho del espectro de funciones científicas y tecnológicas en el interior de la firma; y b) en el desarrollo - en la firma o fuera de ella - de distintas formas y modelos de realización y complementación del aprendizaje 45/.

Con respecto a la movilidad, es conveniente tener en cuenta que no se está haciendo referencia a la movilidad vertical sino a la capacidad del profesional para desplazarse de funciones tecnológicas sencillas a otras más complejas; y en este sentido, con fines analíticos, se asume que los menores requerimientos de conocimiento académico de las funciones científico-tecnológicas de la firma corresponden a las actividades de producción y los máximos a las de investigación y desarrollo.

En efecto, si se supone que los requerimientos de máxima complejidad en los conocimientos académicos para el desempeño de una función científico-tecnológica en la firma corresponden a la dirección y ejecución de actividades de investigación científica y desarrollo experimental, se constata que - en términos generales - el ingeniero o el científico que están académicamente capacitados para desarrollar dichas funciones, teóricamente deben ser capaces de adaptarse y desempeñarse eficientemente en cualquier otra función científico-tecnológica de menor complejidad. Pero no todo ingeniero y

científico que está académicamente calificado para trabajar en tareas de producción puede desplazarse a funciones científico-tecnológicas más complejas y desarrollarlas eficientemente. En este sentido, se puede decir que la formación académica universitaria es el principal factor determinante de la movilidad profesional a lo largo del espectro de funciones científico-tecnológicas en el interior de la firma. En otras palabras, la formación académica establece un límite máximo a la movilidad, particularmente en lo que se refiere a actividades de investigación.

Otro factor que influye en la movilidad es el tipo de aprendizaje que se realiza en la firma. En efecto, dadas las diferencias cualitativas que caracterizan los dos tipos de aprendizaje que se distinguen más adelante en este trabajo, éstos inciden de manera diferenciada en la movilidad del profesional en la firma.

En este sentido, y dado que las actividades de la firma que se relacionan con el aprendizaje tecnológico específico son, en general, académicamente menos exigentes y proporcionan al individuo un nivel de aprendizaje menos dinámico que aquellas vinculadas al aprendizaje científico-tecnológico global, a menos que el profesional, o la firma, o ambos, hagan un esfuerzo, individual o conjunto, para superar los límites que el desempeño de estas actividades impone al aprendizaje, las posibilidades de movilidad profesional del individuo dentro de las funciones científico-tecnológicas de la firma se ven limitadas a la esfera que cubren las actividades de producción. En efecto, el desempeño de funciones científico-tecnológicas asociadas al aprendizaje tecnológico específico, al no exigir al profesional la utilización constante de sus conocimientos académicos, puede incidir negativamente sobre su formación académica. En otras palabras, el aprendizaje tecnológico específico no garantiza el nivel académico del profesional y éste, después de cierto tiempo, puede encontrarse con un nivel general de conocimientos académicos inferior a los que tenía al dejar la universidad.

Por esta razón, entre otras, las firmas organizan formas alternativas de entrenamiento, capacitación y reciclaje para los profesionales a su servicio, las cuales constituyen un complemento del aprendizaje y se relacionan directamente con los objetivos de producción y eficiencia de la firma, apartándose, por tanto, de los objetivos académicos de la universidad.

Al respecto, el estudio de caso referido a la Argentina permitió distinguir tres modelos principales de organización del aprendizaje: el tecnológico específico en la empresa privada, el coordinado y el efectuado en empresas del Estado.

a. El aprendizaje tecnológico específico en la empresa privada. El modelo más simple de aprendizaje orientado en la firma corresponde a la incorporación del profesional recién egresado a equipos de trabajo dirigidos por técnicos más experimentados, y la complementación formal del aprendizaje está constituida por la realización de actividades de especialización. En este sentido, las firmas conciben a la universidad como una suerte de 'semillero' donde reclutan

los nuevos miembros de su planta, a quienes ofrecen la posibilidad de capacitarse en los aspectos específicos de la firma. Desde este punto de vista, resulta visible que el reclutamiento favorezca a jóvenes sin experiencia que puedan ser formados desde su inicio en las especificidades de la firma. Sin embargo, para determinados puestos la tendencia más favorable es reclutar individuos con experiencia considerable.

b. El aprendizaje tecnológico específico coordinado. En este modelo, las funciones de formación especializada están localizadas y coordinadas por una institución privada, financiada por un conjunto de empresas pertenecientes a una misma rama industrial. En esta modalidad de aprendizaje confluyen profesionales y docentes, ya sea de empresas o de universidades nacionales o extranjeras, quienes dictan cursos de especialización sobre áreas y temas específicos de interés para las empresas asociadas.

En relación con el modelo anterior, puede apreciarse una serie importante de ventajas. Por un lado, el aprendizaje efectuado en este marco tiene condiciones reproductivas que se refieren tanto al sistema en sí como al desarrollo de experiencias dentro de cada una de las firmas. Por otra parte, esta modalidad de aprendizaje está, de alguna manera, por encima de los intereses inmediatos de las firmas y tiene posibilidades de orientarse en un tipo de aprendizaje de mediano y largo plazo, mucho más adecuado a los objetivos de un desarrollo tecnológico futuro. Inversamente, una de las dificultades de este modelo está constituida por la exclusión de todos aquellos aspectos que se vinculan con problemas de competencia entre las firmas.

c. Aprendizaje tecnológico específico en empresas del Estado. "De hecho, esta forma de aprendizaje tecnológico específico es un caso particular del aprendizaje en la firma. Sin embargo, este tipo de formación merece una atención diferente dado que no se presenta en forma pura, sino que se encuentra interrelacionado o interconectado a esferas universitarias o de formación extra-firma.

