

LA JUVENTUD Y EL DESEMPLEO EN CENTROAMERICA

Escribe:

JOSEPH HODARA



LA JUVENTUD Y EL DESEMPLEO EN CENTRO AMERICA

Por **CEPAL (Joseph Hodara)**

1. INTRODUCCION

El estudio se inicia con apreciaciones de índole general en torno al comportamiento de los mercados de trabajo en la región en el curso de la última década, con preferente atención a las características y tendencias de la oferta juvenil; se analizan a continuación los niveles de desempleo y subempleo observados y las posibilidades futuras de ampliar las oportunidades ocupacionales, y se concluye con el examen de los niveles de escolaridad de la población joven por ser el segmento que habrá de incorporarse en condiciones particulares al mercado de trabajo. Se presentan, al final, algunas conclusiones que podrían utilizarse posiblemente como hipótesis de trabajo en futuras investigaciones.

2. LOS MERCADOS DEL EMPLEO JUVENIL

a) El marco del problema

Antes de examinar aspectos específicos del mercado de trabajo juvenil parece oportuno presentar algunas consideraciones sobre las características que ha tenido el problema del empleo en los países del Istmo centroamericano en los años recientes.¹ Es obvio que las presiones que parecen ejercer los grupos jóvenes sobre las oportunidades ocupacionales disponibles deben comprenderse en un marco más amplio determinado, en última instancia, por las pautas de crecimiento y de organización social de los países.

Con base en la información fragmentaria de que se dispone, se puede afirmar que el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo en la región (3.1 por ciento anual en el período 1960-70 y una tasa previsible de 3.5 para la presente década) contrasta sensiblemente con el escaso dinamismo —claramente menor— de las oportunidades de empleo creadas, falta de correspondencia entre la expansión demográfica y la demanda ocupacio-

Versión del documento informativo presentado por el asesor técnico de CEPAL Dr. Joseph Hodara a la Conferencia sobre la Familia, la Infancia y la Juventud de Centro América y Panamá, tenido en Guatemala (6-12 agosto 1972), Situación y Perspectivas del Empleo Juvenil en el Istmo Centroamericano, CEPA/MEX/71/24/Rev. 1/Abril de 1972. Esta versión ha sido editada para Estudios Sociales por Ricardo Falla, y publicada en su número de Agosto 1972.

nal de la que se deriva uno de los desequilibrios básicos de las economías (fenómeno común, por lo demás a los países en vías de desarrollo)² pero que en Centroamérica reviste características propias, derivadas de las modalidades de crecimiento económico y, en particular, de dos actividades dinámicas, a saber la agricultura de exportación y la producción de manufacturas.

Se ha advertido, en efecto, que el sector agropecuario orientado a satisfacer la demanda externa viene incorporando nuevas técnicas que con frecuencia entrañan un desplazamiento de mano de obra no calificada; este efecto depresivo en el empleo no ha sido compensado por innovaciones institucionales en la organización de la producción y en la tenencia de la tierra,³ que podrían haber ampliado las oportunidades de ocupación e ingreso y como resultado de estas circunstancias se han verificado en la localización sectorial y geográfica de la fuerza de trabajo excedente. En algunos casos, se retorna a la agricultura tradicional de subsistencia, donde la estructura familiar brinda todavía un margen de seguridad; en otros se observan intentos de colonización espontánea con resultados a menudo decepcionantes;⁴ en otros, en fin, los excedentes se desplazan a centros urbanos y semiurbanos en busca de ocupaciones no agrícolas.

Los esfuerzos mancomunados de los gobiernos para atender la insuficiencia del empleo agrícola y la probable disminución del producto por trabajador en el sector de subsistencia no se han concretado aún en acuerdos regionales que hubieran podido contribuir a la superación de estos problemas. Los compromisos de integración se han orientado hacia el desarrollo industrial y la ampliación de la infraestructura; los intentos de especializar la actividad agropecuaria al nivel regional apenas se iniciaban cuando surgió el conflicto de 1969. Las negociaciones iniciadas en 1970 sobre la reestructuración del Mercado Común ponen de manifiesto sin embargo, la renovada preocupación de los gobiernos por el desarrollo agrícola integrado, aunque de momento no se pueda precisar el alcance de estas negociaciones, ni las implicaciones que una especialización regional podrían tomar en términos de ocupación⁵.

La revolución del segundo sector dinámico de las economías centroamericanas —vinculadas, salvo en el caso de Panamá, a la creación de la zona de libre comercio y a la equiparación de los aranceles— no parece haber sido particularmente favorable a la multiplicación de puestos de trabajo. Inicialmente, el proceso de sustitución de importaciones se apoyó en un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, y por esta vía generó nuevas oportunidades de empleo urbano. Sin embargo, al establecerse nuevas unidades de producción para atender la demanda interna, se adoptaron técnicas y sistemas de organización de reducida densidad de mano de obra no calificada. Así se explica el hecho de que en la última década se incrementa la productividad del sector industrial y de los servicios básicos en una proporción superior al 20 por ciento, mientras la fuerza de trabajo ocupada en esas actividades mantenía invariable su participación relativa en el total de la fuerza laboral, con la excepción de Panamá, donde el empleo industrial se ha expandido significativamente durante ese mismo período⁶.

Conviene puntualizar que los efectos indirectos de estos dos sectores dinámicos en términos de empleo han sido escasos por la falta de eslabonamiento interno que caracteriza a esas actividades productivas.

Las circunstancias reseñadas han determinado, al menos en parte, una redistribución sectorial de la fuerza de trabajo marcadamente lenta. Los sectores primarios de Guatemala y Honduras, por ejemplo, absorben

a dos tercios de la población ocupada, y en el resto de los países esta proporción supera las dos quintas partes.⁷ Por otra parte, se difunde un fenómeno de subocupación que se expresa en una baja de producto por trabajador y en la disminución de las jornadas de trabajo.

