

Educación y mercado del *trabajo en América Latina* frente a la globalización

Beverley Carlson

*División de Desarrollo
Productivo y Empresarial
CEPAL
bcarlson@eclac.cl*

Este artículo resume los desafíos que enfrenta la educación en América Latina y los principales resultados del logro educativo en el mercado del trabajo, en medio de severas desigualdades de ingreso y sociales de larga data y ante los efectos de la globalización. Examina el grado en que un mayor logro educativo genera resultados positivos en el mercado del trabajo (ingresos laborales y empleo) y señala que, pese a cuantiosas inversiones en reforma educativa, los países latinoamericanos están quedando a la zaga de sus competidores globales. Cálculos de la autora de las primas por educación en algunos países, según logro educativo y género, muestran que la rentabilidad de la educación en el mercado del trabajo puede ser positiva, mixta o, con el desempleo, a menudo negativa. El artículo sugiere políticas encaminadas a proveer una fuerza de trabajo más competitiva y capital humano más preparado, y formula propuestas concretas para confrontar la globalización.

I

Introducción

'Desde mediados del decenio de 1970, un nuevo conjunto de prioridades ha comenzado a influir en el discurso sobre la política educativa en todo el mundo. Las nuevas prioridades valoraron el desarrollo de la competitividad individual, nacional y global... En la educación, esto se tradujo en la mayor importancia atribuida a la calidad de la enseñanza. Como consecuencia de las nuevas prioridades educativas, los dirigentes políticos han iniciado en los últimos veinte años reformas encaminadas a lograr un mejor ajuste entre los productos del sistema educativo y las necesidades de la economía...'

(REIMERS, ed., 2000)

La educación en América Latina presenta cuatro grandes problemas. El **nivel** de escolaridad ha subido más lentamente que en otras regiones en los últimos decenios debido a deficiencias en la cobertura de la educación secundaria, ya que los niños abandonan la escuela tempranamente antes de completar la enseñanza secundaria. Las **diferencias** de logro educativo son grandes, porque aunque las nuevas generaciones reciben más enseñanza que las anteriores, dentro de cada generación hay grandes disparidades en el nivel educativo alcanzado, según el ingreso, la clase social y la ubicación geográfica. La **rentabilidad** de la educación es baja para quienes han cursado sólo los primeros años de la enseñanza y para quienes tienen educación postsecundaria no universitaria, pero es alta para quienes tienen educación universitaria; también es considerablemente menor para las zonas rurales que para las urbanas. La **calidad** de la educación es muy inferior para los estudiantes de familias de bajos ingresos, la mayoría de los cuales asisten a las escuelas públicas y no pueden acceder a una educación superior de mejor calidad. En suma, la enseñanza está profundamente estratificada en América Latina, situación que no corrige sino que perpetúa las desigualdades de ingreso.

El aumento de la escolaridad media de la juventud en los últimos decenios, en comparación con la de sus padres, no se ha traducido en un mejoramiento suficiente de oportunidades para los jóvenes que provienen de las capas sociales más pobres. Estos ganan de 30% a 40% menos que los que, teniendo el mismo nivel de instrucción, provienen de hogares de ingresos más altos (CEPAL, 1998). Los países —y sobre todo aquéllos que necesi-

tan una base más amplia de conocimientos técnicos para desarrollar sus economías— no pueden darse el lujo de seguir excluyendo en el largo plazo a gran parte de su población de los beneficios de una educación y una capacitación de buena calidad. Además, las desigualdades sociales plantean problemas de desconfianzas recíprocas en el lugar de trabajo y en la sociedad en su conjunto. El meollo del debate político es la conciencia creciente de que la transformación mundial que prometía aumentar la prosperidad también podría acrecentar la desigualdad y la división social (Centro de Investigación e Innovación en la Enseñanza, 2001a). Tener más y mejor educación superior es condición necesaria pero no suficiente para un crecimiento más acelerado y más equitativo. También se necesita estabilidad macroeconómica y medidas correctivas mesoeconómicas y microeconómicas, así como esfuerzos por construir instituciones, para que el desempeño de largo plazo de los países latinoamericanos sea mejor y más equitativo desde el punto de vista social.