Vale la pena tratarlo como un modelo alternativo, en la medida en que las empresas del Estado, como se ha podido observar, tienen frecuentemente características peculiares que permiten un tipo de relación con otras esferas del sistema científico-tecnológico, más fluida y potencialmente más eficaz. Respecto de las ventajas que pueden presentar las empresas estatales en el sistema científico-tecnológico, se ha señalado entre las más importantes: 1) el tamaño de las mismas, que posibilita el desarrollo de procesos tecnológicos de carácter autónomo; 2) la naturaleza dinámica de algunos de los sectores económicos en los que actúan; 3) el rápido crecimiento derivado de la necesidad de atender a demandas crecientes; 4) el grado relativo de independencia económica frente a los intereses extranjeros; 5) el acceso relativamente fácil al crédito público interno a través del sistema bancario oficial, etc.

Con respecto a las desventajas, se ha anotado: 1) la inestabilidad de los cuadros directivos y el cambio frecuente en materia de política de orientación de las instituciones; 2) las presiones de carácter político; 3) la rigidez o inercia frente al cambio que caracteriza a la mayor parte de las empresas estatales.

De cualquier forma, y admitidas estas desventajas, debe reconocerse, sin embargo, que este tipo de modelo presenta condiciones favorables para llevar adelante un tipo de política de desarrollo científico y tecnológico más integrada y con mayor conexión con los otros organismos que componen el sistema científico y tecnológico. Es así que, como se ha visto, gran parte de los cursos de especialización que ofrecen las universidades registrados en el contexto argentino, se deben a la presencia de nexos fluidos, de interacción e influencias, a través de demandas planteadas directamente por organismos estatales y que se resuelven en la misma esfera oficial. En el caso del sector del petróleo, a través del ejemplo del Instituto Argentino del Petróleo y de sus nexos con la Universidad de Buenos Aires, se da un caso claro de esta interconexión. Lo mismo podría decirse de algunas de las áreas más desarrolladas del sistema científico y tecnológico en la Argentina, como la referente a energía nuclear, y también parece haber ocurrido lo mismo, aunque en menor medida, entre las especializaciones de ingeniería relativas a gas, electricidad, etc." 46/.

D. Síntesis final: el problema de la devaluación educativa

En su conjunto, el balance ofrecido a lo largo del capítulo permite un acercamiento a la forma como fue encarado este problema en las políticas educativas diseñadas en los últimos años y a los problemas que el sistema educativo deberá enfrentar en el futuro con respecto a su vinculación con el mercado de trabajo.

Los análisis sobre las políticas educativas vigentes en la región durante las últimas décadas coinciden en señalar que, a pesar de la heterogeneidad de situaciones nacionales, el discurso educativo y las estrategias diseñadas fueron significativamente homogéneas. Dicha homogeneidad se basó en la adopción del modelo de los recursos humanos y en la generalización de tendencias reformistas que intentaron orientar la política educativa en el marco de los postulados de dicho modelo.

El mayor atractivo de esta teoría consistió en ofrecer un argumento económico frente a los clásicos argumentos humanísticos en favor de la expansión educativa. Dado que todo el diagnóstico se basaba en la insuficiencia de recursos humanos para un desarrollo productivo estimado sobre la base de proyecciones elaboradas tanto en virtud de tendencias históricas o de metas teóricas propuestas por los planes, la estrategia político-educativa se apoyó en el logro de un mayor nivel de ajuste entre los requerimientos del aparato productivo y el funcionamiento del sistema educativo.

Sin embargo, el rasgo más llamativo de todo este proceso parece haber sido el alto grado de rigidez que adquirió el diagnóstico sobre los requerimientos del aparato productivo. Esta rigidez se caracterizaba, en primer lugar, por concebir al aparato productivo a partir, básicamente, de los rasgos del sector industrial moderno. De esta forma, el debate giró en torno de las alternativas y opciones que se plantean frente a este sector: formación técnica de nivel

medio como prioridad y discusión sobre si lo más ventajoso es una formación técnica específica o una formación científico-técnica general. Quedaron fuera de consideración tanto los problemas derivados de las masas excluidas de la enseñanza básica como los requerimientos de los estratos tecnológicos tradicionales. A su vez, tampoco se consideró la relevancia del sector terciario en el mercado de trabajo, que, tal como pudo apreciarse a través de la información estadística, se ha convertido en el sector más dinámico y sobre el cual ha caído el mayor peso en la tarea de incorporar fuerza de trabajo.

En segundo lugar, la rigidez de los diagnósticos también se expresó a través de la escasa consideración de los mecanismos que el propio aparato productivo desarrolla para satisfacer sus necesidades en materia de calificación de la fuerza de trabajo.

En síntesis, la consideración de la evolución real del sistema educativo y del aparato productivo y el mercado de trabajo permite apreciar que el nivel de autonomía entre ambos elementos es más significativo del previsto. Las características que asumieron estos elementos en la región permiten actualmente percibir la aparición de una serie de problemas nuevos que re-definen los términos de análisis de esta cuestión y plantean los desafíos que se presentan a la educación en estos momentos y en el futuro previsible.

Al respecto, es posible señalar por lo menos dos grandes ejes problemáticos: en primer lugar, el problema de la enseñanza básica y el mercado de trabajo; en segundo lugar, las tendencias del mercado y su impacto en el valor de los años de estudio.