Los sectores públicos han comprendido ya la necesidad de aplicar políticas que tiendan a aliviar las discrepancias entre una oferta en expansión y el estrechamiento de las oportunidades ocupacionales; pero las limitaciones financieras e institucionales que las caracterizan⁸ han limitado, sin embargo, el manejo del gasto público como instrumento creador de fuentes de trabajo.

El estrechamiento de las oportunidades de trabajo en el sector agrícola comercial y en el sector manufacturero —acentuado por la insuficiente participación estatal— contrasta con una oferta que se expande en términos cuantitativos. Esta circunstancia, además de la extensión de las comunicaciones, la formación aunque incipiente de asociaciones gremiales, y la difusión de expectativas de ingreso y movilidad social —estimulada en parte por las promesas de algunas agrupaciones políticas en las contiendas electorales—⁹ provocan expresiones de insatisfacción social. De aquí que, sin ignorar la situación de desempleo y subempleo que afecta a los adultos, se pueda establecer la presencia de graves dificultades para ofrecer trabajo productivo a los jóvenes que intentan insertarse en la estructura ocupacional.

b) Aspectos Demográficos

Para los fines de este documento, se entiende por población juvenil económicamente activa la que corresponde a personas de 10 a 24 años que trabajan o buscan empleos, de acuerdo con las normas establecidas por los censos y encuestas nacionales; se excluyen de la definición las amas de casa, los estudiantes, los rentistas y las personas físicamente incapacitadas para el trabajo. Esto no significa que únicamente en ese rango de edades se encuentren expresiones que corresponden a una cultura juvenil, ni se ignoran las variaciones de comportamiento dentro de esos segmentos poblacionales. Se trata de una categoría estadística que se considera útil para el análisis de diversos problemas de los jóvenes en relación a la estructura ocupacional. El estudio del comportamiento de los estratos juveniles como categoría estadística proporciona una perspectiva más ajustada del "problema de la juventud", y de sus interrelaciones con la estructura ocupacional.

Conviene también mencionar que el contenido psicosocial del período de vida juvenil está influido por los niveles actuales y previsibles de ocupación e ingreso. Se ha indicado en este sentido que la necesidad de ingresar prematuramente al mercado de trabajo implica en ocasiones la renuncia definitiva a "ser joven"¹⁰ y que con ello el período de adolescencia y su significado psicosocial se reducen drásticamente.¹¹ En otros términos, la extensión y la calidad del período de vida juvenil están sujetas a circunstancias sociales y económicas cuyo análisis escapa del marco de este documento.

Las características demográficas de los estratos juveniles de un país están determinadas por la magnitud de la población total, su ritmo de expansión y su distribución por sexo y edades. El rápido incremento demográfico constituye un fenómeno singular no sólo desde el punto de vista de la historia económica y social de la región sino desde el de otras zonas en vías de desarrollo.¹² Las elevadas tasas de aumento de la población total y de la económicamente activa de los países del Istmo centroameri-

cano —superiores al 3 por ciento anual— explican que la proporción de jóvenes en ambas sea superior al 30 por ciento.¹³ El descenso de las tasas de mortalidad principalmente la infantil, y el mantenimiento de patrones tradicionales de fecundidad que corresponden a sociedades pre-industriales determinan el constante rejuvenecimiento de la población. Los cambios de actitud de los sectores urbanos influyen ciertamente en la disminución de las tasas de natalidad, pero son insuficientes para compensar el efecto que producen los desplazamientos de la población rural a las ciudades.

Respecto a la distribución por sexos se observa que dentro de la población masculina económicamente activa, la proporción de jóvenes ha tendido a mantenerse constante en las últimas décadas.¹⁴ Se advierten en contraste, aumentos considerables en el caso de las mujeres jóvenes especialmente en el tramo de 15 a 19 años; ello es atribuible a la apertura de nuevas oportunidades de ocupación para este sexo —especialmente en el sector de servicios—, al cambio gradual de actitudes frente al trabajo femenino y a la diferente posición relativa de la mujer en la familia.

Otra característica demográfica de la población juvenil económicamente activa que se relaciona con las mencionadas anteriormente está dada por sus elevadas tasas de participación.¹⁵ La excepción de este fenómeno se observa sólo en las mujeres de 10 a 14 años aunque las tasas descienden también en el caso de los hombres de esas mismas edades. El ensanchamiento de las oportunidades escolares y los avances en la legislación que desalienta el trabajo infantil pueden explicar en parte estas circunstancias.¹⁶ En cualquier caso, las tasas de participación de los grupos de población masculina resultan más elevados que las de otros países latinoamericanos.¹⁷

La expansión demográfica de los segmentos juveniles implica que el número de personas que ingresa a la población económicamente activa es considerablemente mayor que el que sale de la misma por muerte o retiro. En casi todos los países de la región, en efecto, las tasas medias de reposición pasan del 4 por ciento anual para las entradas y se limitan al 1 por ciento para las salidas;¹⁸ Costa Rica y Honduras registran las diferencias más pronunciadas entre ambas, cerca de 3.5 por ciento anual.¹⁹ Los reducidos niveles de ingreso familiar y la escasa cobertura de la seguridad social determinan más salidas por fallecimientos que por retiros voluntarios. Por otra parte, la tendencia observada durante la última década hacia la disminución de las tasas de salida y el aumento de las de entrada, hace suponer una agudización de las insatisfacciones sociales, especialmente entre la población juvenil que forma la mayoría de las entradas. Se observa, al respecto, que, por ejemplo en Guatemala, ingresaron cerca de medio millón de habitantes al mercado de trabajo entre los años extremos de la década pasada y que de ellos sólo 20.000 (4 por ciento) fueron mayores de 24 años. Este fenómeno se repite en los demás países de la región.²⁰

