

## **ENSAYOS**



**ACERCA DEL DEBATE SOBRE EDUCACION Y EMPLEO****EN AMERICA LATINA\***

**Por Ricardo Carciofi**

**Introducción**

El lector y el investigador en ciencias sociales han venido enfrentándose crecientemente con un proceso de disección analítica y atomización de su objeto de estudio. Esta observación acerca de la dinámica del conocimiento, susceptible ciertamente de ser generalizada en otros terrenos científicos, no se ha manifestado con intensidad regular y homogénea en todo tiempo y lugar.

La fertilidad del análisis económico, sociológico y político y las direcciones que éste ha asumido parecen estar bastante correlacionadas con ciertas circunstancias que no transcurren en todas las latitudes en forma simultánea. Es por ello innegable que la riqueza particular de algunas coyunturas históricas ha permitido el progreso de las ideas, mientras que otras, más pobres en acontecimientos, han recluido a las ciencias sociales en un estado de mayor pasividad.

Por otro lado, si bien la tendencia a la especialización en la búsqueda de explicaciones teóricas de aquellos fenómenos históricos se ha incrementado en las últimas dos décadas, simplemente por un aumento considerable del número de personas dedicadas a reflexionar sobre estos temas, no constituye de manera alguna un fenómeno novedoso.

En las postrimerías del siglo XVIII, Adam Smith, procurando brindar una explicación de los nuevos sistemas productivos introducidos por la revolución industrial, analogaba los efectos beneficiosos que acompañan a la división del trabajo en las manufacturas con aquellos que se obtienen en la especialización del conocimiento científico. En ambos casos, arguye Smith, la división de tareas genera una mayor destreza y productividad por parte de quienes realizan las mismas.

Sin embargo, no sólo se ha potenciado el proceso de especialización anotado por Smith, sino que también éste se expresa y se divulga actualmente con una fluidez que difícilmente hubiera imaginado el autor de *La Riqueza de las Naciones*.

La creciente producción de artículos e investigaciones de todo tipo y materia ha conducido, casi diríase obligado, a la realización periódica de "inventarios" de los resultados a los que arriba cierta área de conocimiento dentro de una misma disciplina. La necesidad de saber cual es el "estado del Arte", no siempre responde a una tarea de síntesis y condensación de ideas similares aunque dispersas. En algunos casos constituye una profundización del análisis destinado a detectar inconsistencias en las hipótesis de trabajo y sugerir una revisión de los esquemas teóricos. En otros, especialmente cuando existe cierto acuerdo sobre los hallazgos, persigue una finalidad más reflexiva y suele brindar nuevas perspectivas para futuros interrogantes.

Pese a que el mencionado proceso de "recuento de las existencias" constituye normalmente un valioso auxiliar para el investigador y para la comunidad científica en

---

\* Realizado dentro del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", UNESCO - CEPAL - PNUD.

general, resulta a veces insuficiente para encapsular adecuadamente los diversos avances que se van operando. La insuficiencia proviene no sólo de que las circunstancias pueden recluirlo rápidamente en la obsolescencia, sino de que el fraccionamiento de los análisis y los enfoques con que se estudia determinado tema pueden hacer muy compleja la labor de síntesis y la detección de hallazgos que son compartidos por un número suficientemente representativo de investigadores.

La necesidad de superar estas dificultades ha conducido a veces a la realización de "inventarios de los inventarios" del conocimiento, dando lugar a un proceso recursivo donde la extensión de las ambiciones atenta contra las finalidades mismas que mueven a su construcción. No obstante esta deficiencia, la sola lectura de los índices de las revistas académicas puede dar una idea aproximada de esta tendencia y de la relación inversa entre el atractivo de cierto "survey" y la utilidad que el mismo presta al lector menos especializado.

Como se deduce de los comentarios anteriores, esta tarea de relevamiento de cuál es el estado del arte, no sólo enfrenta normalmente la dificultad de recoger resultados dispersos, sino también la de abstraer cuál es el conjunto de problemas centrales a los que responden dichos resultados. Esta propiedad de síntesis y representatividad que debe satisfacer todo trabajo de esta naturaleza resulta común a todas las disciplinas científicas. Sin embargo, en el terreno de las ciencias sociales, parece constituirse en una dificultad particularmente aguda, debido a que los desacuerdos de opiniones son a veces profundos y a que las aproximaciones teóricas cambian fluidamente.

La realización de un inventario de lo que se ha escrito en América Latina acerca de las relaciones entre educación y empleo en las últimas dos décadas, tal como este trabajo se propone, no representa una excepción a la dificultad mencionada. Es más, de partida exige la mención explícita de dónde radican los desacuerdos, a efectos de guiar la búsqueda de cuáles han sido las preguntas principales y las respuestas encontradas para dichos interrogantes.

Una rápida revisión sobre la literatura producida en materia de educación y empleo revela que el tema no ha sido abordado desde un ángulo único. En rigor, pareciera que la presencia de la conjunción entre ambos términos del análisis — educación, empleo— no garantiza una única definición del tipo de relación al que se alude. Dado que la relación entre ambos elementos puede asumir distintos significados, es obvio entonces que cada uno de ellos conduzca a la formulación de diferentes esquemas interpretativos, destinados a su vez a responder a ciertos puntos esenciales que no son necesariamente compartidos por enfoques alternativos.

Esta circunstancia determina que cualquier intento de resumir el estado del debate sobre el particular, puede seguir dos tácticas de aproximación diferentes. La primera consiste en una visión más parcializada y parte de la selección de uno o varios de los enfoque aludidos. Una vez hecho explícito el marco de análisis sobre el que se va a trabajar se procede, en un segundo paso, a la discusión de detalle de las hipótesis y conclusiones a que tal análisis conduce. La adopción de este tipo de procedimiento tiene una desventaja considerable: no todos los enfoques se encuentran respaldados por evidencias representativas. En consecuencia, ciertas líneas de análisis requerirían contar con un mayor volumen de investigación empírica antes de poder referirse a ellas en términos equivalentes a los que se podría emplear con otros enfoques.

La segunda alternativa que queda abierta es una aproximación más global al problema. Consiste éste en la identificación de los esquemas principales de análisis, del conjunto de problemas que se propone elucidar y, más aún, corresponde detectar si el proceso de desplazamiento de un enfoque a otro sigue alguna ley de conducta en la que se pueda identificar un cierto progreso en la forma en que las relaciones y los conceptos teóricos intentan abstraer la realidad. Esta opción no está exenta de inconvenientes. Metodológicamente, parecería aconsejable emprender este segundo camino una vez que se ha recorrido, total o parcialmente, la primera de las alternativas mencionadas. Sería algo así como un procedimiento de agregación: obtener la visión del conjunto por integración de las partes.

Sin embargo, es posible encontrar ciertas ventajas que legitiman este procedimiento. En primer lugar, permite reconocer los aspectos más relevantes, lo cual no inhibe un paso posterior destinado a mayor especificación en los niveles de análisis. En segundo lugar, permite concentrarse tanto en las ideas teóricas generales como en la forma en que éstas conceptualizan los fenómenos que le preocupan. Y, en tercer lugar, un enfoque de este tipo permitirá enmarcar con mayor claridad las investigaciones realizadas por el Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" en este campo y el lugar que éstas ocupan dentro del curso del debate.

Es probable entonces que estos motivos puedan contribuir positivamente a las características mencionadas más arriba —síntesis y representatividad— que debe satisfacer un trabajo destinado a conocer el estado del arte.

Asimismo, la elección de esta aproximación global ha obligado a efectuar un balance entre la exhaustividad con que pueden recorrerse los distintos trabajos ubicados en una misma línea de pensamiento y la significación del planteo en su conjunto. A lo largo del texto, se ha procurado privilegiar lo segundo sobre lo primero. Ello determina que la discusión se conduzca en un nivel menos "especializado", pero quizás algo más provechoso, si lo que se pretende es obtener una visión integradora del problema que sirva para la reflexión de nuevas líneas de análisis.

## **I. El enfoque de oferta: Génesis y Aplicación**

Antes de dar inicio a una discusión pormenorizada, resulta conveniente preguntarse si es posible detectar en la literatura y el pensamiento referido a este tema ciertas líneas directrices que puedan orientar la construcción de un panorama más general.

Simplificando quizás excesivamente los términos del problema y a efectos tan solo de subrayar los aspectos más esenciales, puede avanzarse una respuesta positiva a la pregunta anterior.

Admitido que el tema bajo análisis es el de la educación en relación a los problemas de empleo o, en general, educación y mercado de trabajo, es obvio que las primeras interrogantes al respecto sean las siguientes: cuáles fueron las circunstancias que condujeron a ligar ambos aspectos y, en segundo término, cómo se estableció dicha ligazón. Un procedimiento que puede facilitar la respuesta a estas preguntas es el trazado de una génesis de estas ideas.

Este enfoque llevará a que el repaso crítico de las ideas deba conducirse en ciertas ocasiones fuera del ámbito de América Latina, especialmente porque mucho de lo que se ha escrito en este tema no se ha originado en la región. Sin embargo, esta circunstancia,

lejos de ser una desventaja, Constituye un elemento positivo por cuanto ayuda a penetrar más fácilmente en el debate y la aplicación de aquellos conceptos en el contexto regional.

### **A. El surgimiento de las ideas del capital humano**

Hasta fines de la década de los cincuenta las ciencias de la educación no habían encontrado ningún terreno de conexión estable con los campos en los que se aplica el análisis económico. A partir de entonces, y con mayor intensidad después de iniciados los sesenta, fue más bien el análisis económico quien encontró ciertas excusas para penetrar en un terreno que hasta ese momento no le había propiciado motivo alguno de interés.

La preocupación de algunos economistas estadounidenses por el comportamiento de los grandes agregados, producto e ingreso nacional, fue el elemento que indujo la apertura. En un trabajo aparecido en enero de 1962, considerado ahora casi como una referencia de ubicación histórica sobre el tema, Edward Denison procuraba medir cuáles habían sido las fuentes del crecimiento económico de los Estados Unidos a lo largo de un vasto período de tiempo<sup>1</sup>. El esquema interpretativo que había aplicado le permitía identificar y cuantificar ciertos factores del crecimiento, tal como el aumento del capital físico de la economía americana, mientras que otros factores aparecían como “residuales” en su explicación. Entre ellos, y en opinión de Denison, no sólo la aplicación de nuevos métodos productivos - cambio tecnológico— asumía una importancia crucial, sino que también la educación había sido una “fuente” esencial en dicho crecimiento. Es más, ésta de alguna manera había participado en ese fenómeno de avance tecnológico al proveer a los individuos que lo hicieron posible.

Por otro lado, y casi en forma simultánea, Solow y Kuznets<sup>2</sup>, que habían estado trabajando sobre problemas de distribución del ingreso, encontraban resultados coincidentes. Los datos estadísticos que manejaban les indicaban una sustancial mejora en la participación de los asalariados en el producto nacional a expensas de los beneficios del capital y los diferentes tipos de renta. Las hipótesis que tejían para interpretar tal conducta les sugerían básicamente dos explicaciones complementarias. Por un lado encontraban, en forma consistente con el hallazgo de Denison, que el crecimiento del capital físico de la economía había superado significativamente al crecimiento de la fuerza de trabajo. En consecuencia, era posible que los salarios ganaran en participación en la renta nacional, como producto de una escasez generalizada del factor trabajo. Por otro lado, dejaban abierto el camino para una interpretación del fenómeno en términos algo diferentes. No sólo se trataba de que la economía se enfrentaba con problemas de escasez de mano de obra, sino también que dicha mano de obra era de calidad distinta, con mayor potencialidad productiva y, por tanto, era fácilmente explicable que tuviese un precio (salario) mayor. Evidentemente, no descartaban que la educación fuera el resorte en el cual tal capacidad productiva adicional estuviese apoyada. Sin embargo, la sola interpretación de aquellos datos empíricos no constituía una base lo suficientemente sólida para los conceptos que comenzaban a enunciarse.

La teorización necesaria para dar soporte a las nuevas ideas se inicia con un discurso de T.W. Schultz ante la American Economic Association, en oportunidad de hacerse cargo de la presidencia de la misma. Schultz, actuando como vocero de un conjunto de economistas que venían trabajando en la Universidad de Chicago, expone allí la esencia

---

<sup>1</sup> Eduard F. Denison, *The sources of Economic Growth in the United States and the alternatives before us*. Supplementary Paper No. 13, Nueva York, Committee for Economic Development, 1962.

<sup>2</sup> Véase en particular, Simon Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, No. 45, marzo, 1955.

de su teoría. Poco más tarde, una versión más elaborada de esta presentación, es publicada en la **American Economic Review**<sup>3</sup>, en un artículo pionero que sella el curso de una serie de investigaciones posteriores. Si bien sería arbitrario identificar a un solo autor y a un único trabajo como los agentes de este repentino interés del análisis económico por la educación, dentro del círculo de especialistas interesados en temas educacionales, éste se consideró destinado a provocar una “revolución” dentro del pensamiento económico<sup>4</sup>.

La apreciación mencionada, aunque no exenta de juicios subjetivos y demasiado optimista en cuanto a la trascendencia futura de las ideas, sirve para ejemplificar el significado mismo que traía aparejada la aplicación del enfoque propugnado por Schultz.

Este implicaba, básicamente, una extensión del análisis económico que sumergía a las decisiones educacionales tomadas por los individuos, y también por la sociedad, dentro del cálculo de asignación de recursos.

La esencia del mensaje era que la educación, para los ojos del economista, había dejado de constituir un bien de consumo cuya distribución se legitimaba por ciertas finalidades éticas o políticas. La educación comenzaba a ser mirada como una forma específica de capital, tan específica que su acumulación se materializa en seres humanos y cuya productividad se expresa en la actividad laboral de quien la ha recibido.

De esta forma quedaba también explicado el desplazamiento que se había observado en las variables macroeconómicas. Por un lado, en cuanto forma particular de capital, la educación contribuía al crecimiento económico. Por otro, los diferentes niveles educacionales de los individuos condicionaban su productividad y, por ende, sus ingresos.

Resulta interesante hacer notar que estos efectos económicos atribuidos a la educación fueron inducidos por el estudio de cierta información empírica antes que derivados de la naturaleza misma de los sistemas educacionales. En rigor, para los economistas que comenzaban a observar estos fenómenos, lo que ocurría dentro de la escuela —su currícula, organización, la forma de impartir la enseñanza, etc.—, no era reconocido como esfera de competencia. Este era el ámbito de las ciencias de la educación.

Por el contrario, su razonamiento comenzaba por el análisis de la información contenida en variables estrictamente económicas. Por un lado, disponían de mediciones econométricas que indicaban la existencia de un factor residual en el crecimiento económico que podía ser explicado satisfactoriamente por el incremento de los niveles de educación de la población. Por el otro, y a nivel de investigaciones microeconómicas, encontraban que las dispersiones en los ingresos correlacionaban adecuadamente con los años de escolaridad de los perceptores.

Evidentemente, ni en un caso ni en otro las mediciones estadísticas autorizaban la existencia de una relación causal. Para que ello ocurriera era necesario introducir un supuesto. Este no se hizo esperar. El supuesto consistió, precisamente, en asumir que la educación era una suerte de caja negra: el análisis económico no estaba interesado por lo que ocurría dentro de ella, sólo reconocía como aspecto específico de su interés el efecto que los sistemas educacionales parecían desempeñar en el crecimiento económico y en

---

<sup>3</sup> T. W. Schultz, “Investment in human capital”, *American Economic Review*, No. 51, marzo 1961.

<sup>4</sup> Véase especialmente, M.J. Bowman, “The human capital investment: revolution in economic thought”, *Sociology of Education*, Vol. 39, 1966.

la distribución de los ingresos. Dado que esta influencia se cristalizaba en la mano de obra que resulta empleada por el aparato productivo, es lógico que se vinculara a la educación con los aspectos del empleo y del mercado de trabajo desde el ángulo de la oferta de la fuerza laboral.

### **B. Del capital humano a la planificación educativa**

En cuanto al terreno de aplicación de este conjunto de ideas, se pueden distinguir dos caminos relativamente diferenciados, aunque partícipes del mismo tipo de supuestos y razonamiento teórico.

En primer lugar, dio origen a un sinnúmero de investigaciones destinadas a medir, desde una perspectiva microeconómica, la rentabilidad de la inversión educacional<sup>5</sup>. La finalidad básica de las mismas consistía en probar que las demandas educacionales de los individuos obedecen a un cálculo que posee esencialmente una racionalidad económica. Los costos privados que demanda la educación y su asignación entre las distintas alternativas de entrada que ofrece el sistema, son comparados con los ingresos a que éstas habilitan en la vida laboral. De acuerdo con las distintas tasas de retorno, los individuos demandan uno u otro tipo de educación. En ciertos casos, cuando la tasa de interés del mercado de capitales es superior a la tasa de retorno esperada en la inversión educacional, la teoría predice que los individuos se inclinarán a aplicar la masa de fondos disponible para su educación en otras finalidades, por cuanto la primera deja de ser una inversión rentable<sup>6</sup>.