Con respecto al problema de la enseñanza básica, es preciso recordar que los supuestos de la teoría del capital humano - mercado único, motivación económica para las decisiones educacionales, etc.- implicaban, desde el punto de vista cultural, la presencia de individuos que actuaban con parámetros motivacionales y con un tipo de racionalidad para organizar sus conductas, caracterizados también por la homogeneidad.

La situación de América Latina muestra, al contrario, que no existe un solo y único mercado de trabajo sino varios y que la racionalidad que rige en cada uno de ellos es diferente. La segmentación del mercado de trabajo se expresa, al mismo tiempo, como segmentación cultural y social. Sin embargo, el dinamismo de estas variables no es absolutamente sincrónico y las demandas de educación parecen haber constituido en las últimas décadas una expresión muy elocuente de este hecho.

Las demandas de educación básica y su satisfacción se ubican en un contexto donde las variables sociales y políticas tienen tanto o más peso que las económicas. Sin embargo, el objetivo de la integración nacional y cultural no es neutro frente al mercado de trabajo ya que, tal como pudo apreciarse al comienzo del capítulo, el acceso a los niveles básicos de escolaridad incrementa las posibilidades de constituirse en oferta efectiva en el mercado de trabajo.

En cuanto al valor de los años de estudio en el mercado, una de las hipótesis más frecuentes formulada en los últimos años consiste en sostener que el incremento en el nivel educativo de la mano de obra está íntimamente vinculado al fenómeno de la devaluación de los años de estudio en el mercado de trabajo.

En términos generales, la devaluación educativa puede ser entendida como una de las respuestas que el sistema social ha elaborado frente a la masificación de las instituciones escolares. De allí que su alcance no tenga la misma vigencia en todos los niveles ni en todas las modalidades ni, incluso, para los egresados de todos los establecimientos. En tanto respuesta a la masificación, lo que se devalúa es el valor de los años de estudio cursados en niveles, modalidades y establecimientos que responden a las demandas de los sectores que están accediendo recientemente a ellos. En este sentido, la expansión del sistema educativo, la devaluación y la estratificación interna del sistema educativo parecen conformar un bloque único de problemas sólo separables con fines analíticos.

En primer lugar, es preciso distinguir dentro del fenómeno de la devaluación educativa dos aspectos diferentes. Por un lado, la devaluación alude al fenómeno según el cual la expansión educativa no estuvo acompañada por síntomas de mejoramiento en las pautas de distribución del ingreso. Al respecto, algunos estudios recientes sobre este problema han permitido verificar la existencia de un deterioro creciente en los ingresos percibidos por individuos con niveles medios de escolaridad. Las políticas de salario mínimo obligatorio estarían impidiendo la caída de los ingresos de los menos educados pero la oferta abundante de educados y la escasa expansión de los puestos de trabajo estimula en los empleadores el aumento de exigencias educativas para el acceso a puestos de bajas remuneraciones" 47/.

En un nivel de análisis más general, el problema de la devaluación educativa ha sido encarado a partir de la correlación entre el acceso a mayor cantidad de años de estudio y el acceso a posiciones congruentes en la estructura social. Un estudio efectuado sobre datos censales correspondientes a 1960-1970 permitió verificar que el "incremento de la matrícula educacional es superior al crecimiento experimentado por los estratos medios y altos; y ello a pesar de que éstos sufrieron, en dicha década, un crecimiento excepcional con respecto a los parámetros internacionales" 48/.

Sobre esta base, pudo comprobarse que un porcentaje creciente del aumento en la matrícula de enseñanza media y superior no podrá ser absorbido por la expansión de los estratos sociales medios y altos. Los datos del cuadro III.6. son elocuentes en cuanto a verificar que es cada vez mayor el porcentaje de altos educados que no logran acceder a ocupaciones de nivel medio y alto.

La segunda línea de análisis del proceso de devaluación corresponde al nivel de las calificaciones reales y de las calificaciones exigidas para el desempeño en los puestos de trabajo. En este sentido, puede postularse que los empleadores - actuando en un marco donde la oferta de personal educado es alta y la generación de puestos relativamente rígida - elevan los requisitos de credenciales a un ritmo más intenso que el operado en el aumento de exigencias para el desempeño 49/.

Cuadro III.6. América Latina: Educación media y superior, Estratos medios y altos y ocupación según educación para diez y ocho países de la región 1960 y 1970

(porcentajes)

País	1960			1970			1960	1970
	EMS	EMA	EMS,EMA	EMS	EMA	EMS,EMA	(7)	(8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
Argentina	18,7	31,4	13,5	26,5	32,2	15,1	72,0	56,0
Bolivia	...	...	...	23,3	16,5	9,7	...	41,0
Brasil	8,1	14,5	6,0	7,2	17,9	4,5	74,0	62,0
Chile	24,6	19,6	13,6	30,3	25,2	19,0	55,0	62,0
Colombia	...	...	...	18,4	20,5	11,3	...	61,0
Costa Rica	13,0	21,5	10,3	20,9	22,9	14,3	79,0	68,0
Ecuador	9,6	12,2	5,4	15,9	16,4	8,7	56,0	54,0
El Salvador	6,0	10,9	4,4	8,0	11,7	5,2	73,0	65,0
Guatemala	5,0	9,0	4,3	7,4	10,9	5,4	86,0	72,0
Honduras	4,7	9,6	3,7	8,8	15,7	6,6	78,0	75,0
México	8,3	19,9	6,1	13,0	22,4	8,3	73,0	63,0
Nicaragua	...	...	...	10,1	15,7	6,8	...	67,0
Panamá	22,1	16,4	11,5	27,3	21,8	15,8	50,0	57,0
Paraguay	10,7	11,8	6,5	15,8	13,8	8,8	60,0	55,0
Perú	...	...	...	22,1	20,7	12,1	...	54,0
Rep. Dominicana	9,3	11,0	5,6	13,8	11,9	6,9	60,0	54,0
Uruguay	21,7	30,7	14,3	...	...	...	65,0	...
Venezuela	...	...	...	19,4	29,4	13,0	...	67,0