Examinando los coeficientes de reposición²¹ se concluye que las necesidades de nuevos empleos entre los jóvenes son mayores en la población que fluctúa entre 15 y 24 años que en la de 10 a 14 —fenómeno que se atribuye principalmente al relativo avance de la oferta de servicios escolares— y resultan también superiores en los sectores rurales respecto a los de las ciudades, con la sola excepción de Nicaragua, que es precisamente el país de la región con índices de urbanización más altos.²² La inequitativa distribución del ingreso, la escasez de oportunidades educativas y las modalidades tradicionales de las actividades productivas, son problemas que se acentúan en el campo y contribuyen a explicar —ade-

más del hecho de la concentración mayoritaria de la mano de obra en ese sector— las fuertes presiones para crear fuentes de trabajo. De aquí que la atención de los gobiernos comience a orientarse hacia ese sector.

Es de prever, sin embargo, que la tendencia se modifique a medida que se aceleren los desplazamientos de población hacia las ciudades, que resultan especialmente atractivas para los elementos jóvenes, y que fomentan en parte las diferencias de salarios entre el campo y la ciudad, la rigidez de la estructura de tenencia de la tierra y el estímulo que ofrecen los servicios urbanos.

c) Desempleo y subempleo

Se estima que la oferta de mano de obra en el Istmo requeriría 171.600 nuevos puestos por año en el curso de la presente década, sin tomar en cuenta la fuerza de trabajo desocupada o subempleada y la femenina (véase cuadro 1); la mayor parte de esa oferta está constituida por jóvenes. La expansión de la mano de obra juvenil, que se debe principalmente al rápido incremento demográfico unida al crecimiento relativamente moderado de las economías de la región en un contexto de niveles reducidos de ingreso,²³ dan lugar a una brecha creciente entre la oferta y la demanda de trabajo de los jóvenes, planteándose con ello complejos económicos y sociales.

Ya se ha señalado en líneas anteriores que el escaso dinamismo del sector industrial (en lo que a capacidad de absorción de mano de obra se refiere), la tendencia a sustituir el trabajo por otros insumos primarios en la mayoría de las actividades económicas²⁴ y la insuficiencia de las políticas de empleo,²⁵ son factores que explican en parte las dificultades para atender productivamente a los nuevos requerimientos de ocupación a los que deben añadirse las necesidades insatisfechas acumuladas.

Cuadro N° 1

CENTROAMERICA Y PANAMA: INCREMENTO ANUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1950 A 1985

(Miles de personas)

| País y Población | 1950-60 | 1960-70 | 1970-80 | 1980-85 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|
| Guatemala | | | | |
| Total | 30.5 | 39.8 | 62.0 | 74.4 |
| 10 a 20 años | 9.6 | 18.1 | 26.9 | 18.6 |
| El Salvador | | | | |
| Total | 16.0 | 26.7 | 43.2 | 60.4 |
| 10 a 24 años | 4.2 | 11.6 | 18.5 | 27.4 |
| Honduras | | | | |
| Total | 12.0 | 23.4 | 32.9 | 44.2 |
| 10 a 24 años | (a) | 11.7 | 13.2 | 19.0 |
| Nicaragua | | | | |
| Total | 13.5 | 17.3 | 27.0 | 33.4 |
| 10 a 24 años | 3.7 | 7.6 | 11.6 | 10.0 |
| Costa Rica | | | | |
| Total | 9.6 | 16.1 | 26.2 | 34.0 |
| 10 a 24 años | 2.4 | 7.0 | 10.8 | 12.8 |
| Panamá | | | | |
| Total | 7.7 | 11.1 | 16.4 | 22.0 |
| 10 a 24 años | 2.4 | 3.7 | 5.3 | 6.8 |

FUENTE: Estimaciones de la CEPAL, a base de los cuadros 1 al 6 del Anexo de Situación y Perspectivas. Op. Cit. (N. del Edit.) a) No coinciden los criterios de clasificación de la población económicamente activa en los censos de 1950 y 1961; sólo se uniformó la cifra total de 1950 con el criterio de 1961.

La escasa generación de empleo productivo ocasiona repercusiones de distinto carácter en los diferentes segmentos de la población económicamente activa. Por ejemplo, los excedentes de mano de obra rural se refugian en la agricultura de subsistencia que se difunde por nuevas zonas de cultivo,²⁶ o bien son absorbidos por los servicios urbanos y semiurbanos. Los jóvenes más favorecidos encuentran colocación en los llamados dominios de reserva del sector público y privado; esto es, en puestos que se asignan a elementos calificados de los estratos de altos ingresos con niveles de remuneración condicionados a factores extraeconómicos, sensibles a las presiones de grupos de interés.²⁷ Aun cuando la proporción de estos puestos reservados en el total del empleo sea insignificante, su importancia cualitativa es, en cambio, considerable.

Las apreciaciones sobre la demanda futura de empleo se muestran igualmente desalentadoras. Con base en el análisis de proyectos industriales o formulados o en curso de elaboración,²⁸ se estima que durante la próxima década la industria centroamericana habrá de requerir en promedio 17,400 nuevos trabajadores por año. Si se supone que cada una de estas plazas del sector industrial genera otros cuatro empleos —dos en el sector agrícola²⁹ y dos en los servicios— se llegará a la conclusión de que la demanda anual de nuevos empleos será de sólo 87.000 mientras la oferta ascenderá a 160.000, excluyendo a Panamá. Los grupos jóvenes serían posiblemente los más afectados por este desajuste, no sólo por la incidencia cuantitativa que les corresponde en los incrementos de la oferta de trabajo, sino por ser improbable que se les prefiera a ellos, dado que en las condiciones singulares de las sociedades del Istmo sus mayores niveles de educación y salud respecto a la generación anterior representan ventajas de valor relativo.³⁰ El problema que, como se observa, es de proporciones alarmantes, se agrava por la desocupación abierta y disfrazada que ya existe como se ha señalado repetidamente.