Si bien la formulación anterior puede resultar un tanto peculiar, en la medida que lleva la aplicación de una conducta maximizadora de beneficios a un terreno donde es discutible que la única motivación de los individuos sea la supuesta, para el cálculo económico no resulta de ninguna manera ajena. Es más, desde este ángulo —en el cual se descarta que los agentes económicos no actúan de acuerdo a este principio de maximización— el supuesto más restrictivo no es la actitud psicológica de los demandantes de educación, sino la estructura de los mercados. El supuesto de todo el análisis es que el mercado provee una correcta señal, es decir, que los salarios reflejan las diferentes productividades y que no hay alteraciones al funcionamiento de la libre competencia<sup>7</sup>. Estos aspectos determinan que la teoría quede expuesta a dos niveles de crítica muy diferentes. La primera, sin duda menor y fácilmente respondida por los defensores del “capital humano”, es que el supuesto de libre competencia es absolutamente irreal y poco explicativo. A tal crítica la respuesta ha sido que la teoría se ocupa, precisamente, del caso general en el que dichas perturbaciones “secundarias” no existen. La segunda, consiste en un desacuerdo más esencial y arguye que los salarios no son, aún en condiciones de competencia perfecta, una medida de lo que contribuyen los trabajadores a la producción. Esta cuestión implica una profunda divergencia teórica y acarrea, tal como se hará referencia más adelante, una ruptura esencial con toda una corriente de pensamiento de la cual participa la “economía de la educación”.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, L. Maglen and R. Layard, “How Profitable is Engineering Education?”, *Higher Education Review*, No. 2, Spring 1970. Véase también M. Blaug, R. Layard and M. Woodhall, *The causes of graduate unemployment in India*, Londres, Penguin Press, 1969.

<sup>6</sup> Para una explicación sistemática y generalizada de la teoría puede consultarse Gary Becker, *Human Capital*, Columbia University Press, 1966. Este trabajo desarrolla una de las primeras versiones más completas y representativas de la aplicación del análisis microeconómico dentro de este terreno.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, M. Blaug, “The correlation between education and earnings: What does it signify?”, *Higher Education*, Vol. 1, No. 1, 1972.

En segundo lugar, la propagación de las ideas hasta aquí comentadas propició una sólida base para diversas técnicas de planificación. Estas tuvieron pronta difusión en países que no habían sido el escenario natural de discusión de los problemas que habían inducido la reflexión original. En el marco latinoamericano, las oficinas gubernamentales de planificación social, impulsadas asimismo por los lineamientos sugeridos por los organismos internacionales interesados en el área educativa, se sumaron animosamente a la aplicación de aquellas ideas.

Sin embargo, la percepción generalizada de que resultaba posible “planificar” y “asignar” recursos en materia educativa con ciertos criterios de racionalidad pública y social no implicó una aproximación única al problema. Es más, la disponibilidad de técnicas alternativas revelaba la existencia de discrepancias de fondo respecto del manejo y alcance de los conceptos teóricos.

Las nociones del “capital humano” derivaron, básicamente, en tres enfoques diferentes respecto de la planificación educativa, los que resultan en cierta medida conflictivos entre sí<sup>8</sup>.

El primero de ellos consiste en una extensión del cálculo de tasas de retorno comentado anteriormente y constituye un método indirecto de planificación. En este método el objetivo consiste en canalizar los recursos contenidos en el presupuesto educacional de modo de procurar una igualación de las tasas de retorno. De tal forma, la idea central es la utilización de las señales del mercado para distribuir y organizar los recursos presupuestarios. Resulta “indirecto” en el sentido que el planificador sólo puede practicar ajustes iterativos para alcanzar su objetivo, es decir, Calcuta las tasas sobre la base de los datos de que dispone, asigna los recursos en función de los resultados de tal medición, y finalmente debe repasar su cálculo numérico para poder observar la forma en que el mercado ha reaccionado a aquellos estímulos iniciales.

El segundo, parte de una visión más estructural del proceso, ignorando casi en su totalidad los mecanismos de precio en los que se apoya el primero. Sintéticamente su forma de operar es a través de una matriz de coeficientes fijos en la que se conocen los requerimientos de mano de obra (desagregada por ocupaciones y nivel educativo) para diferentes hipótesis de crecimiento sectorial de la economía. Posteriormente, y de acuerdo a los objetivos del plan económico, procura asignar los recursos financieros dentro del sector educación, de modo que la oferta de mano de obra ajuste con las metas pronosticadas de demanda.

El tercero, variante menor del anterior, se limita tan solo a ciertas proyecciones de demandas sociales de educación sobre la base de información histórica existente. En este caso el objetivo se limita a procurar que las dimensiones y escalas del sistema educativo alcancen a satisfacer las demandas proyectadas.

Como se observa, la idea común a todos los procedimientos es que la inversión en educación debe planearse en función de las necesidades del aparato productivo. Sin embargo, la filiación teórica de los enfoques, especialmente entre el primero y los dos últimos, es marcadamente diferente. Para expresarlo en términos sintéticos, el primero responde a una formulación más ortodoxa, donde la asignación de recursos se procura a través de mecanismos de mercado, y en los otros dos, especialmente en el segundo, el plan asume una función prioritaria.

---

<sup>8</sup> Para una exposición detallada de estos temas puede consultarse M. Blaug, “Approaches to Educational Planning”, *Economic Journal*, junio 1967.

Estas técnicas de planificación fueron aplicadas profusamente en el curso de la segunda mitad de la década de los sesenta; tanto en países industrialmente avanzados como en aquellos que recién iniciaban su “despegue”. Por otro lado, algunas de ellas, particularmente el cálculo de tasas de retorno, siguen siendo postuladas aunque quizás con mayor escepticismo, d como una herramienta útil para el planificador social.

El enfoque ortodoxo comenzó a difundirse a posteriori de que diversas investigaciones divulgaran resultados obtenidos para el caso de Estados Unidos, país que disponía en aquel entonces y aún hoy, de la información estadística más precisa para este tipo de mediciones<sup>9</sup>. En 1967, Mark Blaug, haciendo un estudio de esta naturaleza para el caso del Reino Unido, apuntaba no sólo la debilidad empírica de sus resultados sino que una de las tareas esenciales para realizar investigaciones en economía de la educación fuera de los Estados Unidos, era la recolección de datos empíricos precisos<sup>10</sup>. Cinco años más tarde, un colega de éste de la London School of Economics, G. Psacharopoulos, publicaba un artículo con mediciones de tasas de retorno de la inversión educacional en 30 países diferentes<sup>11</sup>. Y, en el libro publicado en 1972, el mismo autor menciona la disponibilidad de más de 32 estudios de este tipo, por cuanto habían sido realizadas más de una medición en algunos de los países contenidos en el estudio<sup>12</sup>.

La primera serie de estos trabajos realizados en América Latina con este enfoque fue prácticamente exploratoria. La precariedad y escasa confiabilidad de los datos estadísticos necesarios para el cálculo de las variables utilizadas en el método, hizo que los resultados estuvieran confinados a una primera indagación de la evidencia empírica y a una comparación con los hallazgos que se habían detectado en economías capitalistas avanzadas.

Las conclusiones de estos primeros estudios pueden resumirse básicamente en dos puntos. Por un lado, tal como lo señala Carnoy en uno de sus primeros trabajos<sup>13</sup>, se apuntó la existencia de mayores tasas de retorno en la educación superior de ciertos países de la región en relación con las registradas en países desarrollados<sup>14</sup>. La implicación deducida de tal observación era que ciertas restricciones de oferta en tales niveles de educación explicaba los mayores ingresos absolutos y relativos de los más educados. En particular, Carnoy sostiene en el estudio mencionado que las dos economías de crecimiento más acelerado que había analizado dentro de su muestra — Venezuela y Méjico—, estaban experimentando escasez de mano de obra calificada en los extremos, primaria y universitaria, que determinaba las mayores tasas de retorno en estos niveles de educación.

Por otro lado, también se practicaron con este mismo enfoque, aunque no disponiendo de mediciones de tasas de retorno, algunos estudios que deducían claras conclusiones distribucionistas tanto en materia de renta como de educación.

---

<sup>9</sup> F. Hines L. Tweeten and M. Redfern, “Social and private rates of return to investment in schooling by race-sex groups and regions”, *Journal of human resources*, No. 5, 1970.

<sup>10</sup> M. Blaug, “The private and the social returns on investment in Education: some results for Great Britain”, *Journal of Human Resources*, Vol. II, No. 3, 1967.

<sup>11</sup> G. Psacharopoulos, “Rates of return to investment in Education around the World”, *Comparative Education Review*, febrero 1972.

<sup>12</sup> *Ibid*, *Returns to Education*, Nueva York, Jossey and Bass, 1973.

<sup>13</sup> M. Carnoy, “Rates of Return to Schooling in Latin America”, *Journal of Human Resources*, Vol. II, No. 3, 1967. Este trabajo contiene datos sobre tasas de retorno en México, Chile, Colombia y Venezuela.

<sup>14</sup> A. Habberger y M. Selowsky, *Key Factors in the economic growth of Chile* (mimeo), trabajo presentado a la Conferencia The next decade of Latin America Development, Cornell University 1966.

En dos estudios de casos realizados en Colombia<sup>15</sup> y Venezuela<sup>16</sup>, Miguel Urrutia y J. Lobo respectivamente, señalaron que existía una fuerte asociación entre distribución del ingreso y distribución de la educación. Aplicando las hipótesis convencionales del capital humano encuentran que, en ambos países, una mejora sustancial en los niveles de escolaridad de la población traería aparejado un patrón menos regresivo en la distribución de los ingresos.

No es frecuente encontrar referencias bibliográficas más recientes que las mencionadas dentro de este ángulo de análisis. La mayoría de las investigaciones realizadas en América Latina sobre el tema, han relajado de una manera u otra las versiones más ortodoxas de la teoría. Inclusive sus exponentes iniciales han adoptado mucho más críticamente el ropaje teórico inicial, lo cual es índice de que se ha producido una fértil discusión al respecto que ha llevado a una revisión de los primeros esfuerzos.

Sin embargo, de ninguna manera se puede considerar que los términos esenciales implícitos en el planteo mencionado hayan caído en desuso. La idea central en toda esta formulación —por ejemplo que el mercado sigue proveyendo pese a sus imperfecciones los mejores criterios para la asignación de recursos en este campo— no ha sido abandonada. Como ejemplos más recientes de esta posición pueden mencionarse las investigaciones auspiciadas dentro del programa ECIEL<sup>17</sup>. Asimismo las recomendaciones de política emanadas desde los organismos competentes en esta materia dependientes del Banco Mundial siguen utilizando, con modificaciones y reelaboraciones significativas, estos términos de análisis.

Como se deduce de los comentarios anteriores, esta línea de aproximación al problema de la planificación educacional estuvo sólidamente respaldada, dado que no solamente se vio acompañada por una formulación teórica de cierta sofisticación y coherencia interna, sino que además el pensamiento académico transcurrió básicamente dentro de estos parámetros. Sin embargo, no fue ésta la fuente de inspiración que se difundió mayormente en América Latina. Varias razones explican la reacción. En primer lugar, ciertas circunstancias actuales tales como la carencia de información para practicar análisis de esta naturaleza. En segundo lugar porque el paradigma teórico más general que nutrió el núcleo de la explicación, el esquema neoclásico de asignación de recursos y distribución del ingreso, venía siendo rechazado no sólo por su falta de relevancia como instrumento de política económica, sino además por reacciones más profundas en contra de éste por parte de los centros académicos de la región. Y, finalmente, debido a que la mayoría de los países habían implementado ciertas pautas de planificación económica y social, éstos requerían de instrumentos directos antes bien que de técnicas indirectas y basadas en el mercado.

### **C. Recursos humanos y Planificación económica**

Los estudios de recursos humanos consistentes en proyecciones de demanda de mano de obra, al igual que en el caso anterior, se habían comenzado a difundir fuera del marco regional. Su aplicación en algunos países de la OECD —Proyecto Plan Mediterráneo— así como el conocimiento bastante acabado de los sistemas de planificación en la Unión

---

<sup>15</sup> M. Urrutia Montoya, "Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México 1, 1972.

<sup>16</sup> J. Lobo, "Educación y Distribución del ingreso en Venezuela: un análisis regional". *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México 1, 1972.

<sup>17</sup> Para una descripción de los objetivos del programa ECIEL, véase C. de Moura Castro y J. Grunwald, *A proposal for research of Education in Latin America economic development*, ECIEL, mimeo, 1974.

Soviética, había provisto suficiente experiencia al respecto<sup>18</sup>. Sin embargo, si bien los postulados son esencialmente diferentes al contenido en la medición de tasas de retorno, sus debilidades son más o menos notorias.

En primer lugar, la aplicación de este tipo de análisis enfrenta de partida ciertas dificultades teóricas y empíricas de peso. Como es sabido, las proyecciones de demanda como las postuladas requieren contar con coeficientes de insumo de mano de obra por unidad de producto final. Esta información, contenida normalmente en matrices de insumo-producto, se encuentra disponible a un nivel muy global de agregación que resulta poco práctico a los efectos de la proyección.

En segundo lugar, estas estimaciones utilizan normalmente coeficientes fijos en los parámetros de productividad de la mano de obra excluyendo, o estimando muy groseramente, los efectos del cambio tecnológico. Asimismo, contienen varios supuestos restrictivos en cuanto a la absorción de fuerza de trabajo, tales como que la expansión en el número de puestos laborales tiene una estructura predecible, y además que los requerimientos de mano de obra pueden traducirse con cierta precisión en “niveles de escolaridad” por tipo de ocupación.

Finalmente, el carácter de la proyección es condicional. Sus resultados quedan sujetos al cumplimiento de ciertas metas sectoriales y globales de crecimiento cuyo alcance resulta sumamente dificultoso en economías de planificación orientativa y parcial.

Por otro lado, el largo tiempo de producción del capital humano ha inclinado siempre a los planificadores hacia proyecciones de largo plazo a efectos de poder deducir conclusiones más ajustadas en materia de gasto educacional. De tal forma, los supuestos drásticos que contienen en su construcción así como la dificultad intrínseca del planeamiento a largo plazo, ha sumergido a muchas de estas proyecciones en ejercicios numéricos donde el esfuerzo por incrementar la base estadística ha contribuido escasamente a la confiabilidad del pronóstico.

No existen demasiados trabajos publicados en América Latina que sirvan para ejemplificar acabadamente el modelo mencionado. Muchas veces la falta de datos ha impedido su elaboración, y otras la precariedad de los mismos ha sido la razón por la cual las oficinas de planificación gubernamentales no dieron a conocer los resultados de mediciones similares. Pese a lo anterior, hay algunas referencias obligadas al respecto que señalan como casos de excepción a la tónica mencionada la relativa firmeza con que se impulsaron aproximaciones de este tipo.

A manera orientativa y como pauta para la realización de estudios de esta naturaleza, el informe de CEPAL publicado en 1968 es explícito en la recomendación de este tipo de enfoque para el diseño de políticas en la esfera de recursos humanos<sup>19</sup>.

Diversos trabajos realizados para el caso de Argentina, dentro y fuera de los organismos técnicos de planificación, contribuyen a ilustrar no sólo que éste era el enfoque con que básicamente se analizaba el problema, sino además, la prolija depuración técnica en la elaboración de los mismos. La preocupación puesta en el

---

<sup>18</sup> Para una exposición del método aplicado en los países de la OECD puede consultarse H. S. Parnes, *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development*, París, OECD, 1962. Para el caso de planificación de recursos humanos en la URSS, véase N. de Witt, *Educational and Professional employment in the USSR*, Washington, 1961.

<sup>19</sup> CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1968.

procesamiento de los datos existentes y la ampliación de las fuentes de información al respecto, revelaba además el interés de los planificadores por ejercer cierto seguimiento a largo plazo de las proyecciones y efectuar correcciones periódicas de las mismas<sup>20</sup>.

La tercera de las técnicas —proyección de la oferta de recursos humanos— tiene elementos en común con la anterior pero posee la ventaja de que es menos exigente en cuanto al tipo de información que la alimenta. Sin embargo, también es más limitada en cuanto al tipo de instrumento que le brinda al planificador.

El supuesto básico de estas proyecciones es que se puede estimar, por lo menos en términos generales, las demandas dirigidas al sistema educativo en base a la información histórica de ingresantes, matriculados en las distintas modalidades y niveles y crecimiento de la población. Se asume asimismo que la adquisición de años de escolaridad no acarrea costo alguno, o que éstos no varían a lo largo del período de proyección.