Fuente: C. Filgueira, Educación y empleo en el sector terciario, borrador para críticas y comentarios, realizado en el marco de las investigaciones del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", dactilografiado.

- (1) y (4) : Educación media y superior (EMS) de la PEA, 1960-1970.
- (2) y (5) : Estratos medios y altos (EMA) de la PEA, 1960-1970.
- (3) y (6) : Estratos medios y altos con Educación media y superior, 1960-1970.
- (7) : (3) como porcentaje de (1).
- (8) : (6) como porcentaje de (4).

Algunos estudios empíricos han aportado evidencias que tienden a confirmar esta hipótesis 50/ que admite, al menos, dos líneas de interpretación diferente.

La primera de ellas sostendría que la devaluación es el producto de un proceso arbitrario a través del cual los empleadores requieren cada vez más años de estudio para acceder a determinados puestos, con independencia de los

requerimientos reales de calificación para el desempeño. Este aumento artificial de los años de estudio está en la base de una serie de fenómenos que han podido detectarse en las investigaciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. La posibilidad de que individuos con altos perfiles educativos tengan acceso a puestos bajos de la escala ocupacional es cada vez más frecuente y este desajuste provoca fenómenos conocidos de insatisfacción en el trabajo, rápido abandono del puesto en busca de mejores perspectivas, etc. En síntesis, la devaluación educativa por un aumento arbitrario de las exigencias credencialísticas sería el factor que podría explicar una de las formas de desempleo a la que se le presta cada vez mayor atención: la subutilización de capacidades.

La segunda, en cambio, postula que en el fenómeno de la devaluación no actuarían solamente elementos arbitrarios. Dicho en otros términos, no se trata sólo de que los mismos años de estudio, brindando los mismos conocimientos, sean valorados de distinta manera en dos etapas históricas diferentes. La estructura misma del sistema educativo - tanto en sus aspectos curriculares como organizativos - estaría sufriendo cambios que tienden a favorecer el proceso de devaluación. Estos cambios podrían resumirse en los siguientes aspectos:

a. Existe una tendencia a distribuir el mismo caudal de contenidos en mayor cantidad de años de estudio. De esta forma se provoca la pérdida de importancia de los primeros años de cada ciclo, que comienzan a ser dedicados ya sea a funciones no-cognoscitivas o a compensar aspectos no suficientemente desarrollados por el nivel anterior.

b. Los nuevos contenidos curriculares, producto del avance científico-técnico, son introducidos con dificultad en el sistema educativo. Su introducción generalmente se yuxtapone a los existentes, con lo cual la cantidad de elementos curriculares obsoletos es cada vez mayor y actúa a favor de la prolongación del tiempo necesario para el logro de calificaciones útiles. Además, su introducción se realiza desde arriba hacia abajo en la estructura del sistema. Esto puede explicar la razón por la cual la devaluación no es una resultante del aumento real de los requerimientos de tiempo de escolaridad, sino un producto del aumento del volumen de información en el sistema educativo con independencia del valor de dicha información.

Ampliando esta argumentación, podría sostenerse que los nuevos contenidos curriculares no sólo aparecen primero a través de los niveles superiores del sistema educativo sino que, dentro de cada uno de ellos, se concentran en ciertos establecimientos que son, precisamente, los que reclutan sus alumnos en determinados sectores sociales. Un ejemplo de lo que venimos diciendo puede observarse en la estratificación de los establecimientos de enseñanza superior y las diferencias curriculares que la acompañan 51/.

Si se consideran estas hipótesis desde el punto de vista de las funciones del sistema educativo con respecto al mercado de trabajo, podría sostenerse que tienen, hasta cierto punto, un carácter contradictorio. La hipótesis según la cual la pérdida de valor de los años de estudio se debe fundamentalmente a un descenso objetivo en la calidad de los contenidos brindados por algunos

sectores del sistema educativo, confirmaría que la función de seleccionar y distribuir la fuerza de trabajo en los distintos segmentos del mercado de trabajo se sigue ejerciendo desde el sistema educativo mismo. Si, en cambio, el contenido de la educación se mantiene relativamente estable y lo que se ha modificado es la distribución de los educados en la estructura ocupacional, entonces puede pensarse que los mecanismos de selección se estarían trasladando al mercado de trabajo. Establecer cómo operan efectivamente uno u otro factor y en qué medida estas hipótesis son excluyentes o complementarias constituye un problema empírico, a dilucidar en cada contexto social determinado.

Notas

1/ R. Carciofi, Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/10, Buenos Aires, 1981.

2/ Philip H. Coombs y G.C. Ruscoe, El planeamiento educacional. Sus condiciones, Buenos Aires, Paidós, 1976.

3/ Jacques Hallak, Education, travail et emploi, UNESCO, Perú, 1977, ED-76/CONF/807/COL.7.