Es de esperar, en estas circunstancias, que se acentúen las tensiones sociales y que se manifiesten en formas diversas; por ejemplo en una creciente desorganización familiar y comunitaria o en una radicalización de las actitudes políticas.

Sobre la desocupación de los jóvenes, sólo para Costa Rica y Panamá se dispone de cierta información confiable.³¹ En este último país, las encuestas señalan que en 1969 el desempleo alcanzó al 16 por ciento de la población económicamente activa de 15 a 19 años, y que de estos desocupados las más afectadas fueron las mujeres. En Costa Rica el problema resultó especialmente grave para el grupo de varones (19 por ciento de la población masculina activa de 15 a 19 años), aunque la proporción de mujeres desempleadas también fue alta (12.4 por ciento).

Al compararse las cifras de distintas edades se advierte que en ambos países los segmentos más afectados han sido los que por primera vez se incorporan al mercado de trabajo. La escasez de oportunidades de empleo conduce a la desocupación obligada en los estratos urbanos de ingresos medios y altos, o bien a la espera de mejores ofrecimientos que guarden consonancia con el nivel de formación educativa y de quienes buscan trabajo. Se carece de estudios que permitan conocer lo que sucede en estos dos países, pero diversas circunstancias parecen apoyar la primera hipótesis.

Debe insistirse en que los indicadores citados para estos dos países se refieren sólo a la desocupación abierta. Es probable que exista simultáneamente un amplio subempleo que se traduzca en cortas o intermitentes jornadas de trabajo, principalmente en el sector rural.

Además, debe tenerse en cuenta que la resistencia a reconocer la demanda de empleo entre los estratos de menores —debido a la existencia de leyes laborales que reglamentan la edad mínima de ingreso al empleo—³² condicionan una subestimación relativa del desempleo abierto.

3. NIVEL EDUCATIVO DE LOS JOVENES

Los niveles de escolaridad afectan de diferente manera a la distribución de oportunidades de empleo y de ingreso.³³ Los jóvenes que gozan de la cobertura del sistema educativo no constituyen una presión inmediata en el mercado de trabajo; plantearán sin embargo demandas de inserción ocupacional en niveles de mayor clasificación e ingresos, amparados en la instrucción recibida. Los favorecidos por el sistema educativo tienden en efecto, a demandar empleos y condiciones de trabajo que se suponen congruentes con la instrucción adquirida, pero que no necesariamente corresponden a los requerimientos del desarrollo económico de los países, y ello se traduce a menudo en una ampliación desproporcionada de la ocupación en servicios urbanos, en presiones sobre la estructura de salarios para beneficiar estas actividades, y en desestímulos para ampliar las matriculas de carreras técnicas.

La consideración de estos aspectos generales sugiere la necesidad de examinar con algún detalle los niveles de escolaridad de los jóvenes del Istmo centroamericano, en la medida que pueden repercutir en las tendencias de los mercados del empleo.

a) Escolaridad

Por lo que respecta a los esfuerzos realizados por los gobiernos en los últimos años para reducir los altos niveles de analfabetismo que caracterizaban a la región, es importante señalar que se han logrado sustanciales progresos, principalmente en las zonas urbanas. La ampliación de los servicios escolares y el consecuente aumento de las tasas de escolaridad³⁴ contribuyen a explicar estos avances. El analfabetismo sigue sin embargo afectando a una proporción significativa de la población joven, y sobre todo a la de 15 a 19 años.³⁵ Si se consideran además las personas que tienen dos o tres años de instrucción formal pero de hecho padecen un analfabetismo funcional puede concluirse que a pesar de los esfuerzos de los gobiernos, la situación está lejos de ser satisfactoria, especialmente en los sectores rurales.

En cuanto al incremento de las tasas de escolaridad en la región, podría decirse que mientras en 1950 la matrícula escolar cubrió alrededor de un tercio de la población infantil —excepto en Costa Rica y en Panamá donde se atendió un 50 por ciento de la demanda de educación primaria—, en 1965 la proporción había subido a más de las dos quintas partes, con la sola excepción de Guatemala donde son mayores las dificultades para ampliar la cobertura escolar, principalmente en zonas rurales³⁶ (Véase cuadro 2). La matrícula en los países del Istmo centroamericano creció en la última década a una tasa promedio anual del 8 por ciento. Sin embargo, los coeficientes de reposición en el ciclo primario se han mantenido constantes durante las dos últimas décadas.³⁷

Aunque se observa un incremento relativo de la población que alcanza una instrucción de nivel medio y superior, la educación media beneficia sólo a una quinta parte de la población —salvo en Costa Rica y Panamá, donde la proporción es mayor— y la cobertura del ciclo superior sigue siendo aún muy reducida.

El suficiente incremento de la población que recibe instrucción media y superior es un fenómeno que también se observa en otros países en vías de desarrollo³⁸ a pesar de que la demanda escolar crece más rápidamente que la población y el ingreso, y es relativamente indiferente a la capacidad de gasto del gobierno central.³⁹ Como los costos marginales de la educación aumentan considerablemente en la medida en que se aspira a incorporar sectores de ingresos reducidos, en especial de las zonas rurales, se acentúan las dificultades para financiarla y, en definitiva, se orienta a satisfacer las presiones de los sectores urbanos de ingresos medios y altos.