Nuevamente, el elemento común con el planteo anterior, es que los mecanismos de mercado no operan. O, mejor dicho, se lo asume como un factor invariante. La hipótesis central es que las demandas se pueden predecir con cierta justeza a través de la información existente y que opera una suerte de Ley de Say en el mercado de trabajo. Todos los nuevos egresados encuentran trabajo y éstos no afectan el equilibrio del mercado. En consecuencia, la tarea del planificador se limita en estos casos a estimar las dimensiones del sistema educacional para dar cabida a las nuevas demandas, por cuanto el otro aspecto —la demanda de trabajo— ha sido excluido de antemano de su foco de análisis.

Ejemplos de este tipo de proyecciones pueden ser encontrados fácilmente, aunque no sea necesario recurrir a referencias bibliográficas para su ilustración. Casi todos los “Planes de Desarrollo” realizados en América Latina contienen un capítulo destinado al problema de recursos humanos donde la presencia de cálculos como el referido, o variaciones menores de éste, difícilmente se hallan ausentes. A efectos de brindar una idea de la aceptación y aplicación de estas técnicas de análisis, es ilustrativo mencionar que los estudios de esta naturaleza tuvieron una profusa aplicación en otros países del tercer mundo. En una evaluación realizada en 1972, R. Jolly y C. Colclough, revisaron la metodología y los resultados contenidos en más de treinta estudios de planificación de recursos humanos de este tipo realizados en veinte países africanos durante el período 1960 -1972<sup>21</sup>.

Si bien en estos dos últimos enfoques estaba claro que los instrumentos de planificación educativa llevaban en un caso a procurar ajustes de oferta y demanda en los diferentes submercados de trabajo, y en otro sencillamente a satisfacer las demandas de educación, la filosofía de aproximación al problema sesgó en ciertas ocasiones el uso de las técnicas de análisis. El presupuesto básico era que este sector de demandas sociales debía planificarse para que la disponibilidad de recursos humanos no se constituyese en una restricción al proceso de industrialización. Se asumía que el sector industrial absorbería el grueso de las inversiones y que a través de un efecto multiplicador éstas se difundirían al resto de la economía.

---

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo económico-social*, Buenos Aires, Argentina, 1968. También se encuentra dentro de esta misma orientación el estudio realizado por el instituto Di Tella, *Los recursos humanos de nivel universitario y técnico de la República Argentina*, Buenos Aires, Argentina, 1963.

<sup>21</sup> R. Jolly and C. Colclough, “African Manpower plans: an Evaluation”. *International Labour Review*, Vol, 106, 1972.

Por ello, la necesidad de recursos humanos se asoció, básicamente, a las demandas de la industria dado que se supuso que los patrones tecnológicos incorporados en la misma incrementarían los requerimientos de mano de obra educada<sup>22</sup>. De esta forma no solo se daba por sentado cierto efecto sobre la demanda de trabajo, sino también que los sistemas de educación formal eran un recinto adecuado para la capacitación de este tipo de mano de obra. Concomitantemente, ciertos estudios fuera de la región y que tuvieron amplia difusión en organismos internacionales y oficinas nacionales de planificación, demostraban que las economías industriales y de mayores ingresos per cápita contaban con una abundante oferta de recursos humanos que había sido capacitada ad-hoc por el sistema educativo formal<sup>23</sup>.

En términos de formulación de política, la consecuencia de lo anterior fue no sólo que la educación se justificaba cada vez menos como bien de consumo, sino también que la distribución del gasto educacional entre las distintas modalidades del sistema tendió a orientarse en una dirección. Dadas las restricciones presupuestarias, toda vez que la asignación de fondos planteó alternativas conflictivas, la educación superior, especialmente a través de sus facultades de Ciencias e Ingeniería, así como la enseñanza técnica no universitaria, contaron con ciertas “ventajas comparativas” para inclinar la decisión a su favor<sup>24</sup>.

Inspiraciones de este tipo contribuyeron a cristalizar en más de un caso aplicaciones concretas de las medidas en diversos niveles de los sistemas educativos de la región. La Universidad de Buenos Aires adoptó en los primeros años de la década de los sesenta, más o menos en forma explícita, este tipo de postura. El cientificismo, tal como se denominó en la Argentina a esta política universitaria, no estuvo confinado solamente a este país sino que tuvo rápida aceptación dentro y fuera del cono sur. Sus defensores, en la mayoría académicos de renombre dentro y fuera de la región en el área de las ciencias físicas y naturales, promovieron una elevación sustancial de los estándares de trabajo científico<sup>25</sup>. Su objetivo no se justificaba sólo por la necesidad de modernizar las estructuras universitarias de acuerdo con los modelos que proveían principalmente las universidades norteamericanas, sino también por una finalidad política más general. La intención primordial era contribuir al progreso científico y tecnológico por cuanto su carencia podía constituirse en un cuello de botella para el desarrollo industrial. Como corolario natural se deducía que la oferta de científicos y técnicos con niveles de formación académica equivalentes a los imperantes en sociedades más desarrolladas, contribuiría positivamente a solucionar aquellas restricciones al crecimiento que comenzaban a visualizarse con particular agudeza en algunas economías de industrialización temprana<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> La siguiente cita del estudio de CEPAL referido más arriba resulta sumamente ilustrativa del enfoque dado al problema: “En el pasado la dificultad ha sido en alguna medida obviada debido a la sorprendente adaptabilidad y capacidad para la improvisación de operarios, ejecutivos y técnicos. Esto es posible en una etapa en la que predominan actividades dedicadas a la producción de bienes de consumo corriente, insumos primarios e intermedios y, en general, tipos de manufactura que no requieren una alta proporción de personal calificado. Sin embargo, será muy difícil realizar mayores progresos sin una campaña de entrenamiento a gran escala si las actividades a ser iniciadas o expandidas son especializadas y altamente complejas”. CEPAL, *Educación, recursos...*, op. cit.

<sup>23</sup> F. H. Harbison y C. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth*, Mc Graw Hill, 1964.

<sup>24</sup> Véase particularmente la presentación que hace I. Sobel de este argumento en su artículo “The human capital revolution in development”, *Comparative Education Review*, Vol. 22, No. 2, junio 1978.

<sup>25</sup> Para una ubicación del papel que le cupo al cientificismo en la vida universitaria porteña puede consultarse el trabajo de J. C. Tedesco, “Buenos Aires y su universidad 1880-1980” en José Luis Romero y Luis Alberto Romero, directores, Buenos Aires, cuatro siglos, CREA, 1980.

<sup>26</sup> Si se desea obtener una visión del tipo de política científica y tecnológica que impulsó el cientificismo a través del testimonio de algunos de los egresados de este período puede consultarse la ponencia presentada por el Proyecto al seminario regional sobre recursos humanos e innovación tecnológica. Véase, J. Vivas y otros, *Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, DEALC 23, Buenos Aires, febrero, 1980.

A nivel de la enseñanza técnica también se pueden encontrar ejemplos ilustrativos. El diseño y la estructuración del SENA en el caso colombiano y el tipo de participación que tuvo el sector industrial en su implantación se inscriben en una línea análoga a la mencionada. En general, el sistema de financiamiento de las ramas técnicas aplicado en varios países de la región, consistente en la fijación de un impuesto a las actividades industriales, participa del mismo criterio. La idea, en este caso, es que quienes utilizan la mano de obra que capacitan los establecimientos técnicos del sistema no se vean beneficiados por transferencias netas de recursos provenientes del presupuesto general destinado a educación. Antes bien, se entiende que sea la industria y no la comunidad en general quien debe compensar total o parcialmente las externalidades que el sector educación le genera.

#### **D. Política única bajo perspectivas múltiples**

Si se observa retrospectivamente tanto el debate teórico de los sesenta en materia de educación y empleo como sus repercusiones y traducción al escenario de América Latina y aún las mismas tendencias generales seguidas por los sistemas educativos, se puede identificar claramente la recomendación de políticas que se halla detrás de los argumentos y de las evidencias.

En términos generales y con diferencias de matices, los países siguieron durante este período una definida política de apertura del canal educacional. Su consecuencia natural fue un vasto redimensionamiento horizontal y vertical del sistema. Esto implica, en principio, una cierta coincidencia entre objetivos y resultados: la mayoría de los países adoptaron explícitamente una política de distribución amplia de educación la cual tuvo su confirmación en los hechos. Basta sólo comparar las tasas de escolarización en el período intercensal 1960—70 para darse una idea de la magnitud cuantitativa del fenómeno<sup>27</sup>.

Sin embargo, hay otra coincidencia que resulta algo más paradójica. La misma conclusión acerca de la política educacional estuvo respaldada por argumentaciones bastante contradictorias entre sí. Es más, las diferentes posiciones se aglutinaron en la misma dirección aún cuando sus postulados ideológicos no hayan sido necesariamente comunes.

Las razones que explican la aparente paradoja se observan más bien en el énfasis acordado por unos y otros a dos polos diferentes de una misma explicación teórica, antes bien que a la existencia de dos teorías diferentes para explicar un mismo fenómeno.

Para aquellos que estaban preocupados por la planificación del crecimiento, la ampliación de los sistemas educacionales abría las puertas para la superación de ciertas ineficiencias estructurales de estas economías. Solucionado el problema de la oferta de capital humano, el cual resultaba escaso según los diversos diagnósticos y mediciones que se hicieran del mismo, no habría dificultades esenciales para que estas economías absorbieran y multiplicaran el flujo de capital físico. En otros términos, si la meta central era la eficiencia, el aparato educacional, convenientemente orientado y balanceado, era un vehículo antes que un obstáculo para alcanzar la misma.

Para los organismos y “policy makers” que veían el proceso de desarrollo industrial desde la perspectiva sustitutiva, el aumento de los niveles de escolaridad de la población era también un elemento inductivo del proceso. El aumento de los niveles de ingreso per

---

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, la descripción de la situación educativa de la región contenida en J. P. Terra (coord.) *La Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, UNICEF, Santiago de Chile, 1979. Primera parte, sección tercera, Cap. III, y Segunda parte, Sección segunda, Cap. IV.

cápita y una mejora en el sesgo de la distribución, resultados casi automáticos del proceso de crecimiento “hacia adentro”, justificaban y requerían instrumentos de política que facilitaran los mecanismos de redistribución del excedente. En este caso, el manejo amplio de las finanzas educacionales no sólo permitía disponer de un instrumento que transfería recursos mediante la ampliación de un servicio público, sino que abría perspectivas para una transformación a largo plazo. La teoría aseguraba que, en presencia de ciertos mecanismos de acción, la mejora de los niveles educacionales tendría su equivalente en una mejora en el nivel de los salarios. En este caso era la distribución antes que la eficiencia y el crecimiento el motivo que justificaba la apertura de la instancia educativa.

Por lo tanto, llegado el momento de decidir las políticas educacionales, unos y otros no necesitaron dirimir las diferencias. Dado que la recomendación y el diagnóstico final resultaban coincidentes, la discusión era ociosa: o bien pensaron que los argumentos tácitos de cada uno eran extrañamente análogos en este campo, o bien, que si las razones eran distintas, no había necesidad de analizar las diferencias porque cada uno podía encontrar una explicación consistente de la política a seguir.

Por encima de este plano de aplicación de las ideas, el pensamiento teórico lanzado por la corriente del capital humano favorecía esta doble lectura del mismo concepto. Los más ortodoxos creyeron, y ciertamente aún creen con notable vigor, que las señales del mercado pueden ser incorporadas a este campo de análisis. Los precios, expresados en este caso en forma de tasas de retorno sobre el capital humano, vuelven a imponerse así como un indicador adecuado para asignar recursos escasos y maximizar el crecimiento económico.

Las visiones más radicales, pero que aceptaron la esencia de la explicación teórica, encontraron un argumento favorable para apoyar su reclamo por cuanto la distribución de educación podía ser justificada por la lógica del análisis económico.

La amalgama de posiciones tan disímiles fue posibilitada por la esencia contenida en el mensaje proclamado por los teóricos del capital humano. Partiendo de ciertas evidencias, de supuestos de comportamiento y, especialmente, de un conjunto de premisas de razonamiento, la formulación a la que habían arribado revistió, sin lugar a dudas, una enunciación peculiar. La implicación de la misma es que ciertas formas de acumulación de capital constituyen, en último término, un fenómeno indiferenciable de los aspectos distributivos. Sorteando de manera singular una vieja controversia existente en el pensamiento económico, los teoremas de los economistas del capital humano mostraron, quizás demasiado atractivamente, que dentro de sus premisas de análisis no hay conflicto posible entre lo que una sociedad acumula y consume.

Precisamente, es en torno al incumplimiento del mensaje distribucionalista por donde comenzó a resquebrajarse la unidad inicial. Ya que la teoría había probado ser consistente en cuanto a su lógica interna, quedaban abiertos dos posibles caminos de crítica: el primero, más cauteloso, comenzó por un examen de la relevancia de sus supuestos; el segundo, más drástico, consistió en un rechazo frontal de las premisas.

## **II. La Crítica Interna**

Quienes se inclinaron por una aceptación crítica de los enfoques que caracterizaron al debate de la década de los sesenta en materia de economía de la educación, comenzaron por reexaminar el postulado más débil de toda la argumentación.

Resulta muy claro que la idea fuerza de todo el planteo —por ejemplo la educación potencia las capacidades productivas del trabajador— puede ser inferida sobre la base de una medición indirecta del problema. Se propone que los salarios reflejan las productividades, pero tal proposición se deduce de un postulado teórico antes que de un fenómeno comparable empíricamente.

Con el objetivo de encontrar una aproximación directa a aquella relación causal, se hicieron distintos trabajos tendientes a comprobar si la explicación teórica resultaba satisfactoria cuando era contrastada con otras hipótesis del problema. Si bien sería imposible mencionar todas las investigaciones comprendidas dentro de esta orientación general, es conveniente discutir algunos de sus resultados no sólo porque éstos contribuyeron positivamente al progreso en el tema, sino también porque han sido utilizados de una manera u otra en investigaciones más recientes.

Varias direcciones de análisis fueron iniciadas simultáneamente. En primer lugar, comenzó a reconocerse la existencia de una función credencialística desempeñada por la educación, la cual tendría un papel importante frente a las exigencias del mercado de trabajo<sup>28</sup>. Esta proposición puede ser entendida principalmente en dos sentidos. En primer lugar, siguiendo una interpretación muy economicista<sup>29</sup>, puede sostenerse que las escuelas constituyen un mecanismo de certificación de las destrezas de los trabajadores que permite que el empleador no incurra en ciertos costos de selección. Asimismo, cabe una segunda acepción más amplia de corte sociológico: el sistema escolar puede ser visto como un sistema de selección que permite que algunos, pero no todos, lleguen a vincularse al mercado de trabajo. Aquellos que más éxito tienen en la carrera educacional podrán aspirar a mejores puestos de trabajo.

Ciertamente esta visión más amplia puede ser complementada por una explicación económica: la escuela funciona como un mecanismo anticipatorio de la selección que tendrá lugar en el mercado de trabajo, permitiendo que aquellos que disponen de la credencial educativa tengan ciertas ventajas en la búsqueda de puestos laborales. La credencial funciona, en este sentido, como un elemento monopólico que favorece a quienes la poseen.

En relación con las concepciones más ortodoxas, el argumento credencialístico plantea algunas diferencias importantes de matices. Su implicación última es que los empleadores reclutan a la fuerza de trabajo creyendo en ciertos “certificados educacionales” cuya posesión no asegura, necesariamente, una mayor productividad y capacidad laboral.

Otra explicación interesante, representativa a su vez de una posición más radicalizada, es la que lanzó Gintis en un trabajo publicado en la *American Economic Review* —paradójicamente, el mismo escenario del artículo de Schultz de diez años atrás— acerca del rol de la educación sobre la productividad del trabajador<sup>30</sup>. A través del empleo de abundante herramental estadístico, quizás con la intención de usar un lenguaje que sería más rápidamente comprendido por sus interlocutores más críticos, destaca otro carácter de la escuela también en relación con la vida laboral.

---

<sup>28</sup> Hay varios autores inscritos en esta línea credencialística. A modo de ejemplo puede mencionarse el trabajo de H. Leibenstein, “Economic of Skill Labelling”, en Lauwerys y Scanlon eds. *World Year Book of Education*. 1969, Londres, Evans brothers.

<sup>29</sup> Precisamente esta visión economicista corresponde al artículo de Leibenstein citado anteriormente.

<sup>30</sup> H. Gintis, “Education, Technology and the characteristics of worker productivity”, en *American Economic Review*, Vol. 61, No. 2, 1971.

Sostiene que éstas contribuyen a inculcar a lo largo del período escolar ciertos valores actitudinales, tales como obediencia, disciplina y cooperación en el trabajo, que son luego apreciados por el empleador como elementos ventajosos que inducen la incorporación del trabajador educado a la firma.