4/ PREALC, El subempleo en América Latina. Evolución histórica y requerimientos futuros. PREALC/198, Santiago de Chile, febrero 1981, pág. 3.

5/ Idem, pág. 11.

6/ Ricardo Carciofi, op. cit., pág. 31.

7/ Pedro Demo, Educação, cultura e política social, Fundação Educacional, Padre Landell de Moura, Porto Alegre, 1980, pág. 11.

8/ PREALC, op. cit.

9/ Véase UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", La educación y los problemas del empleo, Informes Finales/3, Buenos Aires, octubre 1981.

10/ Idem, pág. 157.

11/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, PREALC, Santiago de Chile, 1976.

12/ PREALC, El subempleo en América Latina..., op. cit., pág. 16.

13/ Véase, por ejemplo, H. Gintis, "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity", en American Economic Review, vol.61, N° 2, 1971. (Hay traducción española en C. Biasutto, Educación y clase obrera, Nueva Imagen, México, 1978).

14/ El concepto de "mercados internos" de trabajo alude a la existencia de un conjunto de pautas que regulan la dinámica del empleo en el marco de cada empresa en particular. Estas pautas pueden afectar todas o algunas de las etapas del proceso ocupacional (reclutamiento, promoción, asignación de tareas, etc.) Véase Peter B. Doering and Michael J. Piore, Internal Labor Market and Manpower Analysis, Lexington, Heath Lexington Books, Mass., 1971. Sobre el papel de las condiciones sociales de la empresa en el mercado de trabajo, una investigación llevada a cabo en Panamá arrojó resultados sugerentes. Véase J. Hallack y F. Caillods, Education, travail et emploi à Panamá, UNESCO, París, 1977, IIEP/544/7F.

15/ Juan Carlos Tedesco, Educación e Industrialización en Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/1, Buenos Aires, 1977.

16/ J. Hallack y F. Caillods, Education travail et emploi, a Panamá IIEP/544/7 F. 1977.

17/ Véase Jorge Graciarena, La industrialización como desarrollo. Políticas industrializadoras, orden social y estilos neoliberales, trabajo presentado al Seminario sobre Políticas para el Desarrollo Latinoamericano del CECADE, México, marzo de 1981.

18/ ILPES, Consideraciones sobre ocupación industrial, Santiago 1973, Cuadernos, Serie II, N° 8.

19/ Lamentablemente, los datos censales no permiten diferenciar dentro del sector industrial los estratos tecnológicos y, ni siquiera, los subsectores fabril y no fabril. La importancia de esta diferenciación es obvia y este análisis no pretende ignorarla. Sin embargo, dadas las limitaciones de la fuente que se ha utilizado, el análisis del sector industrial que se ofrece en este trabajo incluye al total de la población económicamente activa insertada en la industria, con independencia del estrato tecnológico, del tamaño del establecimiento y de la rama de actividad, salvo que se indique expresamente lo contrario.

20/ La participación de la industria en el empleo no agropecuario entre 1960 y 1970 disminuyó claramente en un conjunto muy grande de países de la región. En Argentina bajó del 30,3% al 23,6%; en El Salvador del 32,2 al 24,9; en Ecuador del 32,6 al 21,4; en Paraguay del 31,5 al 28,1; en Chile del 23,8 al 20,1; en Panamá del 13,9 al 12,8; en Costa Rica del 22,4 al 18,7; y en Uruguay del 28,7 al 22,6.

21/ La participación del sector de ocupaciones definidas censalmente como artesanos, operarios, jornaleros y conductores de maquinaria descendió dentro del sector industrial, entre 1960 y 1970, del 79,5 al 71,1 en Argentina; del 84,8 al 77,0 en Chile; del 93,2 al 91,7 en Paraguay; del 97,4 al 89,1 en Ecuador; del 87,6 al 78,0 en Honduras; y del 77,4 al 76,9 en Costa Rica. Complementariamente, los puestos profesionales, técnicos, gerenciales, administrativos y comerciales, crecieron del 12,9 al 20,7 en Argentina; del 11,5 al 17,2 en Chile; del 4,2 al 5,3 en Paraguay; del 1,5 al 6,2 en Ecuador; del 4,6 al 10,7 en Honduras; y del 10,7 al 15,0 en Costa Rica.

22/ Véase, por ejemplo, Raúl Prebisch, "Crítica del capitalismo periférico", en Revista de la CEPAL N° 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.

23/ G. Fiedman, P. Naville y otros, Tratado de Sociología del Trabajo, trad. de Julieta Campos, Fondo de Cultura Económica, México 1971, Vol. I, pág. 388.

24/ Idem, pág. 399.

25/ Idem.

26/ Juan C. Tedesco, Educación e Industrialización en Argentina, op.cit.,
pág. 58.

27/ E. Escudero, Destino ocupacional de los egresados de la educación
técnico-profesional de nivel medio en Chile, Universidad de Chile, Facultad
de Filosofía y Educación, Santiago de Chile, 1967.

28/ Fernando Trejos S., Estudio de cambios e innovaciones en la educación
técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe, Costa Rica,
UNESCO, Santiago de Chile, 1979, pág. 55.

29/ Alvaro Reyes Posada y Marta Isabel de Gómez, El papel y las
posibilidades de la educación técnica. El caso de Colombia, Corporación Centro
Regional de Población, Bogotá, Vol. 12, agosto de 1979, pág. 34.

30/ Claudio de Moura Castro, M. Pereyra de Assis y S. Furtado de Oliveira,
Enseñanza técnica, rendimiento y costos, CINTERFOR, Montevideo 1978.