Medida por los niveles y modalidades de deserción escolar, la eficiencia interna del sistema escolar es insatisfactoria. Por cada 100 personas que ingresan al ciclo primario sólo terminan sus estudios 20, (salvo, una vez más, en Costa Rica y Panamá, donde esta cifra se eleva a cerca de 50). La situación se agudiza en los sectores rurales, especialmente en Guatemala, donde de 100 niños de ese sector apenas uno alcanza a concluir el ciclo escolar primario. En Costa Rica, la cuarta parte de la población infantil rural logra terminar su instrucción elemental.

Cuadro N° 2

CENTROAMERICA Y PANAMA: TENDENCIAS DE LA MATRICULA ESCOLAR, 1950 A 1968

| País y nivel | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1968 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nivel Primario | | | | | |
| Guatemala | 100 | 135 | 187 | 255 | 311 |
| El Salvador | 100 | 143 | 221 | 274 | 318 |
| Honduras | 100 | 166 | 266 | 368 | 490 |
| Nicaragua(a) | 100(b) | 157 | 195 | 248 | 319 |
| Costa Rica(c) | 100 | 148 | 195 | 272 | 315 |
| Panamá | 100 | 125 | 147 | 185 | 202 |
| Nivel Secundario | | | | | |
| Guatemala | 100 | 129 | 171 | 308 | 407 |
| El Salvador | 100 | 212 | 351 | 565 | 787 |
| Honduras | 100 | 245 | 365 | 580 | 838 |
| Nicaragua | 100(b) | 100 | 151 | 354 | 535 |
| Costa Rica | 100 | 328 | 553 | 806 | 992 |
| Panamá | 100 | 136 | 209 | 295 | 359 |
| Nivel Terciario | | | | | |
| Guatemala | 100 | 137 | 220 | 323 | 404 |
| El Salvador | 100 | 116 | 197 | 302 | 592 |
| Honduras | 100 | 135 | 205 | 315 | 423 |
| Nicaragua | 100 | 111 | 169 | 391 | 745 |
| Costa Rica | 100 | 165 | 306 | 470 | 741 |
| Panamá | 100 | 151 | 265 | 477 | 793 |

FUENTE: Basado en datos de UNESCO, Statistical Yearbook, 1965 y 1968, International Yearbook of Education, 1969 y Ministerios de Educación.

- a) Incluye preprimaria
- b) Corresponde a 1951
- c) Incluye nocturnas.

Este problema se ha explicado de diferentes maneras. Del lado de la demanda de educación, presionan los bajos niveles de ingreso familiar que obligan a una prematura entrada de jóvenes al mercado del empleo. En algunas ocasiones, la inexistencia de tradiciones educativas en esos sectores contribuye a limitar la capacidad para soportar los costos de oportunidad que implica la educación, especialmente de los ciclos de enseñanza media y superior. Del lado de la oferta se advierten dificultades físicas y financieras para ampliar estos servicios a los sectores rurales.

La eficiencia de los sistemas educativos no mejora en el ciclo escolar medio. La deserción es considerable en Costa Rica y Guatemala, donde sólo una cuarta y una décima parte de la población escolar, respectivamente, concluyen el ciclo; en Panamá esa relación llega al 50 por ciento.⁴⁰

En todo caso cabría investigar los efectos que la presente estructura Como se ha comentado, la dificultad de ampliar los servicios escolares en respuesta a las demandas, radica en el hecho de que los sectores públicos tropiezan con problemas crecientes para ampliar el financiamiento de la educación. En 1968 los gobiernos centrales de la región dedicaban alrededor de una quinta parte de su presupuesto a fines educativos. Se precisará encontrar nuevas fuentes de financiamiento y proceder a incorporar innovaciones tecnológicas en el campo escolar.⁴¹

b) Educación y estructura ocupacional

En diferentes ocasiones se ha señalado⁴² que el acceso universal a la educación es uno de los factores que propicia el crecimiento económico —al facilitar la transmisión de conocimientos que acumulaba la sociedad— y favorece al mismo tiempo una mayor democratización de las instituciones fundamentales de un país. Conviene hacer algunas reflexiones sobre el particular en relación al caso centroamericano, especialmente en los aspectos de la instrucción gratuita, los programas escolares y los objetivos de la educación.

Por una parte, las altas tasas de analfabetismo que se observan en la región (con excepción de Panamá y Costa Rica) reducen las posibilidades de homogenizar las orientaciones y oportunidades de empleo. La cobertura del servicio escolar primario está lejos de constituir un beneficio universal, y los niveles de escolaridad, si bien se han incrementado significativamente, han favorecido a los centros urbanos, y dentro de ellos a los estratos medios y altos. Las diferencias entre los jóvenes se amplían continuamente más allá de las establecidas originalmente por los niveles de ingreso y la ocupación familiar. De esta manera se afecta adversamente uno de los objetivos de las políticas educativas,⁴³ y se dificulta, además, la integración de los sectores rurales y populares al sistema nacional.

Estas circunstancias imprimen en los jóvenes una diversidad de orientaciones que sólo parcialmente son reconciliables. Así, por ejemplo, al lado de las demandas para modificar la sociedad de consumo se registran aspiraciones para mejorar las condiciones elementales de vida. Los sectores juveniles urbanos de ingresos medios y altos logran atraer mayor atención con sus declaraciones de cambio social que las mayorías juveniles que apenas cuentan con lo imprescindible para vivir. La expansión de los contingentes juveniles, la escasez de oportunidades de empleo, la orientación y estructura del sistema escolar, y la creciente manifestación de las insatisfacciones sociales, han originado en Centroamérica, como en otras regiones del mundo, el llamado "problema de la juventud", que despierta a la vez esperanzas e inquietudes en diversos sectores.⁴⁴

En todo caso, cabría investigar los efectos que la presente estructura y funcionamiento de los sistemas escolares tienen en las disparidades de ingreso y la falta de oportunidades ocupacionales para la sociedad rural y para algunos segmentos dentro de los estratos sociales.⁴⁶