Como se observa, estas hipótesis se encuentran bastante cerca de otras posiciones análogas sustentadas desde un ángulo más estrictamente pedagógico. Según éstas, la escuela reproduce en su mecánica de funcionamiento las relaciones propias del proceso de trabajo, contribuyendo a que los educandos sean más intensamente “explotados” una vez que ingresan a la vida laboral activa. De ahí la funcionalidad de la escuela dentro del sistema capitalista, y también la aceptación por parte de la sociedad de clases de destinar parte de su excedente al mantenimiento de este tipo de instituciones.

Si estas críticas son contrastadas con la lógica del análisis económico que respalda a los enfoques más ortodoxos, se advierte que aquellas no inhiben la aplicación de estas categorías de razonamiento, pese a que la apariencia exterior de dichas explicaciones pudiera sugerir lo contrario.

Sea porque el trabajador posee una credencial o porque éste es más disciplinado, está claro que en ambas explicaciones la educación sigue desempeñando un valor que resulta apreciado en la vida laboral del individuo. En un caso, la firma acepta pagar por la credencial porque ésta garantiza que, en promedio, quienes la poseen se desempeñan adecuadamente en el puesto para el cual se los recluta. Puesto en términos más estrictos, a la firma le resulta conveniente pagar por la credencial educativa porque ésta aumenta la probabilidad de que la productividad efectiva del individuo sea mayor o igual que la esperada.

En el segundo caso, es obvio que si la firma reconoce la existencia de esos valores actitudinales en el individuo que incorpora y que ha pasado por la escuela, en la alternativa de reclutar a individuos no educados debería pagar el período de entrenamiento y capacitación destinado a generar aquellas actitudes y valores que considera de interés. En consecuencia se puede argumentar que el mayor salario recompensa, por decirlo así, la disciplina y la obediencia.

Aparece claro en los dos casos anteriores que si la firma se comporta racionalmente y maximiza beneficios, los años de escolaridad siguen teniendo una repercusión identificable sobre la productividad del trabajador, aún cuando estos no actúan, tal como estaba implícito en los enfoques iniciales, incrementando los atributos cognitivos del trabajador. Pero si bien el discurso teórico es versátil, resulta obvio que cada vez que se altera la dirección de la explicación se necesita introducir un conjunto diferente de supuestos. Se torna de tal forma prácticamente imposible probar que la firma reconoce en forma de salarios la productividad adicional de la “credencial” o la “obediencia”.

Ubicado en esta línea de análisis sobre el tipo de relación entre productividad y educación sobre la base de la inferencia empírica, I. Berg, en una investigación publicada en 1970<sup>31</sup>, lanza ciertas hipótesis que manifiestan su desacuerdo con las explicaciones del capital humano. Básicamente el trabajo de este autor consistió en un estudio de los puestos de trabajo a nivel de firma incluyendo entrevistas a empleadores, análisis de los registros de personal, etc., destinado a estimar y cuantificar cuáles son los requerimientos educacionales que, estrictamente, requiere el ejercicio del puesto.

---

<sup>31</sup> I. Berg, *Education and Jobs: the great training robbery*, Nueva York, Praeger, 1970.

Su conclusión es que las habilidades y destrezas del trabajador que lo hacen apto para el ejercicio de cierto puesto de trabajo pueden explicarse por un número bastante amplio de variables, entre las cuales la educación es sólo una de ellas pero no necesariamente la determinante.

En América Latina, hay varios ejemplos de la aplicación de este tipo de metodología, consistente en el estudio de los puestos de trabajo y el análisis del papel de la educación en cada contexto<sup>32</sup>.

Más allá de los resultados particulares obtenidos en cada estudio de caso, se observa que este tipo de enfoque enfrenta en general ciertas dificultades para su realización, cuyo comentario sirve para globalizar la naturaleza de los hallazgos, más específicos.

El primer obstáculo a superar es la selección de variables explicativas. En la mayor parte de los casos hay un sinnúmero de variables que se pueden encontrar como buenos estimadores de los ingresos, lo cual implica el ejercicio de un cierto criterio de discrecionalidad a efectos de limitar los objetivos de la búsqueda de resultados interpretables.

En segundo término, no es sencillo aislar la participación de cada una de las variables introducidas en la medición porque éstas se hallan "atadas" entre sí. Así, por ejemplo, si las variables explicativas son la edad y los años de escolaridad, hay problemas de colinearidad que es necesario solucionar: una mayor permanencia en el sistema escolar obliga a un ingreso más tardío a la fuerza de trabajo; ¿cómo pueden explicarse entonces las diferencias de ingreso (productividad) en función de la edad o la educación si ambas variables están involucradas en el curso del mismo fenómeno?<sup>33</sup>.

En tercer lugar, el puesto de trabajo es concebido, normalmente, dentro de una visión estática. Esto facilita el análisis porque permite regresionar las distintas variables contra un puesto de trabajo unívocamente definido y al que se halla asociada la misma dotación de capital fijo. Pero, como se sabe, este supuesto es bastante irreal porque a lo largo del tiempo los puestos sufren redefiniciones importantes como resultado de cambios en la escala de operación de la planta, cambio tecnológico, etc. Sin embargo, el relajamiento de este supuesto conduce a dificultades aún mayores. Un ejemplo vinculado con los problemas de cambio tecnológico puede contribuir a aclarar los elementos teóricos y empíricos en juego. Sea el caso de un determinado puesto de trabajo que es desempeñado por un operario dotado de un cierto equipo de capital y provisto con determinados años de escolaridad, y que sufre alteraciones como resultado de modificaciones técnicas. Estas son tales que el mismo puesto es ahora desempeñado por un trabajador con mayor nivel educativo y por un equipo de capital de características diferentes. Si se observa un aumento en la productividad del operario, ¿cuánto de este incremento puede atribuirse a las modificaciones en los equipos y cuánto al mayor nivel educativo del operario? Las respuestas a estos problemas envuelven dificultades teóricas

---

<sup>32</sup> Es interesante leer el informe de avance de investigación de C. Muñoz Izquierdo et al. como aplicación de este tipo de enfoque. Véase, "Efectos de la educación en el sector moderno de la economía urbana", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México 1, 1976. Otro estudio detallado acerca de educación y puestos de trabajo puede verse en el artículo de M. Brooke, "Actitudes de los empleadores mexicanos respecto de la educación: un test de la teoría del capital humano", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, vol. VIII, No. 4, pág. 120.

<sup>33</sup> Un ejemplo de los problemas que plantea este tipo de análisis pero referido a la interacción entre "capacitación profesional" e "importancia funcional" se detecta en el trabajo de J. Pastore y Ana M. Bianchi, "Estructura ocupacional de la industria y demanda de mano de obra especializada en San Pablo (Brasil)", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México 2, 1974.

agudas, cuya resolución práctica remite en la mayoría de los casos al uso de supuestos excesivamente simplificadores.

Otros aspectos de difícil solución son los concernientes a la posible sustituibilidad<sup>34</sup> entre los atributos que se requieren para el ejercicio de cierto puesto. El ejemplo típico es el caso de la aparente relación inversa entre experiencia y educación formal. Sin embargo, aún cuando sea posible concebir teóricamente cierto tipo de sustitución entre ambos atributos, resulta bastante complicado obtener una medida precisa de este tipo de combinaciones.

De lo anterior se desprende claramente que las conclusiones a las que pueden conducir estudios de este tipo son difícilmente generalizables. Cada firma, cada empleador, puede definir o elegir criterios muy diferentes en la fijación de requisitos para el ejercicio de un cierto puesto. En consecuencia, resulta muy difícil abstraer del estudio de caso conclusiones que tengan un alcance más vasto que el del universo observado en la muestra del estudio.

Este tipo de objeciones, que se encuentran respaldadas por las investigaciones referidas, ubican a las explicaciones del capital humano en una difícil situación.

Las productividades físicas de los trabajadores no pueden ser explicadas con exactitud utilizando un conjunto de variables. Es más, se presentan dificultades casi insalvables para separar la contribución específica de los atributos medidos. Asimismo, el análisis por inducción no puede ser llevado al caso general por cuanto la observación del fenómeno particular no arroja resultados conclusivos.

En consecuencia, la correlación entre ingresos y educación sólo puede ser explicada satisfactoriamente en un solo caso: cuando los mercados son competitivos. Esta interpretación de la teoría determina que la misma quede confinada a un terreno de análisis muy restringido: o bien se la utiliza como un instrumento de razonamiento en una situación fáctica inexistente, la de la competencia perfecta, o bien puede servir como una aproximación al estudio de situaciones concretas si, en opinión del analista, éstas no difieren mucho de aquellas que caracterizan a los mercados competitivos.

Sin embargo, mientras que la teoría del capital humano se veía sacudida por una crítica interna que restringía su campo de aplicación, la problemática del empleo había tomado ubicación en un terreno poco permeable a las ideas ortodoxas. Desde fines de la década anterior, pero con mayor intensidad a partir de los años setenta, se puso en evidencia que los fenómenos de absorción de mano de obra en los países de industrialización tardía podían ser débilmente discutidos con las herramientas de la teoría económica convencional.

El curso central que asumió la discusión de estos temas en América Latina, arrojó nuevas perspectivas sobre la relación entre educación y empleo. Sin embargo, las inquietudes que conducían a buscar un significado inteligible a dicha conjunción eran muy diferentes de aquellas que habían movido a Schultz en su discurso frente a la American Economic Association.

### **III. Oferta de trabajo excedente y el problema del empleo: Los factores de demanda**

---

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, G. Psacharopoulos and K. Hinchliffe, "Further evidence on the elasticity of substitution among different types of labour", *Journal of Political Economy*, vol. 80, No. 4, 1972.

Los puntos mencionados en el análisis desarrollado hasta el presente, ponen de manifiesto que la preocupación central de la década de los sesenta contribuyó significativamente a ubicar la discusión sobre los aspectos referidos a educación y mercado de trabajo dentro de una perspectiva muy definida. El enfoque se concentró tal como se ha visto en los problemas de oferta y en rigor, para los ojos de los economistas, el gasto educacional fue considerado como una variable que permitía regular cualitativa y cuantitativamente la oferta de recursos humanos lanzada al mercado de trabajo.

Hay varias razones que explican el por qué de este sesgo. En primer lugar, atendiendo a la conceptualización teórica, es obvio que ésta considera a los aspectos de demanda como ubicados fuera de su foco de análisis. En tal sentido, se considera a la demanda de trabajo como un dato que se “deriva” casi automáticamente de las condiciones tecnológicas en las que opera la economía y que se traducen posteriormente en un requerimiento de mano de obra dirigido al mercado de trabajo el cual debe ser satisfecho por la oferta. A partir de esta consideración y a través de los diversos instrumentos que se elijan para planificar el volumen de la misma —tasas de retorno, coeficientes fijos, demanda social—, puede manejarse consistente-mente el gasto público en educación a efectos de satisfacer tales requerimientos.

Este motivo es subsidiario de otro ligado al contexto en el cual surgió el debate sobre economía de la educación. Dado que los primeros trabajos sobre el tema tomaron como caso de estudio a la trayectoria descrita por la economía americana durante los '50 y los primeros años de la década de los '60, es lógico que el paradigma explicado se haya caracterizado por el pleno empleo y la forma en que se asignaban los recursos dentro de un mercado de trabajo con una tónica típicamente “compradora”.

Asimismo, cuando el análisis fue transferido al caso de las economías de la región, su aplicación estuvo vinculada al proceso de industrialización y su objetivo principal fue, en consecuencia, encontrar la manera de proveer la cantidad y calidad de recursos humanos necesarios para responder al empuje de demanda provocado por el monto de inversiones canalizadas a través de la industria. Es decir, se daba por descontado el efecto alcista sobre el empleo como producto de un mayor crecimiento económico.

Por lo tanto, el marco que rodeó la aplicación de los enfoques comentados fue siempre el de economías próximas al pleno empleo o, tal como en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, el de economías que experimentarían posible déficit de mano de obra calificada debido una modificación sustancial de la estructura tecnológica y productiva.

Sin embargo, esta visión alejada de las preocupaciones acerca de la absorción de la fuerza de trabajo, operó un drástico y pronunciado giro durante los setenta. En rigor, el problema se desplazó al extremo opuesto cómo absorber productivamente los excedentes de mano de obra que poseen estas economías. En consecuencia, es fácil imaginar que tan significativo desplazamiento del foco de interés haya tenido su repercusión en los temas ligados a educación y empleo, porque precisamente éste implicó una modificación sustancial en la problemática que hasta ese entonces se había considerado central para los criterios de asignación de recursos dentro del sector educacional.

Antes de examinar las implicaciones específicas que tuvo este replanteo para el análisis del papel de la educación en un contexto absolutamente diferente al de las caracterizaciones iniciales, conviene hacer una breve exploración en la génesis de estas nociones a efectos de identificar con mayor claridad las implicaciones que el mismo contiene en el terreno más específico de educación y empleo.

## **A. Empleo y demanda efectiva**

En realidad los aspectos concernientes a la generación de empleo y absorción de fuerza de trabajo son relativamente recientes, tanto en las dimensiones teóricas de este problema como en cuanto a sus implicaciones para el diseño de la política económica.

Hasta los años previos a la gran crisis del '30, los libros de texto en los que se apoyaba la enseñanza de la teoría económica brindaban una importancia marginal a los problemas de desempleo. Hasta ese entonces y durante algo más de siglo y medio las grandes escuelas económicas se habían mantenido fieles al principio de que el desempleo global era un fenómeno conceptualmente imposible.

La Ley de Say y ciertas hipótesis malthusianas acerca de la relación del crecimiento poblacional con el nivel de los salarios habían campeado a lo largo del análisis clásico haciendo descartar la posibilidad de enfrentar problemas de desempleo generalizado. Los enfoques más modernos que surgieron a fines del siglo pasado, tampoco contribuyeron a cambiar dicha creencia: siempre el fenómeno de absorción de la fuerza de trabajo fue visto en relación con las características del aparato productivo y, por tanto, incluido dentro de un enfoque preocupado por los problemas de oferta antes que de demanda.

Aún dentro del análisis marxista, donde se considera explícitamente la existencia de un fondo de desempleo, éste asume una funcionalidad definida respecto del procesó de acumulación. Según este enfoque, es el ritmo de crecimiento económico y acumulación que opera la economía los que determinan el nivel de desempleo abierto. Nuevamente entonces puede argüirse que el nivel de empleo se halla ligado a las características tecnológicas del sistema económico y a la velocidad con que se incrementa la dotación de capital productivo disponible en el mismo. Asimismo, dentro de la visión de Marx acerca del crecimiento capitalista, las crisis emergen a través de una mecánica distinta que la del simple incumplimiento de la Ley de Say.

La primera consideración sistemática de estos temas se encuentra en la obra de Keynes, quien respondiendo a los fenómenos asociados a la depresión, se dedicó a explicar por qué las economías capitalistas operan normalmente en puntos inferiores al pleno empleo y por qué ésta es una situación particular dentro de una gama de alternativas posibles.

Las ideas de Keynes contribuyeron a señalar la importancia de los factores de demanda —consumo e inversión— en el mantenimiento del nivel de empleo, y pusieron en evidencia la posibilidad de controlar y estimular niveles de empleo a través de un manejo explícito de ciertas variables de políticas por parte del Estado. Esta posibilidad quedaba excluida dentro de los análisis convencionales. Sin embargo, sus preocupaciones estaban extremadamente vinculadas al corto plazo, y sus criterios de intervencionismo económico se limitaban a una prescripción estabilizante antes que a visiones de mayor alcance.

En base a estos conceptos, pero conectados a la idea de crecimiento a largo plazo, se comenzó a postular una serie de modelos cuyo planteo esencial consiste en responder a los requerimientos de capital que son necesarios para mantener un sendero balanceado de crecimiento económico.

Este tipo de modelos asociados a los nombres de Harrod y Domar, fueron profusamente aplicados con motivo de la canalización del enorme flujo de capital estadounidense en la reconstrucción de las economías europeas de postguerra.

Cuando la preocupación por los temas del crecimiento económico alcanzó a los países ubicados fuera del mundo industrializado, se observó que la problemática era sustancialmente distinta. Para el caso de las economías industrialmente maduras, el problema era cómo aplicar un volumen de inversiones que permitiera arribar a situaciones de pleno empleo. Aquí en cambio, la principal dificultad que enfrentaba la canalización de inversiones eran las condiciones estructuralmente distintas de esas economías, cuyas características centrales eran un bajo o prácticamente nulo nivel de actividad industrial combinado con un sector agropecuario que albergaba enormes contingentes de mano de obra en condiciones de baja productividad.

### **B. El desempleo estructural y los modelos duales**

Comienza así a plantearse por primera vez la existencia de un volumen apreciable de desempleo estructural que caracteriza a las economías no industrializadas y cuya absorción representa el primer desafío de todo intento de crecimiento. Nurske, Lewis y Ranis, E. Frei para mencionar sólo algunos ejemplos representativos, en diferentes artículos y con diversos grados de elaboración, contribuyeron a clarificar la naturaleza del problema<sup>35</sup>.