31/ A. Magendzo, N. Barra y L.E. González, Estudio comparado sobre los
cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en
América Latina y el Caribe, UNESCO/CINTERFOR/PIIE, Santiago de Chile, febrero
1981.

32/ En general tienen obligación de hacer los aportes que fija la ley,
las empresas de cierta envergadura.

33/ Las recomendaciones formuladas en reuniones internacionales señalan,
implícitamente, ese carácter, ya que enfatizan los medios -particularmente a
través de convenciones colectivas- a través de los cuales debería canalizarse
esa participación. (Cfr., a título de ejemplo, las recomendaciones contenidas
en: CINTERFOR-INET. Participación de las organizaciones de trabajadores en la
formación profesional, CINTERFOR, Montevideo 1977, Proyecto 118).

34/ Ducci, María Angélica, Proceso de la formación profesional en el
desarrollo de América Latina. Un esquema interpretativo, CINTERFOR, Montevideo
1979. Estudios y monografías N° 44, pág. 63.

35/ CONAPLAN/PREALC. Encuesta demográfica y de mano de obra en el
Area Metropolitana de San Salvador, 1974. Citado en: Tedesco, Juan Carlos,
Industria y educación en El Salvador, op. cit., cuadro 35, pág. 59.

36/ M.C. Pacheco. Formación y empleo de los egresados y aprendices del
INCE, UCAB, 1974, citado en P. Furter, "El INCE y la formación técnica y
profesional en Venezuela", en Experiencias e innovaciones en Educación 35,
UNESCO, París, 1978, pág. 75.

37/ Puryear, Jeffrey, Estudio comparativo de la formación profesional
en Colombia, CINTERFOR, Montevideo 1977, Estudios y monografías N° 25.

38/ SENAI, Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial; SENA, Servicio Nacional de Aprendizaje; INACAP, Instituto Nacional de Capacitación; INCE, Instituto Nacional de Cooperación Educativa.

39/ PREALC, Capacitación para los ocupados en los sectores rezagados de la economía, Santiago de Chile, setiembre 1976, pág. 17.

40/ J. Vivas, C. Filgueira, R. Carciofi, Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios. Consideraciones sobre el caso argentino, UNESCO-CEPAL-PNUD. Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/23, Buenos Aires, 1980.

41/ Idem, pág. 83.

42/ Idem, pág. 81.

43/ Idem, págs. 86-87.

44/ Idem, pág. 91.

45/ Idem, pág. 99.

46/ Idem, pág. 105.

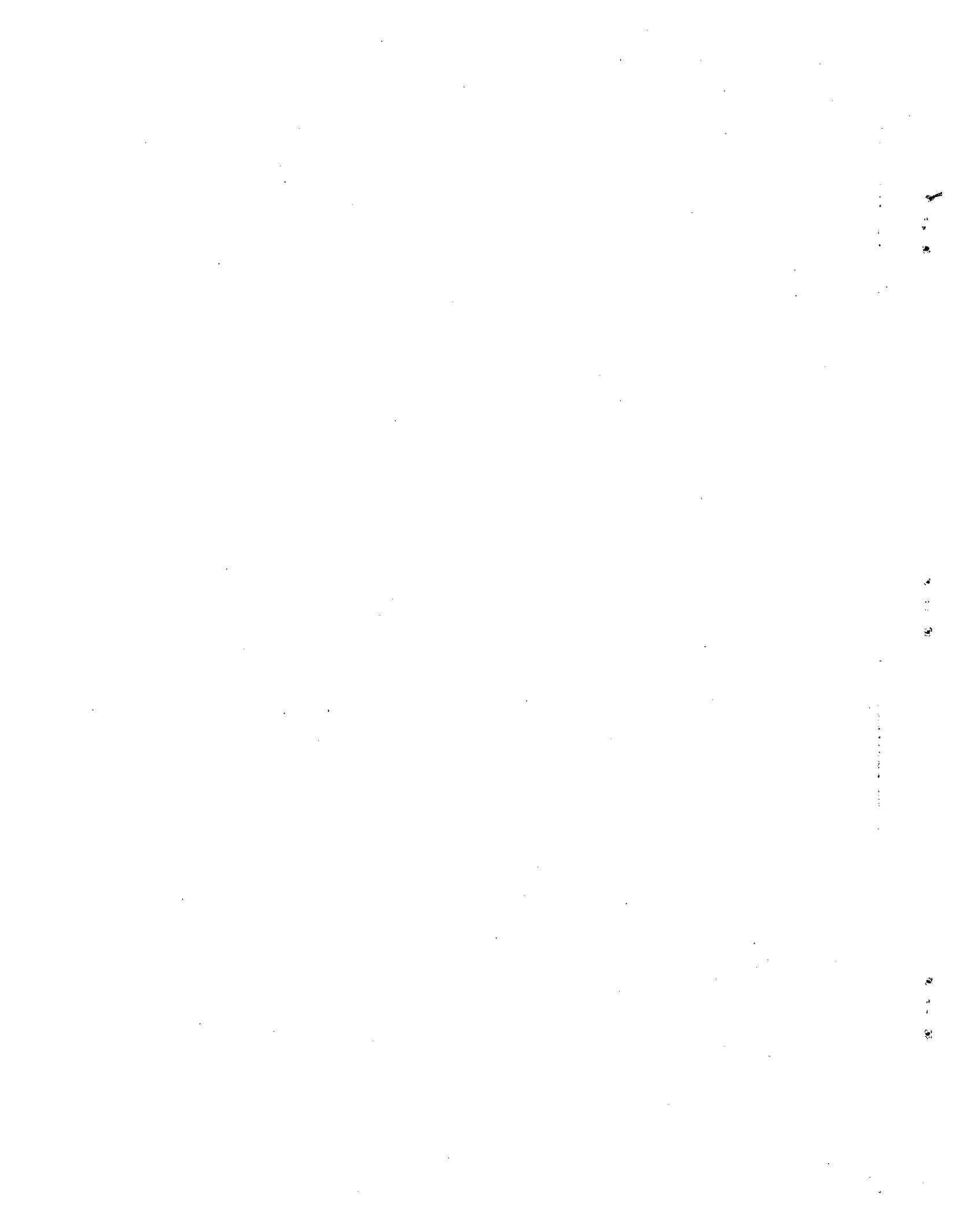
47/ Véase entre otros, Carlos Muñoz Izquierdo y José Lobo, "Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del ingreso en México. Un análisis longitudinal 1960-1970", en Revista del Centro de Estudios Educativos, México, Vol. IV, N° 1, 1974, pp. 9-30. José Fernando García, Educación y desarrollo en Costa Rica, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/2/Ref. 1, Buenos Aires, 1978.