Por otra parte, los programas escolares están influidos por los valores y expectativas de los sectores urbanos de ingresos altos y medios, de los cuales procede la mayoría de la población favorecida por la educación secundaria y superior.⁴⁶ Los resultados de esta circunstancia son variados. De un lado se tiende a conceder a los certificados escolares que acreditan el alcance de una instrucción relativamente avanzada, una importancia desproporcionada con respecto a los requerimientos de un empleo determinado. De otro, se adoptan actitudes frente al problema del desarrollo que no necesariamente coinciden con los recursos e intereses de la sociedad en su conjunto y que se manifiestan, entre otras formas, en una débil inclinación hacia las carreras técnicas y vocacionales, y por la distorsión de la estructura de salarios en favor de sectores burocráticos y profesionales.⁴⁷ Ambas circunstancias contribuyen a explicar que la orientación de los programas educativos no haya sido alterada sustancialmente desde hace varias décadas.⁴⁸ Estudios recientes,⁴⁹ preparados por organismos regionales, indican que la filosofía educativa del Istmo no ha cambiado en lo fundamental, a pesar de los propósitos que han manifestado los gobiernos en favor de la innovación de métodos y programas escolares.⁵⁰

Por último cabe señalar que, en contraste con otros países,⁵¹ en el Istmo centroamericano no se le confiere a la educación un objetivo económico y social explícito. Es ilustrativo que en una encuesta de carácter exploratorio se encontrara que una significativa fracción de los adolescentes que recibían educación en un país centroamericano estimara que ésta "sirve porque nos hace más respetuosos".⁵² Otro grupo importante de los encuestados señaló que la principal virtud de la instrucción residía en que "nos hace comprender el mundo", respuestas que no parecen ser excepcionales —y hechas las reservas por el carácter preliminar de la encuesta— resaltan la brecha existente entre la concepción de la educación y la del desarrollo económico y social.⁵³

Los aspectos referidos permiten deducir que, en vez de promover un cambio, los actuales sistemas escolares tienden a mantener la relativa rigidez de las estructuras sociales. De aquí la conveniencia de revisar la calidad de la política educativa vigente, y de volver a examinar, entre otros aspectos, las modalidades en que se otorga gratuitamente la enseñanza superior, el enfoque de los programas escolares vigentes, la situación y los requerimientos del mercado de trabajo, y los objetivos generales y específicos de la educación.⁵⁴

4. CONCLUSIONES

1) Los elevados y sostenidos ritmos de la expansión demográfica en la región durante las dos últimas décadas han ocasionado significativas repercusiones en la estructura y la tendencia de la población económicamente activa de 10 a 24 años. De un lado, se ha ampliado sustancialmente la fracción de jóvenes que reclaman ingreso al mercado del empleo; de otro, se han matenido altas las tasas de participación femenina;

2) Los bajos niveles de ingreso, la limitada cobertura educacional, los modestos avances logrados en la legislación laboral y la todavía importante ponderación de las actividades económicas tradicionales obligan a los jóvenes a una prematura búsqueda de empleo, mientras que las deficiencias y rigideces de los sistemas educativos limitan al mismo tiempo la posibilidad de que reciban instrucción en fases ulteriores;

3) La relativa disminución de oportunidades de empleo productivo incide negativamente en los jóvenes, aunque no únicamente a ellos. La localización geográfica, el nivel de ingreso y el prestigio del núcleo familiar de origen; son algunos de los factores que condicionan la intensidad de estas incidencias;

4) Los avances de la escolaridad de la población han sido menores que los aumentos de la oferta de empleos. A pesar de que algunos mecanismos de adaptación social han frenado la expresión abierta de los desajustes que originan estos distintos ritmos de avance, es urgente el diseño de políticas que dinamicen las economías y tiendan a corregir las distorsiones sociales y las deficiencias en la formación educativa; y

5) La insuficiencia de oportunidades de empleo productivo y las modalidades de los patrones educativos estimulan la incorporación de contingentes juveniles con mayor instrucción relativa, que habrán de demandar ocupaciones y condiciones de trabajo que difícilmente podrán ser satisfechas dentro del actual sistema socioeconómico, al menos sin afectar el bienestar y los intereses de las mayorías.

BIBLIOGRAFIA

Bowles, S., *Planning Educational Systems for Economic Growth*, Harvard University Press, Massachusetts, 1969.

CEPAL, *Consideraciones sobre la situación del empleo de Centroamérica*, (E/CN. 12/CEB/385), 1971.

CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, (E/CN. 12/826), 1969.

CEPAL, *Distribución de la población en el Istmo centroamericano*, (E/CN. 12/CCE/387), 1960.

CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, (E/CN. 12/885) Marzo 1971.

CEPAL, *El mercado común centroamericano y sus problemas recientes*, (E/CN. 12/885) marzo 1971.

CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1970* (E/CN. 12/868), Nueva York, agosto 1971.

CEPAL-ILPES, *Enseñanza Media, estructura social y desarrollo en América Latina*. (E/CN. 12/924), noviembre 1971.

Eriksson, J. *Wage Change and Employment Growth in Latin American Industry*, William College, Massachusetts, 1970.

FAO/CEPAL/OIT/CIDA/IICA/SIECA, *Tenencia de la tierra y desarrollo en Centroamérica*, Guatemala, 1970.

Gómez, M., *Informe de la encuesta de fecundidad en el área metropolitana*, Universidad de Costa Rica, San José, 1968.

Gurrieri, A., et al, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI*, México, 1971.

Gutiérrez, E.R. et al, *El trimestre económico, "Planificación de sistemas abiertos: análisis preliminar"*, enero-mayo 1971.

Hodara, J., *Foro Internacional, "El mercado de trabajo en América Latina: aspectos políticos"*, El Colegio de México, enero, 1971.