En primer lugar, este conjunto de ideas significaba un gran avance sobre las nociones keynesianas y en general aquellas que se habían manejado hasta entonces para atacar los problemas de desempleo. Implicaba un gran avance por cuanto permitía poner de manifiesto no tanto la existencia de desempleo abierto —aquel preocupó a los países capitalistas en los años treinta—, sino más bien una forma particular de desempleo que debía ser definido en relación con los niveles de productividad<sup>36</sup>.

En segundo lugar, se localizó al excedente estructural de mano de obra en el sector agropecuario o, en general, en las ramas productoras de bienes salario. Además, en cuanto a los niveles de calificación, se caracterizó a dicha fuerza de trabajo como poseedora de bajos niveles de escolaridad y poco maleable para los requerimientos del empleo industrial. Por tanto, el crecimiento industrial debía consistir en un proceso gradual de transferencia de mano de obra de un sector a otro y, a la vez, en un esfuerzo importante en materia de calificación de dicha mano de obra. Es en este punto donde se observa también una coincidencia explicable entre aquellos que demostraban una preocupación por los problemas atinentes al desarrollo y quienes manejaban conceptualizaciones más estáticas y proclives a la línea ortodoxa. En ambos casos la caracterización del problema era similar: sea por necesidades ligadas al proceso de crecimiento industrial o tan sólo para corregir ciertos desajustes en el mercado de trabajo, el resultado fue la necesidad de expandir los sistemas de enseñanza.

En tercer lugar y ligado parcialmente a lo anterior, se postuló una necesaria interrelación entre los excedentes de mano de obra y el proceso mismo de crecimiento industrial. Por un lado se consideró al sector agropecuario como proveedor de mano de obra, y, en consecuencia, si se satisfacían ciertos prerrequisitos en cuanto a los niveles de calificación de la misma, dicho sector podría constituir una fuente de incremento de la productividad media de la economía. De ahí el énfasis puesto en la escasez de capital —físico y humano— como restricción principal al crecimiento y, por supuesto, en la

---

<sup>35</sup> R. Nurske, *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, 1953, Oxford, Blackwell. W. Arthur Lewis, "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School*, May. 1954. G. Rama & J. Frei, "A theory of Economic Development", *American Economic Review*, Septiembre 1961.

<sup>36</sup> El problema definicional del concepto de subempleo es evidente. Si se admite que la fuerza de trabajo no se encuentra abiertamente desocupada, es necesario introducir alguna referencia a los niveles de productividad en términos relativos al promedio.

importancia dada al proceso de canalización de inversiones como tarea esencial del desarrollo económico. Por otro lado, en la medida en que esos excedentes permanecían ocupados en el sector agropecuario y con bajos niveles de consumo, se vería favorecido el proceso de acumulación en el sector industrial, porque hasta tanto éste no los absorbiese, no comenzarían a experimentarse tendencias alcistas en los niveles de ingreso per cápita de la población asalariada.

Sin embargo, estas perspectivas básicamente optimistas contenidas en los modelos duales, y que se hallan presentes de una manera u otra en la discusión acerca de la naturaleza del proceso de modernización y crecimiento industrial de la región, comienzan a expirar hacia fines de los sesenta y con notable rapidez en los primeros años de la década del setenta.

### **C. El mercado informal**

Las explicaciones de los modelos duales, si bien eran consistentes en su lógica, parecían algo inapropiadas para interpretar las evidencias del comportamiento del empleo urbano. Las altas tasas de migración urbano-rural y el aumento de la oferta de mano de obra disponible en las ciudades, indicaban que el problema no radicaba en la transferencia de fuerza de trabajo afincada en zonas rurales hacia la industria, sino más bien en cómo absorber productivamente dicha oferta abundante de mano de obra a través de un crecimiento balanceado del sector industrial y del sector servicios, es decir, cómo dar empleo a la fuerza de trabajo radicada en las áreas urbanas.

Frente a este problema de crecimiento abundante de la oferta sin un desplazamiento equivalente de la demanda de trabajo, la primera pregunta fue cómo considerar aquella capacidad productiva potencial de los que se encontraban en condiciones de empleo precario pero sin estar absolutamente desempleados<sup>37</sup>.

Este fue en esencia el fenómeno analizado por la misión de la OIT en el caso de Colombia y, en general, la forma que adoptó la discusión acerca del “problema del empleo” en la región. De alguna manera, éste no fue exclusivo patrimonio de la problemática latinoamericana, sino que se extendió para caracterizar a situaciones similares en otros países del tercer mundo<sup>38</sup>.

Esta cuestión acerca de la abundancia relativa de mano de obra urbana derivó básicamente en dos interpretaciones opuestas. La primera consistió en afirmar que este sector en condiciones de subempleo urbano no desarrolla ningún tipo de articulación estable con el resto del sistema económico. En consecuencia, puede ser interpretado a todos los efectos del análisis como una “masa marginal” de fuerza de trabajo que no es funcional al proceso de acumulación, es decir que se trataría de un excedente neto de mano de obra<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> D. Turnham propone tomar en consideración el ingreso per cápita como línea divisoria entre una categoría y otra de trabajadores. Véase, D. Turnham, *The employment problem in Less Developed countries: a review of evidence*. OECD, junio 1970.

<sup>38</sup> Una exposición del enfoque aplicado por la OIT y sus “misiones piloto” realizadas en varios países del tercer mundo puede ser consultada en R. Jolly, D. Seers y H. Singer *The Pilot missions under the World Employment Programme*, Institute of Development Studies, Communication Series, 111, University of Sussex, abril 1975.

<sup>39</sup> Esta es la posición que dentro de la discusión marxista sobre el tema es sostenida por J. Nun. Véase, J. Nun, “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. 5, No. 2.

Y la segunda, más afín a la idea de los modelos duales —aunque también fue postulada desde una óptica de análisis marxista<sup>40</sup>—, sostiene que este sector mantiene en términos generales las mismas propiedades que señalaran las primeras teorizaciones al respecto:

a) Constituye una fuente de oferta de mano de obra a bajo costo.

b) Desarrolla un conjunto de actividades productivas —industriales y de servicios— que sirven como insumo para el sector moderno de la economía.

Este tratamiento del problema de mano de obra excedente, que se incorporó a la literatura sobre el concepto de mercado informal, condujo a una aproximación que reveló aspectos que no estaban contenidos en las discusiones anteriores. En primer lugar, representa un progreso respecto de las ideas sumamente simplistas contenidas en los modelos duales, por cuanto puso de relieve no sólo el aspecto de diferencias en los niveles de productividad, sino también la idea de una articulación entre los dos mercados.

En segundo término, también contiene diferencias esenciales con aquellas posiciones que habían defendido la existencia de excedentes netos de fuerza de trabajo. Esta última postura implica, en principio, la negación de una posibilidad de integración de esos excedentes de mano de obra; es más, se la considera como irrelevante al proceso de acumulación que se opera en el po<sup>1</sup>o moderno. Este se desenvuelve dentro de un sector monopólico que impide por su misma naturaleza transferir los beneficios del progreso técnico. En consecuencia, toda modificación de las técnicas productivas se traduce en incrementos de la tasa de ganancia, y también se reparte marginalmente bajo la forma de salarios diferenciales a la fuerza de trabajo empleada en este sector.

Dentro de esta caracterización se observa que el efecto principal del sector monopólico sobre la demanda de trabajo es su escaso dinamismo. En la medida en que el cambio tecnológico no es acompañado por reducciones en los precios, la demanda de estos bienes no responde al incentivo precios, y por ende no existen expansiones significativas de la capacidad productiva ni tampoco del empleo.

Asimismo, el sector monopólico se encuentra acompañado por un sector competitivo, pero siempre dentro del polo más moderno de la economía, donde este actúa como proveedor de insumos, productor de bienes salario en la mayoría de los casos, y también como proveedor de mano de obra cuando el sector monopólico la requiere. La fuerza de trabajo perteneciente al sector competitivo desempeña, en último término, el papel de “ejército de reserva” que dentro del esquema marxista es considerado como un fondo de desempleo absoluto. En consecuencia, los excedentes netos de mano de obra son estrictamente población abundante y, en rigor, alejados de toda posibilidad de absorción e integración al mercado de trabajo.

La noción de informalidad tiene profundas diferencias respecto de esta última caracterización, porque considera que la dotación total de fuerza de trabajo, formal e informal, interactúa mutuamente configurando una resultante común que es el comportamiento del mercado de trabajo en su conjunto. Parecería en este sentido que el reconocimiento de su existencia constituye una buena base para el análisis porque permite descubrir un conjunto de problemas asociados a este sector, que si bien resulta excedente en relación con las tendencias del proceso de acumulación, desempeña no

---

<sup>40</sup> F. Henrique Cardoso, “Comentario sobre os conceitos de Superpopulação relativa e marginalidade”, Cáp. VII, en *O modelo brasileira e outros ensaios*, Difusão Europeia Do Livro, San Pablo, 1972.

obstante una cierta funcionalidad. El manejo de este tipo de enfoques fue utilizado profusamente después de la misión de la OIT a Kenya<sup>41</sup>, y en Latinoamérica las investigaciones desarrolladas por el PREALC han facilitado el conocimiento más detallado del sector informal del mercado de trabajo y sus diversas interrelaciones con el sector formal<sup>42</sup>.

#### **D. Las tendencias de largo plazo: mercado homogéneo o diferenciación progresiva**

Si bien es cierto que el concepto de informalidad permite un análisis más integrado del problema y contribuye a elucidar situaciones que difícilmente serían explicables apelando al concepto de superpoblación relativa —tal es otra de las designaciones que se han utilizado para referirse a los excedentes netos de mano de obra—, tiene ciertas dificultades y limitaciones para una discusión teórica más profunda. En primer lugar, se plantean ciertas dificultades para afinar la definición: ¿Cuál es el límite preciso entre el sector formal y el informal?, ¿es posible efectuar afirmaciones generales o todas ellas son relativas al contexto particular de cada mercado?, ¿son en rigor dos subsistemas que interactúan entre sí? Las respuestas a este tipo de preguntas no son sencillas y envuelven ciertos aspectos que no corresponde discutir en este trabajo. Conviene sin embargo señalar que la solución que se le ha dado en ciertas ocasiones es altamente insatisfactoria. En la mayoría de los casos ha consistido en un listado de cierto tipo de atributos que supuestamente definirían al sector informal, pero sin indagar en una fundamentación algo más rigurosa de los mismos<sup>43</sup>.

En segundo lugar, el punto esencial de la discusión una vez que se acepta una sólida argumentación de este tipo de dicotomías, consiste en plantear la naturaleza de las relaciones que ligan a ambos sectores. Los primeros trabajos de la OIT sobre el problema contenían una visión y un diagnóstico infundadamente optimista sobre la interacción formal—informal. Básicamente reconocían que un refuerzo del sector informal a través de diversas medidas de política económica, contribuiría a equilibrar los términos de intercambio entre uno y otro sector y, a largo plazo, llevaría a una mayor homogenización tanto en el mercado de trabajo como en el de productos.

Algunos autores señalan en cambio que semejante integración es improbable, dado que la debilidad relativa del sector informal es de magnitud tal que resulta imposible reforzar allí el proceso de acumulación hasta ponerlo en una posición equiparable y competitiva con la del sector formal<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> International Labour Office, *Employment, Incomes and Equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, 1972.

<sup>42</sup> PREALC, *The Employment problem in Latin America: facts, outlooks and policies*, ILO, Santiago, abril 1976.

<sup>43</sup> El sector informal ha sido definido como aquél donde las firmas que lo integran satisfacen al menos uno de los siguientes requisitos: a) emplea 10 personas o menos; b) operan ilegalmente o contrariamente a las regulaciones del gobierno; c) algunos de los miembros de la familia del dueño de la empresa se desempeñan en la misma; d) no se observan horas ni días fijos de operación; e) operan sobre la base de una estructura semi-permanente o temporaria y/o tienen localización variable; f) no dependen de instituciones financieras autorizadas para cubrir sus necesidades de créditos. Estas características que la OIT reconoce como definitorias de la presencia de empresas “informales” presentan enormes dificultades de aplicación para una discusión teórica seria del concepto, y sólo pueden ser considerados como criterios prácticos que en caso de ser usados en trabajos de campo pueden derivar en dificultades serias de interpretación. Véase, por ejemplo, S. Sethuraman, “The urban—informal sector: concept, measurement and policy”, *World Employment Programme, Urbanization and Employment*, Working Paper No. 7, abril 1976.

<sup>44</sup> M. Bienefeld y M. Godfrey, *Surplus Labour and Underdevelopment*, IDS Discussion paper, Institute of Development Studies, University of Sussex, septiembre 1978.

Si ello fuera así, cabría la posibilidad de pensar que ambos subsistemas se encuentran ligados por relaciones de precios —tanto de los factores como de los productos— que permiten una continua transferencia al sector formal del excedente acumulado en el sector informal. Ello implicaría que si bien este último sector puede estar creciendo cuantitativamente, es decir en términos del volumen de la fuerza de trabajo que se encuentra ligada al mismo, estaría registrando un proceso “regresivo” de acumulación. Los ingresos reales per cápita estarían descendiendo como resultado de que el sector moderno va bloqueando las posibilidades de progreso del sector informal y a su vez éste le “transfiere” gradualmente el producto de su escasa acumulación.

En dicha situación de acumulación “regresiva” es interesante discutir dónde ésta se detendría y cuáles son los factores que actúan como freno del proceso. Un primer límite posible es aquél donde el mercado informal dejaría de constituirse en alternativa factible de empleo, por cuanto los niveles de ingreso per cápita a los que habilitaría estarían por debajo del límite de subsistencia.

Si éste fuera el caso, dicha situación límite implicaría, casi por definición, una destrucción total del sector informal ya que éste habría cesado de producir bienes y servicios, ya sea para su autoconsumo o para su venta al sector formal. En tal situación, cabría hablar con propiedad de excedentes netos de mano de obra y, por tanto, correspondería suponer que ciertos mecanismos de reducción de la fuerza de trabajo comienzan a operar ya que el ingreso generado en el sector informal no es suficiente como para permitir la subsistencia física de sus integrantes.

Una alternativa menos extrema, pero inscrita en una visión que asigna igualmente escasas posibilidades de crecimiento al sector informal, sería aquella en la que el proceso de desacumulación se detiene en un punto por encima del mínimo de subsistencia pero sin agotar totalmente la existencia del sector informal. Es decir, éste sigue operando como receptáculo de actividades que son producidas y consumidas dentro del sector o “exportadas” al sector formal. En esta última variante está claro que el factor que actúa como freno del proceso de desacumulación es la misma dinámica que anima al desarrollo del sector formal. En otros términos, la tasa de ganancia imperante en este último es lo suficientemente elevada como para no requerir la sucesiva incorporación de actividades informales.

En rigor, esto último equivale a decir que el subsector formal actúa de manera que los precios relativos de los bienes y servicios que se intercambian entre un sector y otro se establecen en un nivel tal que permiten un proceso de acumulación “vegetativa” dentro del sector informal. Este punto de equilibrio precario estaría determinado por aquel nivel de precios que permite que las actividades informales sigan siendo lo suficientemente atractivas como para sostener niveles de ingreso por encima de los mínimos de subsistencia, pero inferiores a un umbral de acumulación que permita fijar los precios de aquellas en condiciones competitivas con los del sector formal<sup>45</sup>.

La discusión previa referida al tamaño relativo que alcanzan ambos subsistemas dentro de una cierta economía, pone de relieve que en cualquiera de las dos salidas discutidas —la destrucción completa del sector informal o el mantenimiento de éste dentro de ciertos límites de acumulación— el sector formal no alcanza a absorber por entero la fuerza de trabajo disponible.

---

<sup>45</sup> Una discusión de las relaciones que ligan a ambos sectores puede verse en V. Tokman, “Las relaciones entre los sectores formal e informal”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1er. semestre de 1978.

Esto significa que hay dificultades inherentes a la generación de empleo que impiden que el funcionamiento y la expansión del sector formal concluyan en una absorción completa de la fuerza de trabajo. Lo antedicho deriva en los análisis atinentes a las direcciones que el proceso de industrialización ha asumido en la región. Sin entrar en una discusión detallada del tema, dado que ello queda fuera del espectro de interés del presente trabajo, puede mencionarse a modo de síntesis los factores que se hallan implícitos en dicho proceso. En primer lugar, el volumen y la composición de la demanda efectiva determinan que la acumulación de capital se lleve a cabo en ciertas ramas y sectores en forma restringida. Así se genera una suerte de interacción viciosa entre el actual tamaño de la demanda efectiva y el volumen del empleo; éste no es mayor porque la demanda es escasa, y a su vez la composición y nivel de la demanda no permiten mayores expansiones en el empleo.

En segundo lugar, está el problema de las técnicas. Los argumentos en este punto, si bien han sido debatidos largamente y quedan abiertos a la controversia, sostienen que la adopción de técnicas intensivas en capital habrían impedido una mayor absorción de fuerza de trabajo<sup>46</sup>.