48/ Carlos Filgueira, Educación y empleo en el sector terciario, borrador dactilografiado para críticas y comentarios, elaborado en el marco de las investigaciones del proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe".

49/ Un estudio reciente sobre un conjunto de empresas del sector moderno en México mostró que si bien los requisitos para el desempeño en los puestos de trabajo se habían incrementado en la gran mayoría de los casos, la causa más general de dicho aumento era la necesidad de mantener las posibilidades de promoción interna. Sólo en segundo lugar eran mencionadas las necesidades de habilidades y conocimientos más profundas derivadas de cambios tecnológicos. Véase Miguel Brooke, "Actitudes de los empleadores mexicanos respecto a la educación ¿un test de la teoría del capital humano?" en Revista del Centro de Estudios Educativos, México, Vol. VIII, N° 4, pág. 120.

50/ J. Hallack y F. Caillods, op. cit.

51/ Un análisis de este fenómeno en el nivel superior de la enseñanza puede verse en Germán W. Rama, Condicionantes sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios, Buenos Aires 1979, mimeo.



Publicaciones del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

<u>DEALC/N°</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>
DEALC/1	Educación e industrialización en la Argentina (agotado).	J.C. Tedesco
DEALC/2	Educación y desarrollo en Costa Rica.	J.F. García
DEALC/3	Financiamiento de la educación en América Latina. Una aplicación a la Argentina.	H. Certel
DEALC/4	Expansión educacional y estratificación social en América Latina. (1960-1970) (agotado).	C. Filgueira
DEALC/5	Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina. Nueva Versión.	G. Weinberg
DEALC/6	Educación, imágenes y estilos de desarrollo.	G.W. Rama
DEALC/7	Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica.	D.M. Rivarola
DEALC/8	Seminario Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final (agotado).	
DEALC/9	Industria y educación en El Salvador (agotado).	J.C. Tedesco
DEALC/10	Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú (agotado).	J. Matos Mar y colaboradores
DEALC/11	Educación para el desarrollo rural en América Latina (agotado).	Abner Prada
DEALC/12	La escuela en áreas rurales modernas.	J.P. Núñez
DEALC/13	Bibliografía sobre educación y desarrollo en América Latina y el Caribe (agotado).	A. Copetti Montiel
DEALC/14	Bibliografía. Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe.	A. Copetti Montiel
DEALC/15	La educación rural en la zona cafetera colombiana (agotado).	R. Parra Sandoval
DEALC/16	Education and Development in the English-Speaking Caribbean. A Contemporary Survey.	L.D. Carrington
DEALC/17	La educación no-formal en la reforma peruana.	J. Rivero Herrera
DEALC/18	Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación.	R. Carcioffi
DEALC/19	Disyuntivas de la educación media en América Latina.	R. Vera
DEALC/20	Educación y desarrollo en el Ecuador (1960-1978).	JUNAPLA
DEALC/21	Segundo Seminario "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". Informe Final.	
DEALC/22	Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador.	S. Vecino, J.C. Tedesco G.W. Rama
DEALC/23	Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios. Consideraciones sobre el caso argentino.	J. Vivas, R. Carcioffi, C. Filgueira
DEALC/24	Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina.	J.P. Terra
DEALC/26	Estructuras sociales rurales en América Latina.	E. Torres Rivas