Jolly, R., *Development in a Divided World, "Manpower and Education"*, en D. Seers-L. Joy (eds), Penguin Books, Londres, 1971.

Lederman P. Souza R., *Planificación, ocupación y desarrollo, Seminario sobre empleo, población y desarrollo*, Lima, 1971.

Leibenstein, H., Education and Economic Development, "Shortages and Surpluses in Education in Underdeveloped Countries: A Theoretical Foray", en C.A. Anderson M.J. Bowman (eds.), Aldine, Nueva York, 1965.

Martínez Peláez, S., La patria del criollo, Editorial Universitaria, Guatemala, 1970.
Myrdal, C., The Asian Drama, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1968.

ODECA, Estudios sobre situación, tendencia y necesidades de la educación centroamericana, El Salvador, 1970.

ODECA, Curso-Seminario sobre la organización y planeamiento de la educación media, (D.T. 4/69), San José 1969.

Sáenz, C., Population Growth, Economic Progress, and Opportunities on the Land: The Case of Costa Rica, University of Wisconsin, 1969.

Sewell, W.F., "Inequality of Opportunity for Higher Education", American Sociological Review, Octubre 1971.

Solari A., Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana, ILPES, Cuaderno N° 14, Santiago, diciembre 1971.

Turnham D., The Employment Problem in Less Developed Countries, OECD, París, 1971.

UNICEF, La Infancia y la juventud en América Latina, Santiago, Chile, 1969.

Valle Hellodoro, Historia de las ideas contemporáneas en Centroamérica, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

NOTAS

1. Para mayores detalles véase CEPAL Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica, (E/CN 14/CCE 365), abril de 1971.
2. Véase D. Turnham, The Employment Problem in Less Developed Countries, OECD, París, 1971, y E. Lederman P. y Renato Souza, Planificación, ocupación y desarrollo, Seminario sobre Empleo, Población y Desarrollo Lima, 1971.
3. Un informe más amplio al respecto puede encontrarse en FAO/CEPAL/OIT/CIDA/IICA/SIECA. Tenencia de la tierra y desarrollo en Centroamérica, Guatemala, 1970.
4. Para un análisis de la colonización espontánea véase C. Sáenz, Population Growth, Economic Progress, and Opportunities on the Land. The Case of Costa Rica, University of Wisconsin, 1969.
5. Al respecto puede consultarse CEPAL. El mercado común centroamericano y sus problemas recientes, (E/CN, 12/885) marzo de 1971.
6. Véase, CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1970 (E/CN.12/868).
7. Consúltase Consideraciones sobre la situación del empleo en Centro América, op. cit.
8. El coeficiente de participación estatal que relaciona la suma del consumo y la inversión pública en el producto interno bruto se mantuvo estacionario en el curso de las dos últimas décadas. Véase CEPAL, El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes, op. cit. cuadro 7.
9. Véase UNICEF, La Infancia y la juventud en América Latina, Santiago Chile, 1969.
10. "La gran paradoja y la gran tragedia es que si el joven marginal logra trabajo, es esencialmente a costa del sacrificio de toda posibilidad de ser joven, y sólo logra un remedo de juventud en la que la desocupación obligada le impone un ocio que no puede prolongarse mucho", A Solari, en el prólogo de A. Gurrieri, et al. Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, siglo XXI, México, 1971.
11. Algunos ejemplos de alcance limitado de la adolescencia como período de vida significativo, son descritos por Torres-Rivas, "Familia y juventud en El Salvador", en A. Gurrieri, obra citada en la nota anterior.
12. Aún hacia 1980, Centroamérica continuará mostrando el ritmo más alto de crecimiento de la población total y de la población económicamente activa en relación a las demás regiones del mundo. Véase D. Turnham The Employment Problem in Less Developed Countries, op. cit.
13. Véase Cuadro I, CEPAL. Situación Prospectiva del Empleo Juvenil en el Istmo Centroamericano, MEX/71/24/Rev. 1/Abril de 1972 (N. del Editor).