Por otro lado, los limitados efectos sobre el empleo y el comportamiento monopólico del sector formal, han dado lugar a la generación de barreras a la entrada a este sector. Estas barreras actúan en un doble sentido. Por una parte, en el mercado de productos éstas son tales que impiden que las empresas del sector informal se encuentren en condiciones de competitividad con respecto a las empresas del polo moderno. Esto deriva en el aspecto discutido más arriba respecto del establecimiento de precios relativos entre uno y otro sector, que contribuyen a la transferencia del excedente, de uno a otro mercado.

El otro plano en el que actúan las barreras es en el mercado de trabajo. Ciertamente éstas son tales que impiden que la fuerza de trabajo que no tiene cabida dentro del sector presione bajo la forma de desempleo abierto; por el contrario, prefiere encontrar ubicación dentro del sector de actividades informales porque el costo de la búsqueda de empleo es mayor que el ingreso que éstas permiten.

#### **IV. Educación y empleo en un contexto de oferta excedente de mano de obra**

La discusión anterior deriva hacia dos puntos de sumo interés para la temática educacional y el empleo. En primer lugar, es evidente que las credenciales educativas juegan un papel relevante en las formas en que la mano de obra en posesión de diversos años de escolaridad se conecta con uno u otro sector del mercado. Estos aspectos serán analizados más adelante, en oportunidad de comentar las investigaciones del Proyecto RLA/79/007, porque ellas se vinculan básicamente con este tipo de problemas.

En segundo lugar, asumiendo que dichas actividades del sector informal no son competitivas con las del sector moderno —es decir, ambos mercados son relativamente diferenciados— la limitación de la política educacional como elemento inductor de la distribución de los ingresos es más que evidente.

Hay dos implicaciones importantes en torno a este punto. Si, tal como se deduce de la mecánica de funcionamiento de mercados sementados 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

---

<sup>46</sup> Véase, D. Morawetz "Employment implications of industrialization". *The Economic Journal*, septiembre 1974, vol. 84.

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.

El segundo de los puntos se refiere 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.

En términos diferentes, esto significa que la política educacional —es decir, el gasto o la inversión educacional— no puede garantizar mejoras en la distribución del ingreso porque la situación imperante en el mercado de trabajo pasa a ser determinante. La conclusión clara a la que lleva la afirmación anterior es que a menos que se restablezca un cierto grado de competitividad en el mercado, a efectos de que los precios sean indicadores adecuados del mecanismo de asignación de recursos, no puede argüirse ni teórica ni empíricamente que la ampliación de los sistemas escolares conducirá automáticamente a un perfil menos regresivo en la distribución de los ingresos.

### **A. Devaluación educativa**

Este tipo de aspectos ha sido profundamente discutido desde diferentes perspectivas de análisis. En primer lugar, por encima de las diferencias de enfoque, los diversos autores coinciden en señalar a esta situación como aquella donde se ha registrado una “devaluación educativa”, o una caída en el valor de la educación, o sencillamente un descenso en la tasa de retorno en el valor de la educación. Esta alusión al fenómeno de que los mayores años de educación han dejado de constituirse en una “llave” para obtener mayores ingresos, si bien refleja un hecho empírico incuestionable, envuelve ciertas dificultades teóricas que determinan que la aplicación de distintas categorías de análisis no resulten igualmente ilustrativas.

En rigor, apuntar la existencia de una devaluación educativa o una caída del valor de la credencial educativa no implica afirmar que el sistema educativo haya dejado de constituirse en una alternativa válida para la búsqueda de una mejor ubicación en el mercado laboral. La ausencia del término sobre el cual se realiza dicha comparación explica por qué la implicación no es legítima. Si, tal como parece, la afirmación sobre devaluación educativa lleva implícita la relación de las corrientes de ingresos correspondientes a perceptores que poseen los mismos niveles de escolaridad en dos

períodos de tiempo, es obvio que no puede afirmarse que ha habido una “devaluación” porque no se sabe si el período elegido como término de referencia es el adecuado. En otras palabras, el descenso del valor de los años de escolaridad puede señalar la existencia de un proceso convergente al “ajuste” dado que el período elegido como punto inicial puede corresponder a una situación donde los años de escolaridad se encuentran “sobreevaluados”. En consecuencia, a menos que la situación de partida sea de “equilibrio” - lo cual implicaría explicar teóricamente cómo se determinan los ingresos en una situación de equilibrio y qué es lo que éste significa—, no puede considerarse a priori que la devaluación o la caída del valor de los años de escolaridad revele la existencia de un proceso distorsionante de la funcionalidad de la educación dentro del mercado de trabajo.

El mismo fenómeno de deterioro del canal educacional ha sido señalado con mayor propiedad a través de la medición de tasas de retorno, a las que se puede considerar como indicadores adecuados para ilustrar este tipo de relaciones. Este cálculo, que consiste en una comparación de costos educacionales vs. los beneficios asociados a dichos costos, ha permitido señalar que a partir de los años setenta la educación ha comenzado a ser menos remunerativa.

Estos estudios, realizados tanto en países desarrollados como en aquellos que cuentan con oferta más abundante de mano de obra, prueban que el nivel primario es el tramo del sistema que rinde proporcionalmente mayores beneficios<sup>47</sup>. Esto ha permitido a los autores ubicados en esta línea afirmar que los argumentos utilizados para respaldar la universalidad de la educación primaria, basados en cuestiones éticas y políticas, de ninguna manera se oponen a los criterios económicos que se podrían esgrimir en tal sentido<sup>48</sup>. Asimismo, estas investigaciones demuestran que las tasas de retorno de la educación superior en los países desarrollados son inferiores a las registradas en los países menos industrializados. El menor costo de la educación en estos últimos parecería influir en las diferencias mencionadas.

Sin embargo, pese a que comparativamente y en términos del análisis costo—beneficio, el nivel primario es el más rentable, hay varios argumentos que justifican la racionalidad de permanecer dentro del sistema educativo y también explican por qué en América Latina, así como en otras regiones del mundo subdesarrollado, quienes logran concluir el período de educación primaria tienden a permanecer dentro del sistema escolar hasta sus instancias finales.

El primero de ellos es que si bien las “tasas” son menores conforme aumentan los años de escolaridad, los ingresos relativos son mayores. Es decir que sigue siendo importante permanecer dentro del sistema porque el ingreso real que poseen los más educados es mayor del que perciben quienes tienen menos años de escolaridad.

El segundo argumento es complementario del anterior. En la medida en que se ha probado que los beneficios privados son mayores que los beneficios sociales, es obvio que quienes permanecen más tiempo dentro del sistema son perceptores de subsidios, puesto que no pagan por entero los costos correspondientes a la educación que reciben. Esto quiere decir que aquellos que reciben más años de escolaridad pueden apropiarse de una mayor porción del gasto público distribuido a través del presupuesto educacional, ya que la sociedad en su conjunto está financiando parte de los costos.

---

<sup>47</sup> G. Psacharopoulos, 1973, *op. cit*

<sup>48</sup> Estos son, aproximadamente, los mismos criterios que avalan las recomendaciones del Banco Mundial en favor de la educación primaria. Véase, C. Colclough, *Education and Development*, Working paper (preliminary draft), World Bank, diciembre 1979.

Llevando la anterior proposición al extremo puede inferirse una implicación interesante. Si se supone que la mayoría de los sistemas impositivos de los países en desarrollo gravan los consumos antes que las rentas netas, lo cual no parece un supuesto demasiado irreal, y si se admite que aquellos que reciben más educación pagan menos impuestos en relación a sus ingresos netos que el resto de la población, se concluye que la distribución del gasto público en materia de educación puede actuar como un factor de transferencia de recursos haciendo más regresiva la distribución del ingreso. De todas formas esto no constituye más que una hipótesis de análisis, que exigiría una comprobación detallada a efectos de corroborar si la dirección de la transferencia opera en el sentido indicado y a cuánto ascendería el volumen de estos subsidios.

Finalmente, el tercero de los argumentos que justificarían la racionalidad de una mayor demanda de educación pese al descenso en la tasa de retorno, se relaciona con una limitación que tienen este tipo de mediciones. En general, los cálculos que se han realizado no se hallan corregidos por la magnitud del desempleo o subempleo imperante en la fuerza de trabajo y en sus diversos tramos de escolaridad. Si tal como prueban las investigaciones realizadas acerca de la composición del sector informal en diversas zonas urbanas de América Latina, éste se ha convertido en receptor de los individuos con menos años de escolaridad en relación al promedio del mercado, la credencial educativa desempeña una función que excede la mera rentabilidad. Es decir, que a pesar del descenso de la tasa de retorno por año adicional de educación, adquirir mayor educación implica una mayor probabilidad de ingresar al sector moderno.

Si bien los aspectos señalados más arriba explican en alguna medida por qué siguen existiendo presiones sociales orientadas hacia una mayor demanda de educación, es innegable que ésta ha perdido potencialidad como elemento inductor de una mejora en la distribución de los ingresos. Es más, la discusión previa respecto a la compleja dinámica que operaría detrás de los mercados de trabajo pone de relieve la existencia de aspectos que se ligan a la generación de empleo y las condiciones estructurales de estas economías.

## **B. Educación y distribución del ingreso**

En un trabajo relativamente reciente, M. Carnoy, revisando críticamente las hipótesis del capital humano y las predicciones erróneas a las que éste había llevado, se manifiesta tajantemente con respecto al papel de la educación como instrumento de política redistributiva en América Latina<sup>49</sup>. Sintéticamente, su argumento es que resulta imposible seguir afirmando que la creciente apertura del canal educativo traerá aparejada una mejora en la participación de los distintos sectores sociales en el ingreso nacional. En su opinión, este tipo de modificaciones importa una profunda reorganización social y política tendiente a corregir las distorsiones en materia de desempleo, subempleo y grado de monopolización existente en la estructura productiva. Parece, en tal sentido, ubicarse en una línea muy próxima al pensamiento de Prebisch, quien en su artículo "Crítica al capitalismo periférico"<sup>50</sup>, argumenta que la corrección de los patrones distributivos que han alcanzado las diversas economías latinoamericanas exige antes que nada una decisión política. Evidentemente, el interrogante que se abre en cada uno de los casos mencionados es si resulta posible emprender tal tipo de modificación mediante la utilización de los mecanismos correctivos de que dispone el Estado, o bien importa una decisión más profunda en cuanto al tipo de organización social postulada.

<sup>49</sup> M. Carnoy, "Can Education Policy equitize earnings in Latin America?" *World Employment Programme*, Working paper No. 22, 1975.

<sup>50</sup> R. Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, No. 1, Santiago, 1976.

Sin entrar en consideraciones respecto de esta última variante, ya que ella ingresa en una temática que cae fuera de los límites de la presente discusión, la posición de los diferentes autores con respecto al papel de la educación no resulta de ninguna manera coincidente y parece derivar el núcleo del análisis hacia los aspectos que regulan en el largo plazo el crecimiento de las economías capitalistas.

Inscrito dentro de una línea que manifiesta su desconfianza respecto de la acción de tales mecanismos de largo plazo, podría mencionarse el trabajo realizado en el mercado de trabajo urbano en la ciudad de Méjico<sup>51</sup>. En base a la comparación de datos censales en el período 1960/70, los resultados indicarían tendencias poco promisorias:

1) Se seguiría manteniendo constante el ingreso relativo de quienes adquieren poca escolaridad, pero a costa de un creciente desempleo de los trabajadores correspondientes a esta categoría,

2) los individuos con niveles superiores y medios de escolaridad, si bien no encontrarían dificultades de empleo, se enfrentarían a mayores deterioros de sus ingresos reales,

3) coincidentalmente con las posturas anteriores, se observa una capacidad limitada de la política escolar para corregir las deficiencias anotadas.

Si bien la investigación concluye en la necesaria corrección de la estructura de la demanda agregada, con el objetivo de inducir la adopción de diferentes tecnologías e incrementar los efectos sobre el empleo, está claro que el problema esencial radica en cómo suplementar la capacidad de acumulación de aquellos sectores productivos más deprimidos y, en último término, cómo puede ser absorbida la fuerza de trabajo que se encuentra en condiciones de subempleo. Es evidente que este tipo de transformaciones exige una drástica reasignación de recursos para la cual los mecanismos que provee el mercado parecieran ser instrumentos poco adecuados para emprender dichas modificaciones.

En una posición totalmente opuesta se encuentra el estudio de Langoni referido a distribución de la renta y educación en el caso brasileño<sup>52</sup>. Según este autor, las tendencias al agravamiento de los perfiles regresivos que operó este país durante el período 1964/72 pueden explicarse como el producto natural del proceso de crecimiento industrial allí operado y por las disponibilidades de recursos humanos de este país cuando inició dicho proceso.

Según Langoni, el crecimiento industrial en sectores de tecnología avanzada provocó un crecimiento de la demanda de trabajo calificado que no pudo ser satisfecha por la oferta disponible. Como consecuencia, se produjo una ampliación de los abanicos salariales entre los trabajadores con mayores niveles de educación que fueron integrados al proceso y aquellos que permanecieron en el sector más deprimido de la economía.

Sin embargo, este autor afirma que dichas distorsiones serán corregidas por una mayor apertura y dimensionamiento del sistema educacional, dando lugar a la corrección del sesgo distributivo registrado en el primer período de crecimiento industrial.

---

<sup>51</sup> C. Muñoz Izquierdo, "Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del ingreso en México (un análisis longitudinal 1960—70)", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México No. 1, 1974.

<sup>52</sup> C. Langoni, *Review of income distribution data: Brazil*, Research, Programme in Economic Development, Princeton University, Discussion paper, No. 60, abril 1975.

Como se observa, esta explicación descansa no sólo en un aspecto menor referido a los desequilibrios en el mercado de trabajo, sino también en una visión del crecimiento industrial a largo plazo. Según ésta, el proceso de capitalización de la economía sería de tal magnitud, que podría absorber los volúmenes de subempleo y desempleo abierto que registra la economía brasileña.

Si bien es cierto que el autor podría argumentar que la convergencia de largo plazo sería en el sentido indicado, las evidencias apuntadas por otros estudios referidos a este modelo de crecimiento, indicarían que la mecánica de crecimiento opera en el sentido opuesto al señalado por Langoni<sup>53</sup>.

Dejando de lado las implicaciones que los análisis anteriores sugieren respecto de los distintos instrumentos para modificar los patrones de absorción de la fuerza de trabajo — el mercado, la intervención estatal o un cambio más profundo de la estructura social—, es obvio que el surgimiento de “el problema del empleo” como principal obstáculo para un crecimiento equilibrado y con patrones de distribución más equitativos, arroja una clara conclusión en cuanto a la función de la educación en ese contexto. En primer lugar, permite poner de relieve que ésta jugó, a lo largo de la década de los setenta, un papel poco relevante en cuanto a corregir aquellas distorsiones, lo cual lleva a una desconfianza de la viabilidad de la política educacional como herramienta de política distributiva. Esta es de alguna manera una respuesta negativa a los interrogantes y a las inquietudes con que se había manejado el tema en América Latina durante la década anterior.

En segundo lugar, dicho fenómeno de deterioro, devaluación o caída de la tasa de retorno de la educación, el cual ha demostrado claramente que distribuir educación no es equivalente a distribuir ingresos, puede ser explicado principalmente por los patrones de crecimiento económico y por las consecuencias que tienen éstos sobre la estructura del mercado de trabajo. Esto implica afirmar que la política educacional debe ser manejada consistentemente con otras variables de política si es que la primera desea ser utilizada como un elemento que contribuya a contrarrestar aquellas tendencias “concentradoras y excluyentes” del crecimiento económico.

## **V. Los trabajos del Proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”.**

Las ideas centrales que animaron el debate a lo largo de la década del setenta y que llevaron a un cuestionamiento de las hipótesis ortodoxas postuladas en este terreno, constituyeron un elemento importante para definir y enmarcar las investigaciones realizadas por el Proyecto en esta área temática.

El curso que había asumido aquella discusión hacia mediados de la década, fecha en la que se diseñaron los primeros estudios del Proyecto, arrojaba como conclusión que era necesario explorar en dos direcciones principales. Por un lado, resultaba obvio que era necesario promover el debate teórico en el terreno específico de economía de la educación, de manera tal de contribuir a la elaboración de un enfoque que contuviera diferencias sustantivas respecto de aquél que se estaba cuestionando desde diversos ángulos de análisis.

La segunda línea de trabajo exigía revisar el papel del mercado de trabajo en la absorción de la fuerza de trabajo en posesión de diversos años de escolaridad. A tal

---

<sup>53</sup> Véase, por ejemplo, M. C. Tavares y J. Serra, “Beyond Stagnation: a discussion on the nature of recent development in Brazil”, en J. Petras (ed.) *Latin America: from dependence to revolution*, 1973.

efecto se creyó conveniente examinar algunas evidencias disponibles en materia de educación y empleo industrial en América Latina, eligiendo como estudios de caso dos economías que presentaran rasgos estructurales suficientemente diferenciados con el propósito de facilitar el análisis comparativo.