Buenos Aires, julio 1981

Publicaciones del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

<u>Fichas N°</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>
Fichas/1	La planificación educativa en América Latina. Una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región (agotado).	N. Fernández Lamarca I. Aguerrondo
Fichas/2	Inserción de los universitarios en la estructura ocupacional argentina (agotado).	
Fichas/3	Educación y democracia (agotado).	G.W. Rama
Fichas/4	El concepto de masificación. Su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior (agotado).	J. Rodríguez P.
Fichas/5	Notas acerca de la expansión universitaria, el mercado de empleo y las prácticas académicas (agotado).	G.W. Rama
Fichas/6	Bases sociales para la formación a distancia de los maestros colombianos (agotado).	R. Parra Sandoval
Fichas/7	Cultura popular y educación en Argentina (agotado).	M.T. Sirvent
Fichas/8	Social Values of Secondary Students and their Occupational Preferences in Guyana (agotado).	S.B. Khan y U.M. Paul
Fichas/9	El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires.	D. Klubitschko
Fichas/10	Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina (agotado).	R. Carciofi
Fichas/11	Education and Development in Latin America (1950-1975) (agotado).	J.C. Tedesco y G.W. Rama
Fichas/12	Styles of Development and Education: a Stocktaking of Myths, Prescriptions and Potentialities	M. Wolfe
Fichas/13	Democratización y educación básica en la reforma educativa peruana (agotado).	R. Vargas Vega
Fichas/14	Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis (agotado).	J.C. Tedesco y F. Parra
Fichas/15	Educación técnica y estructura social en América Latina (agotado).	D. Wiñar
Fichas/16	La profesión del maestro y el desarrollo nacional en Colombia.	R. Parra Sandoval
Fichas/17	La lectura en la escuela de América Latina.	B.P. de Braslavsky

Informes
Finales N°

- 1 Sociedad rural educación y escuela
- 2 El cambio educativo. Situación y condiciones
- 3 La educación y los problemas del empleo

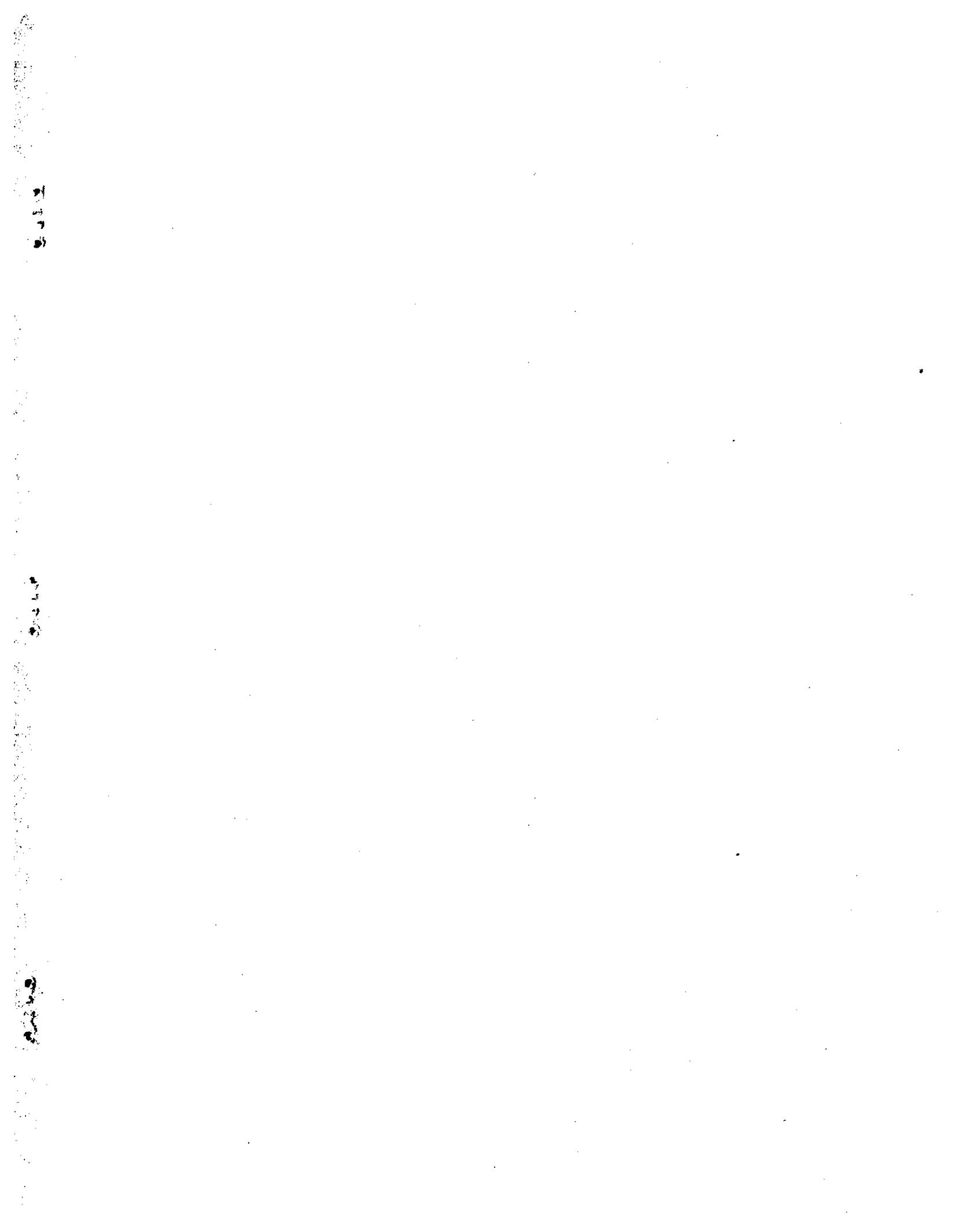
Buenos Aires, julio de 1981

1
2
3

4
5
6

7
8
9

LIBRO DE EDICION ARGENTINA
Impreso en CEPAL
Callao 67 - 4ºB - 1022 Buenos Aires
Noviembre de 1981



SEDE DEL PROYECTO

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
OFICINA BUENOS AIRES**

CALLAO 67 4º PISO
CASILLA DE CORREO 4191
TELEFONOS 40-0429 0431
DIRECCION CABLEGRAFICA UNATIONS
BUENOS AIRES REPUBLICA ARGENTINA