14. Véase cuadro 2, en Situación y Perspectiva Op. cit. (N. del Editor)
15. Se entiende por tasas de participación la proporción de personas que dentro de un grupo de edad se encuentra incorporada a la actividad económica con respecto al total de ese mismo grupo.
16. Véase cuadro 3. En Situación y Perspectiva. Op. cit. (N. del Editor).
17. El comportamiento de las tasas de participación obedece a factores muy diversos, demográficos, económicos, institucionales y culturales. Véase G. Myrdal, *Asian Drama*, Vol. II, capítulo 21, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1968.
18. Se entiende por tasas medias de reposición el incremento neto (entradas menos salidas de personas que se incorporan a la actividad económica), expresado como una relación porcentual respecto de la población económicamente activa.
19. Véase cuadro 4, en Situación y Perspectivas Op. cit. (N. del Edit.)
20. Véanse cuadros 5 y 6. *Ibidem.* (N. del Edit.)
21. Se entiende por coeficiente de reposición el número de personas que ingresan a edades activas específicas por cada una que sale, ya sea por retiro o muerte.
22. Véase CEPAL, *Distribución de la población en el Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/357)*, agosto de 1960.
23. En 1954-69, el producto interno bruto del Istmo Centroamericano creció a una tasa anual de 6.2 por ciento. Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1970*, op. cit.
24. Acerca de la sustitución del insumo-trabajo en el sector agrícola; véase C. Sáenz, *Population Growth, Economic Progress, and Opportunities on the Land: The Case of Costa Rica*, op. cit.
25. En algunos casos se advierten contradicciones entre las políticas de salario y las de empleo. Consúltense al respecto los casos estudiados por John Ericsson, *Wage Change and Employment Growth in Latin American Industry*, Center for Development Economics, Williams College, Mass., junio de 1970.
26. Sobre la reciente ampliación de la agricultura de subsistencia más allá de la meseta central costarricense, véase C. Sáenz, *Population Growth, Economic Progress, and Opportunities on the Land: The Case of Costa Rica*, op. cit., pp. 108 y ss.
27. Acerca de estos factores extraeconómicos y otros mecanismos de adaptación, véase, J. Hodara, "El mercado de trabajo en América Latina: aspectos políticos", *Foro Internacional*, El Colegio de México enero de 1971.
28. Datos provisionales elaborados por la CEPAL, para un estudio sobre la formulación de una estrategia de desarrollo industrial en Centroamérica.
29. El supuesto es probablemente optimista, dado el componente importado de los insumos industriales en la región.
30. Además, las cargas sociales de los adultos no representan una fracción significativa de los costos de producción. Al respecto, véase, M. Milhaud. *La productividad industrial, el costo de la mano de obra, y el costo de producción en el Istmo Centroamericano*, (E./CN.12/CCE/335), México, 1966.
31. Véase cuadro 8 al 11 en Situación y Perspectiva Op. Cit (N. del Editor).
32. Acerca de estas reglamentaciones, véase OIT, *Cuadros comparativos de ciertos aspectos de la legislación de trabajo en los países en América Central y Panamá*, LE 16-214, 1969.
33. Las incongruencias entre el sistema educativo y las necesidades en los mercados de trabajo no son peculiares a la región. Apreciaciones generales sobre este fenómeno se encuentran en CEPAL-ILPES, *Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina (E/CN.12/924)*, noviembre de 1971. El análisis de un caso particular se encuentra en D. Barkin, "La educación: ¿Una barrera al desarrollo económico?" *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1971.
34. La tasa de escolaridad se define como la proporción de la población en un tramo determinado de edades que se beneficia con los servicios escolares, respecto del total de ese tramo de edad.
35. Véase Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica (E/CN.12/CCE/365), abril de 1971.

36. Véase también cuadro 12 en Situación y Perspectivas op. Cit. (N. del Editor).
37. Por coeficiente de reposición se entiende la relación entre la población que ingresa al ciclo escolar y la que sale del mismo. Véase cuadro 14, en Situación y Perspectivas Op. cit.
38. Los gastos de educación por parte de los gobiernos centrales de la región han crecido a una tasa promedio anual (1960-68) de 10 por ciento. En períodos de recesión económica, las asignaciones no se han reducido en términos absolutos o en relación a otros renglones del presupuesto. Véase ODECA, Estudio sobre situación, tendencia y necesidades de la educación centroamericana, El Salvador, 1970.
39. El fenómeno es característico de aquellos países de bajos ingresos que han padecido una insuficiencia secular de educación. Véase para fines comparativos, R. Jolly, "Manpower and Education", D. Seers-L Joy (eds) Development in a divided world, Penguin Books, London 1971.
40. Véase los cuadros 15 a 17 en Situación y Perspectiva ver. Op. Cit. (N. del Editor).
41. Véanse al respecto los Informes presentados al Curso-Seminario sobre la organización y planeamiento de la educación media, ODECA (D.T./4769), octubre, 1969.
42. Por ejemplo, CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina (E/CN. 12/800), Nueva York 1969.
43. Un análisis más amplio de estos fenómenos puede encontrarse en CEPAL-ILPES, Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina, Op. cit.
44. CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, (E/CN, 12/826), Nueva York, 1969. p. 140 y ss.
45. En las sociedades industriales tampoco se da una perfecta igualdad de oportunidades educativas; pero las disparidades son más claras y rígidas en el caso de países en vías de desarrollo. Véase W.H. Sewell, "Inequality of Opportunity for Higher Education", American Sociological Review, octubre, 1971.
46. Véase ODECA, Estudio sobre situación, tendencias y necesidades de la educación centroamericana, San Salvador, 1970.
47. La matrícula en el ciclo técnico y vocacional respecto a la población inscrita en secundaria oscila entre el 1.9 por ciento en Panamá y el 31.7 en El Salvador. Véase CEPAL-ILPES, Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina, op. cit. cuadro 10. Acerca de los factores extraeconómicos que gravitan sobre la distorsión de la estructura de los salarios en países de incipiente industrialización R. Jolly, "Manpower and Education", en D. Seers, L. Joy (eds) Development In a divided world op. cit.
48. Todavía son de actualidad los puntos de vista de un intelectual centroamericano que en 1929 señalaba que "la obra de nuestras escuelas es realidad muy mediocre para la emancipación de las masas populares, que siguen siendo tan analfabetas y supersticiosas como siempre lo fueron". Y otro autor escribía en 1934, que "nuestras manos no saben hacer nada, y cuando lo saben, desdennamos hacerlo porque nos creemos de una clase más elevada, bajo el prejuicio de que el trabajo deshonra". (Véase R. Hellodoro Valle, Historia de las ideas contemporáneas en Centroamérica, Fondo de Cultura Económica, México, 1960).
49. Véase ODECA, Estudio sobre situación, tendencias y necesidades de la educación centroamericana, El Salvador 1970.
50. Véase A. Solari, Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana, ILPES, serie II N° 14, pp. 23 y 24, Santiago 1971.
51. Sobre el particular véase S. Bowles, Planning Educational Systems for Economic Growth, Harvard University Press, Mass., 1969.
52. Consúltese, E. Torres Rivas, "Familia y juventud en El Salvador", o. cit., p. 269, cuadro 37.
53. Acerca de los fines formales de la educación, tendencias y necesidades de la educación centroamericana, véase ODECA, Estudio sobre situación, tendencias y necesidades de la educación centroamericana, op. cit.
54. El trabajo oficial va acompañado de un Anexo Estadístico de 7 cuadros más de los que aparecen en el cuerpo mismo del trabajo (n. del Editor).