Conviene destacar someramente los resultados a que se arribé en cada uno de los casos, y las implicaciones que éstos tienen para el diseño de futuras líneas de investigación.

### **A. Fundamentación teórica de la crítica al capital humano.**

Con respecto a la primera de las áreas mencionadas, el objetivo ha sido construir una explicación de las diferencias de salario recurriendo a un enfoque marcadamente ajeno al razonamiento ortodoxo, pero que transcurre en el mismo nivel en que éste no fue mayormente cuestionado: la situación ideal de competencia perfecta.

Tal como se ha mencionado oportunamente, la esencia del mensaje de la teoría del capital humano es que, en último término, los individuos pueden ser analogados con el concepto de activo físico donde las retribuciones que perciben son esencialmente "tasas de retorno". Con esta argumentación se pierden de vista dos atributos esenciales que caracterizan al proceso de trabajo en una sociedad capitalista: en primer lugar, la fuerza de trabajo es asimilada a un concepto indiferenciable de la noción de capital, y en segundo lugar, dado que los salarios son identificados como una forma particular de beneficio, los empleadores y los asalariados conforman en rigor una misma categoría. Ambos son propietarios de distintas formas de capital y por ende no revisten diferencia alguna en cuanto a su modo de vincularse al proceso de producción.

Según se ha observado en este trabajo, dicha argumentación ha sido objeto de dos tipos de crítica: o bien se la cuestionaba internamente alegando lo restrictivo e irrelevante de sus supuestos teóricos, o bien se la rechazaba de plano en razón del contenido ideológico de los supuestos. Sin embargo, es bastante notorio que tales cuestionamientos no son suficientes para respaldar un desacuerdo teórico más esencial con este tipo de enfoques.

Con este propósito y recurriendo a una conceptualización teórica muy afín al pensamiento clásico, la investigación realizada por el Proyecto demuestra que la educación incide en el costo de producción de la fuerza de trabajo y por tanto en la determinación de los salarios<sup>54</sup>. Asimismo permite probar que aún en condiciones de competencia perfecta, los salarios relativos, y por ende los beneficios pueden oscilar dentro de un intervalo apreciable de acuerdo con ciertos datos institucionales y sociales de cada economía.

Esta conclusión reviste cierto interés. En primer lugar, pone de relieve que aún en los términos más abstractos e ideales, la explicación ortodoxa no es la única. De ello se sigue que existen razones teóricas de peso, además de la relevancia como instrumento de análisis, para estar en desacuerdo con los planteos del capital humano. En segundo lugar, en la construcción de dicho enfoque no se pierden las características centrales que definen el proceso de producción capitalista. Las nociones de salarios y beneficios son preservadas como categorías específicas que definen la diferente participación de asalariados y capitalistas en la distribución del producto neto de una economía.

---

<sup>54</sup> Ricardo Carciofi, *Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación*, UNESCO—CEPAL—PNUD, Proyecto Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe, DEALC 18, Buenos Aires, 1979.

Finalmente, el análisis contribuye a abrir el camino para posibles líneas de investigación empírica. Al respecto puede decirse que su implicación es doble. En primer lugar, apunta a la inconveniencia de interpretar a los salarios como adecuados estimadores de la productividad. Y, en segundo lugar, a la necesidad de analizar en cada caso los distintos factores operan en la determinación de los salarios. El conocimiento detallado de los elementos intervinientes en cada mercado de trabajo, Estado, poder de negociación sindical, legislación laboral, comportamiento empresarial, etc., puede contribuir a explicar la evolución de los salarios relativos, antes bien que a la realización de numerosas correlaciones parciales que se apoyan en supuestos teóricos no necesariamente correctos.

## **B. Educación y empleo industrial**

Con respecto a la segunda de las áreas de investigación, educación y empleo industrial, los resultados a los que se ha arribado se hallan condensados en tres trabajos: dos estudios de caso —Argentina y el Salvador— y un análisis que abarca a la región en su conjunto, cuyo principal insumo han sido los datos censales de OMUECE referidos al período 1960/70<sup>55</sup>.

Sus resultados pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1. Dentro de un contexto de crecimiento escasamente dinámico del empleo industrial —especialmente en términos relativos al conjunto del empleo urbano no industrial— su composición, medida por los años de escolaridad de la población ocupada, ha experimentado una modificación de importancia en el período intercensal: los sectores más educados han ganado en participación en detrimento de la fuerza de trabajo en posesión de menos años de educación formal.

2. El resto del empleo urbano opera un fenómeno inverso: se constituye en el receptáculo de mano de obra no educada. Esto pone de relieve un aspecto sumamente interesante: las ramas productivas a las que se vincula la fuerza de trabajo no educada o en posesión de niveles educativos más bajos, se encuentran fuera del sector industrial. El crecimiento hipertrofiado del sector servicios y en general los conocidos problemas asociados al empleo informal, pueden ser brindados como explicación de esta observación, la cual resulta coincidente con diversas investigaciones referidas al comportamiento del mercado de trabajo.

3. El aumento de los niveles de escolaridad en la industria puede ser explicado, en principio, como producto de un proceso de modernización tecnológica que habría cambiado el perfil de puestos ofrecidos por la industria. Los datos censales ilustran suficientemente este fenómeno, dado que los mismos señalan un incremento relativo de la mano de obra ocupada en tareas administrativas, de distribución y gerenciales en detrimento de la mano de obra afectada directamente a las tareas productivas.

Si bien es cierto que tal como se ha discutido en el presente trabajo la asociación entre puesto de trabajo y requerimientos educacionales presenta ciertas dificultades y no puede ser aceptada sino con ciertos reparos, no parece demasiado fuerte presuponer que el aumento de puestos laborales desempeñado por “white collars” permita explicar parcialmente el aumento en los niveles de escolaridad operado en el sector industrial en

---

<sup>55</sup> J. C. Tedesco *Educación e industrialización en la Argentina*, UNESCO—CEPAL—PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, DEALC 1, Buenos Aires, 1977. J. C. Tedesco, *Industria y Educación en El Salvador*, UNESCO—CEPAL—PNUD, DEALC 9, Buenos Aires, 1978. J. C. Tedesco, “Educación y empleo industrial: un análisis a partir de datos censales 1960—70” en *Sociedad y Educación en América Latina*, UNICEF, Santiago de Chile, 1979.

su conjunto. Por cierto, ello no equivale a afirmar que dichos años adicionales de escolaridad puedan atribuirse por entero a la modificación de la estructura de puestos del sector.

Esta explicación de demanda no puede considerarse más que como una explicación parcial, especialmente si se tiene en cuenta otro de los efectos detectados y que se comenta a continuación.

4. Dado que la tasa de crecimiento de las ocupaciones desempeñadas por individuos con mayores niveles de escolaridad ha crecido más que la tasa de expansión del empleo industrial en su conjunto, se asiste a un fenómeno de sustitución de un tipo de mano de obra por otra. En consecuencia, la combinación del efecto de “demanda derivada” comentada en el caso anterior —medida según la estructura de puestos— y el efecto sustitución, parecería indicar la presencia de un doble mecanismo de acción. Por un lado ciertamente puede encontrarse una asociación entre estructura tecnológica y niveles de escolaridad, pero por otro, es posible que la demanda haya procedido a sustituir mano de obra sin haber alterado sustancialmente la descripción de los puestos de trabajo.

Precisamente es en torno a la explicación de esta resultante global como proceso compuesto por dos efectos parciales, donde se encuentra la conclusión de mayor relevancia contenida en los respectivos estudios de caso.

La circunstancia de que los mismos han sido llevados a cabo en economías que operan con especificaciones muy diferentes en cuanto a la composición del mercado de trabajo y también en cuanto a las características del sistema educacional, permite arriesgar una hipótesis de sumo interés. Sería la conformación estructural y de largo plazo del mercado de trabajo la que permitiría explicar la predominancia de un efecto u otro en la determinación de la resultante global.

Admitido que las condiciones del mercado de trabajo juegan un papel esencial en el mecanismo de absorción de la mano de obra educada, corresponde discutir cómo aquellas determinan que sea un tipo de efecto y no otro —demanda o sustitución— el que predomina en cada caso.

El caso de mercados de trabajo y condiciones estructurales como las que han caracterizado a la economía argentina —escasez relativa de mano de obra, temprano inicio del proceso de sustitución de importaciones, expansión del sistema escolar previo al inicio del crecimiento industrial, elevado índice de sindicalización<sup>56</sup>— podrían ser considerados como modelos típicos en los que habría predominado el efecto de demanda en términos relativos al efecto de sustitución.

Es posible encontrar en tal caso y según se demuestra en la investigación realizada por el Proyecto, que ciertas ramas han ofrecido vacantes que exigen ciertos niveles mínimos de escolaridad para tener acceso al puesto. Este tipo de efecto puede caracterizarse como promovido fundamentalmente por la demanda de trabajo, si se repara en los siguientes aspectos.

En primer lugar, dado que la estructura industrial funciona en condiciones de relativa homogeneidad en sus diversas ramas y en relación al resto del aparato productivo

---

<sup>56</sup> Para una discusión pormenorizada de esta caracterización véase, J. J. Llach, “Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947—1970”, *Desarrollo Económico*, vol. 17, No. 68 enero-marzo de 1978.

urbano, no existe en principio ningún aliciente especial, vía salarios diferenciales o condiciones de trabajo, que induzca a que la fuerza de trabajo con mayores niveles de educación procure vincularse con un sector u otro. Si bien el supuesto de homogeneidad puede resultar un tanto fuerte, no debe olvidarse que esta caracterización tiene como término relativo el funcionamiento del otro modelo.

En segundo lugar, y complementariamente a lo anterior, se observa que si bien puede tener lugar un cierto proceso de sustitución de mano de obra, éste se desarrolla dentro del sector industrial. Es por ello que la concentración por niveles de escolaridad presenta diferencias pronunciadas interrampas. En consecuencia, es obvio que no puede ponerse un acento excesivo en que la demanda industrial en su conjunto habría tendido a sustituir mano de obra, sino más bien en el hecho de que éste es un proceso diferenciado en el interior de la industria donde algunos sectores son más intensivos demandantes de mano de obra educada.

Sin embargo, el caso de mayor interés lo constituye aquel que presenta la sintomatología opuesta, es decir, el caso de economías con mano de obra excedente y en las que se observa la mencionada dicotomía formal—informal. Su mayor relevancia proviene no tanto de ciertos atributos intrínsecos del modelo sino más bien por el simple hecho de que la mayoría de los países de la región presentan mercados de trabajo que se asemejan a estas condiciones.

### **C. Sustitución de mano de obra, devaluación educativa y oferta excedente de mano de obra**

A efectos de observar cómo opera el efecto sustitución y cómo puede considerárselo con predominio sobre el primero, corresponde focalizar el análisis sobre la dinámica que prevalece dentro del conjunto del mercado urbano, considerando al sector industrial como parte integrante de éste.

Algunos autores arguyen que en el contexto de mercados duales, donde se caracteriza a uno de ellos como un sector de libre entrada, el concepto de desempleo asume un significado diferente. En realidad, si uno de los mercados funciona en condiciones competitivas y toda la fuerza de trabajo resulta absorbida por él —como es el caso del sector informal— la situación de desempleo en la que se encuentra parte de la fuerza de trabajo representa una actividad de búsqueda de puestos dentro del sector en que el acceso se halla restringido. Esto equivale a decir que el comportamiento de los trabajadores que figuran en la categoría de desempleados obedece a una cierta racionalidad: éstos inician la búsqueda de puestos en el sector protegido, cuando la probabilidad de obtener empleo es tal que resulta atractivo retirarse del sector competitivo.

De acuerdo con estas interpretaciones que destacan la importancia de la formulación de “estrategias de búsqueda de empleo”, el conjunto de la fuerza de trabajo desempleada debe ser considerada en situación de desempleo voluntario porque sus integrantes tienen toda la posibilidad de sumarse al sector de empleo informal y por tanto no permanecer abiertamente desempleados<sup>57</sup>.

Sin embargo, esta interpretación puede ser modificada para introducir una hipótesis más realista. Puede considerarse en tal sentido que las fuentes que alimentan el desempleo son dos: por un lado, se encuentra aquel sector de la fuerza de trabajo que

---

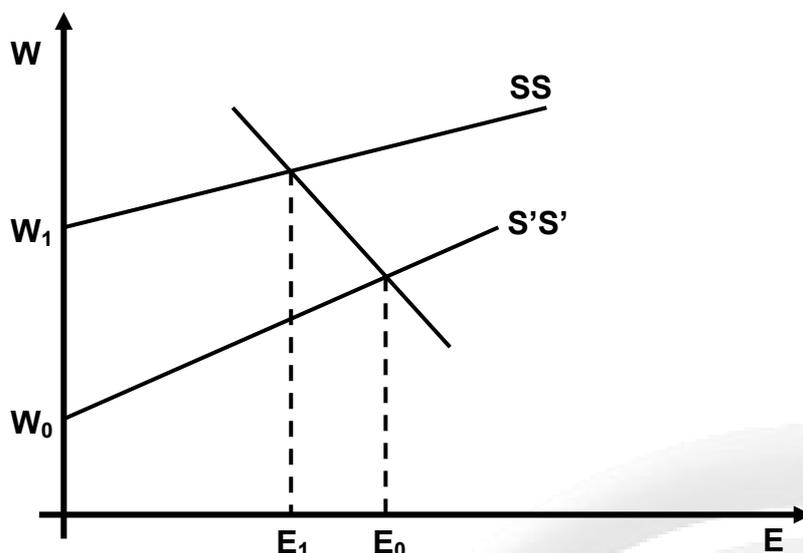
<sup>57</sup> M. Selowsky y R. Piñera, “The opportunity cost of labour and the returns to education under unemployment and labour market segmentation”, *The Quarterly Journal of Economics*, agosto 1978.

emigra del sector informal hacia el formal; en este caso puede asumirse que la situación de desempleo es voluntaria y que en caso de ver frustradas sus expectativas puede regresar al sector de origen. Por otro lado, se encuentra una fracción de oferta para la cual dicha alternativa no resulta válida debido a que diversas razones —precio de reserva, status, etc.— le impiden aceptar un puesto en el sector informal.

Esta situación puede ser representada a través del siguiente gráfico referido a la configuración de oferta y demanda de un cierto tipo de mano de obra en el sector moderno.

La oferta de trabajo ha sido dividida en dos grupos para representar el distinto precio de reserva y el distinto comportamiento frente al estímulo de un aumento en los salarios. Se supone aquí que quienes tienen mayores salarios de reserva ( $W_1$ ) poseen asimismo una respuesta más elástica al precio<sup>58</sup>. La explicación de ello es sencilla: en la medida en que las opciones que éstos se plantean involucran decisiones entre empleo y desempleo, pueden responder más rápidamente a un cambio en los salarios dado que tienen mayor información y se encuentran activamente en el mercado, sin necesidad de que su decisión involucre el abandono de ninguna otra actividad.

**Gráfico 1**



El otro grupo comienza a ofrecer su fuerza de trabajo a un salario más bajo ( $W_0$ ) y en rigor podría demostrarse que si éste corresponde a una situación de mercado informal, el nivel de salarios se hallaría próximo al nivel de subsistencia.

Asimismo se supone que este sector de la oferta posee una respuesta más inelástica al precio porque se halla, precisamente, en la situación opuesta a la del otro grupo: tiene menos acceso a la información y se encuentra ocupado en actividades informales.

Esta larga disgresión acerca de la mecánica del mercado de trabajo puede ser utilizada para interpretar qué es lo que ocurre con la función de la educación cuando las condiciones del primero son análogas a las supuestas.

Si se observan los datos referidos a las tasas de desempleo urbano por niveles de escolaridad contenidos en el Cuadro 1, se pueden analizar algunas evidencias de interés que permiten corroborar el modelo expuesto.

<sup>58</sup> Las diferencias de elasticidad se reflejan en la diferente pendiente de cada una de las curvas de oferta. El salario de oferta o precio de reserva es aquel a partir del cual los trabajadores comienzan a ofrecer su fuerza de trabajo.

El cuadro muestra que la proporción entre quienes buscan trabajo por primera vez y aquellos que son desempleados con experiencia es variable. Sin embargo, es notorio el alto nivel de escolaridad de aquellos que ingresan por primera vez al mercado de trabajo. Excepto en el caso de la ciudad de Tegucigalpa, los ingresantes son individuos que poseen no menos de siete años de escolaridad, lo cual implica que han completado el ciclo básico. Asimismo, las diferencias educacionales entre un sector y otro son mayores en el caso del desempleo femenino.

### CUADRO 1

#### EMPLEO Y DESEMPLEO POR NIVEL DE ESCOLARIDAD Y SEXO EN ALGUNAS AREAS URBANAS, 1970 Tasas de desempleo

	Tasa de desempleo	Desempleo (Masculino).			Desempleo (Femenino).		
		Total	Con experiencia	Búsqueda primer trabajo	Total	Con experiencia	Búsqueda primer trabajo
Managua	30.0	17.0	12.5	4.1	13.9	8.3	5.6
Santo Domingo	48.2	24.9	17.3	7.6	23.3	10.5	12.8
San Salvador	10.8	5.8	4.3	1.5	5.0	3.3	1.7
Asunción	14.5	8.5	5.2	3.3	6.0	3.9	2.1
Tegucigalpa	8.2	4.5	3.6	0.8	3.8	2.2	1.6
Santiago de Chile							
1970	6.9	5.0	4.3	0.7	1.9	1.3	0.6
1971	5.2	3.9	3.3	0.6	1.3	0.7	0.6
NIVELES DE ESCOLARIDAD (años)							
	Masculino			Femenino			
	Empleados	Desempleados con experiencia	Búsqueda primer trabajo	Empleadas	Desempleadas con experiencia	Búsqueda primer trabajo	
Managua	4.6	4.1	9.0	4.6	4.0	4.9	
Santo Domingo	6.8	5.3	7.6	6.6	5.8	7.0	
San Salvador	7.9	6.7	7.4	7.0	7.0	8.0	
Asunción	7.7	6.5	7.6	6.7	6.1	7.9	
Tegucigalpa	8.3	6.0	6.7	7.1	6.4	7.1	
Santiago de Chile							
1970	8.1	5.9	8.4	7.7	6.9	8.7	
1971	8.1	7.0	9.4	7.5	7.6	9.0	

**Fuente:** Elaborado sobre la base de datos de PREALC, tabulados especiales, contenidos en el trabajo *Education and Employment Latin America*, Report Studies, S 67, Unesco 1979.

Los altos niveles de escolaridad de los nuevos ingresantes al mercado de trabajo, que constituyen alrededor del 50% de la fuerza de trabajo en búsqueda de empleo, significan que quienes abandonan el sistema escolar en niveles relativamente altos de escolaridad prefieren elegir la alternativa del desempleo antes que ofrecerse al mercado informal.

En tal sentido podría decirse que su nivel educacional está influyendo sobre la formación de su precio de reserva y determina un tipo de comportamiento que es análoga al sector de oferta de trabajo indicado con SS en el Gráfico 1.

Por otro lado, corresponde analizar la situación de aquellos que son desempleados con experiencia. En la mayor parte de los casos sus niveles de escolaridad son aproximadamente iguales al de aquellos que están ya empleados. Su nivel promedio se encuentra alrededor de los seis años de escolaridad. Esto sugiere no sólo que su

promedio es relativamente elevado sino también que éste no se constituye en una barrera a la entrada en el mercado, ya que poseen los mismos años de educación que la población ocupada.

Si se asume que el sector de origen de los mismos es el sector informal sería interesante saber si aquellos que se encuentran ocupados en este último y que no ofrecen su fuerza de trabajo al sector formal poseen un nivel inferior de educación a los que proceden de forma contraria.

Si ello fuera así, la implicación sería que las diferencias educacionales existentes dentro del mismo mercado informal están dificultando la transferencia de fuerza de trabajo de un mercado al otro. En otros términos, quienes pertenecen al sector competitivo tienen una más alta probabilidad de salir de este sector si cuentan con niveles educacionales que no son inferiores a los de quienes se hallan empleados en el sector formal. Por supuesto, esta probabilidad se halla condicionada al comportamiento de la demanda efectiva, ya que por más que la oferta de trabajo fuera homogénea ello no implicaría automáticamente que fueran empleados.

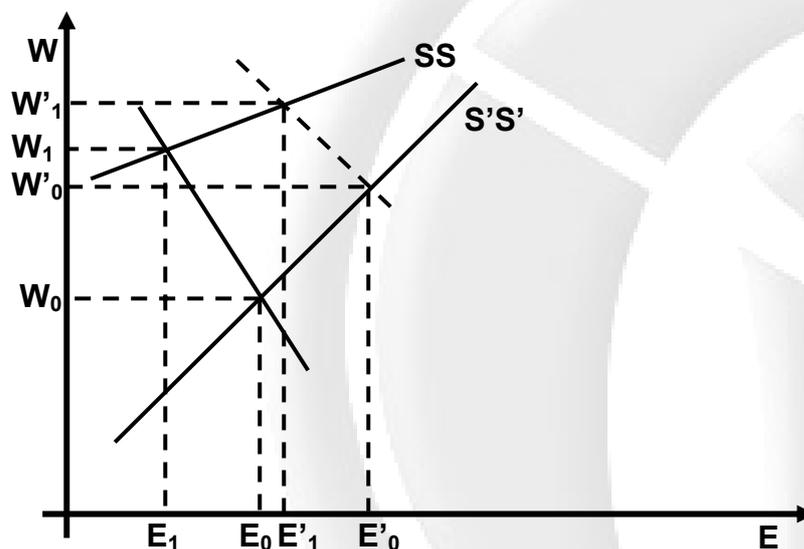
La discusión anterior permite ilustrar cómo se opera el proceso de sustitución de mano de obra y cómo éste concluye con un aumento de los niveles de escolaridad del sector industrial.

Siguiendo los mismos supuestos con los que se ha construido el gráfico 1, puede representarse la situación de un cierto submercado en momentos en que se opera una expansión del empleo como producto de un aumento en la demanda efectiva.

En este caso, las curvas de oferta además de representar el tipo de comportamiento diferencial anotado en el caso anterior, reflejan dos sectores de la fuerza de trabajo con diferentes niveles de escolaridad.

La curva SS representa a aquellos con mayores años de escolaridad y su modelo de búsqueda responde a la alternativa empleo—desempleo, y la curva S'S' representa a aquellos que se ofrecen en este submercado formal pero que antes se encontraban ubicados en actividades de subsistencia. Asimismo, se considera que esta porción de la oferta de trabajo posee menores niveles de educación. (La expansión de demanda aparece señalada en líneas de puntos).

**Gráfico 2**



El único supuesto adicional que se introduce en este caso, es que la demanda existente para esta ocupación específica admite ser desempeñada con niveles variables de escolaridad.

En una situación como la descrita, el aumento de demanda de trabajo tiene un efecto diferencial sobre el empleo de uno y otro tipo de mano de obra. La tasa de aumento del empleo de los trabajadores con mayores años de educación es sustancialmente mayor que la de los que se encuentran ubicados en la otra curva de oferta<sup>59</sup>. Es decir que si se compara la estructura de empleo de este submercado particular antes y después del aumento de la demanda se asiste a un incremento en el empleo global, pero conjuntamente a un efecto de sustitución que modifica las participaciones relativas de uno y otro tipo de mano de obra y en la cual los más educados han ganado terreno. Este tipo de explicación podría aplicarse sin mayores inconvenientes a las tendencias del empleo industrial en la región, dado que éstas parecen comportarse en el sentido aquí indicado.

Sin embargo, el aspecto destacable de esta demostración es que dicha sustitución no se produce como una respuesta a un mayor requerimiento de calificaciones. Como se observa, en ningún momento es necesario introducir el supuesto de que la demanda de trabajo ha operado cambios tecnológicos que obligan a incrementar la densidad de las ocupaciones desempeñadas por trabajadores con mayores niveles de escolaridad. Por el contrario, el análisis anterior demuestra que es la presión de oferta que ejercen los tramos más educados de la fuerza de trabajo la que determina que frente a una expansión del volumen del empleo estos se encuentren significativamente favorecidos respecto de los sectores educacionalmente rezagados.

Asimismo, la demostración es perfectamente coherente con lo que se ha discutido más arriba en relación a las caídas en las tasas de retorno y al fenómeno de devaluación educacional y la forma que ello afecta a los individuos con mayores años de educación. Según se observa aquí el aumento de salarios de los más educados es proporcionalmente menor que el de los menos educados, no obstante que los primeros registran un nivel de ingreso absoluto mayor que el de éstos últimos<sup>60</sup>.

El caso extremo sería aquel en el que debido a una continua expansión del sistema educacional o una transferencia de mano de obra de niveles educativos equivalentes a la que se encuentra en SS, la oferta de la misma se convirtiese en totalmente elástica. En dicha situación, el aumento de demanda de trabajo se reflejaría por completo en el empleo, pero sin efecto alguno en los niveles de ingreso. La conclusión sería que los más educados prefieren permanecer ligados al sector moderno de la economía, aunque éste no les permita incrementar sus ingresos reales conforme aumenta el empleo.

Efectos opuestos a los anteriormente referidos se obtienen si se supone una contracción de la demanda de trabajo. En tal caso y según se observa en el Gráfica 3, quienes se encuentran ubicados sobre la curva SS prefieren resignar su participación en

<sup>59</sup> Formalmente y tal como se observa en el gráfico:

$$\frac{E'_1}{E_1} > \frac{E'_0}{E_0}$$

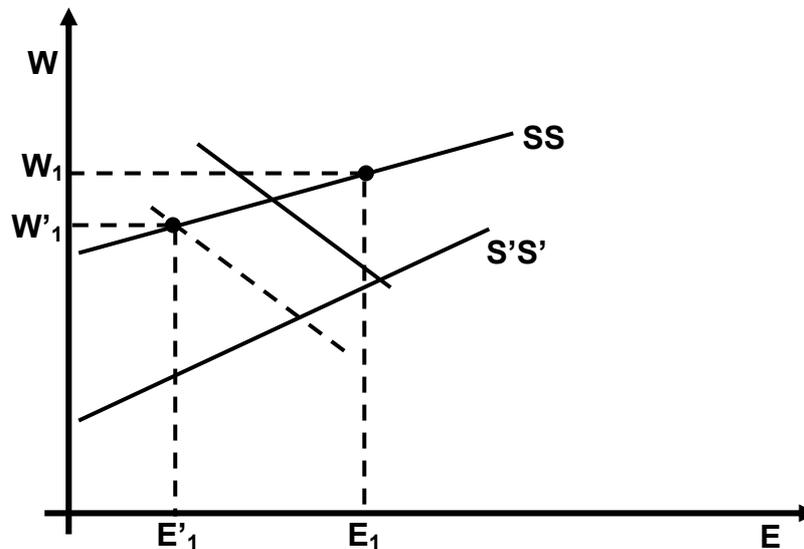
<sup>60</sup> Según se observa:

$$\frac{W'_1}{W'} > \frac{W'_0}{W_0}$$

el empleo antes que verse afectados por la pérdida de ingresos, de allí que la caída en el empleo sea significativamente mayor que el descenso de los salarios<sup>61</sup>.

Quienes no pertenecen a esta “aristocracia obrera” pierden ingresos y participación en el empleo en proporciones similares. Sin embargo, a diferencia de los primeros que permanecen desempleados y a la expectativa de reingresar al mercado, el efecto de la pérdida de empleo se revela no tanto en la tasa de desempleo, sino más bien en un aumento en el tamaño del sector del mercado de trabajo no protegido. De ahí que toda vez que éstos deseen incorporarse nuevamente al empleo formal, se encuentran en condiciones desventajosas dado que deben transferir su oferta de un mercado a otro, mientras que los primeros pueden presionar más fácilmente a la entrada ya que se hallan en el mercado y no han contraído su oferta de trabajo.

**Grafico 3**



**D. Conclusiones y sugerencias para futuras líneas de investigación**

La principal hipótesis que se ha manejado hasta el presente es que el comportamiento diferencial de la fuerza de trabajo en el mercado puede ser explicado por los años de escolaridad que ésta posee. De tal manera, la inserción de aquella en uno u otro mercado, el tipo de ocupación e ingreso al que aspira, etc., se hallarían conectados con los niveles de educación que poseen los distintos estratos de trabajadores.

Partiendo de esta hipótesis —la cual parece avalada por la evidencia empírica—, resulta interesante discutir algunas consecuencias de la expansión educacional.

Si se deja de lado el problema de la demanda de trabajo, ya que éste cae dentro de otra esfera de análisis, es obvio que si la demanda de educación continuase al ritmo operado hasta el presente y si la misma se encontrase acompañada de una mayor facilidad de acceso para todos los sectores sociales, el resultado sería una mayor homogenización en los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo.

<sup>61</sup> Debido a las diferencias de los coeficientes de elasticidad se tiene que:

$$T (E_1/W_1) > T (E_0/W_0)$$

donde T es la elasticidad—empleo de cada uno de los dos sectores. Luego, un descenso igual en los salarios de ambos sectores tiene un mayor impacto en el sector de oferta SS, y determina que el empleo en este sector caiga proporcionalmente más que en el otro.

En términos de las ideas discutidas en los puntos anteriores, dicho proceso contribuiría a eliminar las diferencias en los salarios de reserva y en los valores de elasticidad. Si el modelo de comportamiento de oferta que se ha expuesto siguiera siendo válido en dicha situación, el efecto sería el de un incremento en la tasa de desempleo: la oferta de trabajo de largo plazo, dado que resultaría más homogénea en términos de los niveles de escolaridad, preferiría pertenecer al mercado formal antes que aceptar un puesto en condiciones de subsistencia.

Esta tendencia de largo plazo implicaría el aumento de los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo en un contexto de elevadas tasas de desempleo.

Es posible, en consecuencia, avanzar un paso adicional y preguntarse el sentido que tendría tal política educacional desde el punto de vista de la asignación de recursos.

Si se admite a los efectos del análisis las premisas extremas que se han mencionado —lento desenvolvimiento del empleo, apertura masiva del canal educacional en condiciones de igualdad de oportunidades, modelo de comportamiento diferencial— caben dos posibles respuestas.

La primera es argumentar en una línea similar a la que sostiene M. Blaug<sup>62</sup>. Este autor considera que si el problema del desempleo es visto básicamente como un problema que afecta a los jóvenes y a quienes poseen mayores años de escolaridad, es obvio que en tal caso el gasto en educación está absorbiendo recursos que podrían ser dedicados a promover una mayor demanda efectiva y, por su intermedio, una expansión del empleo.

Sin embargo, dicha posición parece asumir que no existen diferencias apreciables en la composición de la tasa de desempleo y que los problemas del subempleo no tienen relación alguna con la situación educacional de los individuos.

Debido a que efectivamente tales diferencias existen, la implicación en términos de política es algo diferente: si el gasto educacional fuese reducido a su mínima expresión, esto contribuiría a recrear mayores desigualdades en términos de oportunidad ocupacional, alimentando el crecimiento del sector informal. En caso contrario, si el manejo presupuestario en el área educacional fuese sumamente amplio y en condiciones de acceso masivo a los distintos sectores de la fuerza de trabajo, el resultado de largo plazo —dadas las rigideces del aparato productivo— sería un aumento considerable de las tasas de desempleo.

Estas dos últimas alternativas revelan que la opción es un incremento del desempleo de los educados, o bien, si se siguiese una política educacional de acceso restringido, el resultado más probable sería el de un aumento considerable del sector de subsistencia y un mayor fraccionamiento de la fuerza de trabajo.

Es obvio que este tipo de opciones no pueden ser planteadas tan solo en los términos en que han sido aquí discutidas, porque es evidente que el problema envuelve aspectos de cálculo económico pero también una consideración política y social. Y pareciera ser que estos últimos elementos resultan de una importancia decisiva para discutir las tendencias de largo plazo de economías que, como las que nos ocupan, funcionan con oferta de trabajo excedente y con un patrón de crecimiento que excluye a la mayoría de las clases sociales.

---

<sup>62</sup> M. Blaug, *Education and Employment*, ILO, Ginebra, 1974, véase especialmente capítulo VI.

Independientemente de que los aspectos anteriores resulten claves para una consideración integral del problema, conviene enfatizar cuál es la implicación específica con respecto a la función de la educación y a la forma en que ésta puede contribuir a explicar las tendencias del empleo industrial en América Latina.

Como se ha expuesto, el análisis ha intentado focalizar la atención sobre la influencia de la educación en la conformación de diferentes modelos de comportamiento de la oferta de trabajo. En tal sentido, sería importante que futuras líneas de investigación se dedicasen a un examen más detenido de estos problemas, porque es muy posible que no sea sólo la educación el aspecto que juega en la conformación de conductas diferentes de comportamiento.

Otro tema interesante en términos de sus implicaciones de política, es el análisis de lo que ocurre dentro del sector no protegido, informal o de libre competencia. En este punto el núcleo de interés consiste en la detección de las fracciones que dentro de este sector son más activas en la búsqueda de trabajo y si ellas revisten ciertas características identificables en términos de antecedentes educacionales, experiencia laboral, antigüedad en el empleo informal, etc.

En síntesis, la pregunta relevante que estas investigaciones deberían responder no es tanto por qué el sector dinámico de la economía tiende a incorporar a los trabajadores más educados, sino más bien por qué la educación determina que aquellos desarrollen una conciencia que les hace preferir ciertas condiciones de trabajo y no otras.