Este artículo examina dos cuestiones fundamentales vinculadas a la política educativa y laboral y sus resultados: la primera, el grado en que los países de la región latinoamericana están alcanzando a sus competidores en el ámbito mundial (tanto países industrializados como en desarrollo) o se están quedando rezagados en la formación de capital humano, con especial referencia a la educación secundaria superior y a la enseñanza técnica; la segunda, el grado en que un mayor logro educativo se traduce en los países latinoamericanos en resultados positivos en el mercado del trabajo¹ (participación en la fuerza trabajadora, empleo,

□ Este artículo se basa en un texto preparado para servir de apoyo al documento de la CEPAL titulado *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157 (SES. 29/3), que presentó en el 29º período de sesiones de la Comisión, realizado en Brasilia del 6 al 10 de mayo de 2002.

¹ Cabe señalar que la expresión "resultados de la educación en el mercado de trabajo" es la terminología normal y aceptada internacionalmente de la OCDE. Supone que existe una relación causal, con la cual coincidimos, pero esto no implica que tales resul-

desempleo y remuneraciones). Señala que pese a ingentes inversiones en la reforma de la educación, los países latinoamericanos van a la zaga de sus competidores globales en estos importantes aspectos de la enseñanza, y que la rentabilidad positiva de la educación en el mercado del trabajo —que se aprecia en forma bastante sistemática en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— exhibe un panorama mucho más ambiguo en los países latinoamericanos, donde hay varios casos de rentabilidad negativa. Para analizar estos temas, la autora calcula las primas que reporta la educación en algunos países latinoamericanos sobre la base de dos rondas de encuestas de hogares efectuadas en los distintos países, la primera entre 1993 y 1996 y la segunda en 1999 (Carlson, 2001). El artículo termina con algunas propuestas de política en torno a estos asuntos y a los medios para ponerlas en práctica.

Los efectos de la globalización complican aun más la intrincada y frágil relación que ya existe entre la oferta y la demanda laborales dentro de los países. Los mercados internos del trabajo se ven sacudidos cada vez más por la creciente influencia de las empresas transnacionales. El impacto de sus decisiones empresariales, muy centralizadas, se hace sentir simultáneamente en muchos países, sobre todo cuando se recortan puestos de trabajo. La pérdida masiva de empleos ocurrida a lo largo de 2001 en América Latina es prueba fehaciente de que los mercados internos del trabajo están cada vez más expuestos a los *shocks* internacionales y a las decisiones globalizadas (Carlson, 2002). Este artículo destaca que una de las medidas más importantes que pueden tomar los trabajadores para adaptarse a la globalización es obtener más y mejor educación. Aunque esto no es suficiente, se está haciendo cada vez más necesario.

Para hacer frente a la globalización hay que saber dónde se han creado empleos. Como resultado de una serie de factores identificados por Reinhardt y Peres (2000), el crecimiento del empleo en América Latina durante los últimos 30 años ha favorecido sostenidamente a los servicios, y en ellos se ha dado el 95% de la creación neta de empleos en la región.²

tados se deban solamente a la educación. El desempeño en el mercado del trabajo depende de muchos factores, según se señala en el artículo, de los cuales la educación es uno de los más importantes.
² Reinhardt y Peres (2000) muestran, basándose en Weller (2000), que 70% de los nuevos empleos se crean en el comercio, los hoteles y restaurantes y los servicios sociales comunitarios y personales, en empresas informales pequeñas y muy pequeñas, donde la productividad y los salarios suelen ser más bajos que en la industria, y en otros servicios como las telecomunicaciones y la banca.

En general, la proporción del empleo correspondiente a los servicios era superior al 54% hacia 1997 y casi todo el aumento provenía de la agricultura, mientras que la proporción correspondiente a la industria caía marginalmente. Sin embargo, Katz señala que por efecto de la cambiante estructura de la producción industrial, el contenido de conocimiento técnico de los empleos ha descendido, por lo menos en la parte que trata de la ingeniería y la innovación (Katz, 2000). Aunque esta observación puede ser acertada, al mismo tiempo los empleadores transnacionales están dando mayor importancia a la calidad de la mano de obra, lo que significa que hacen mayor hincapié en sus competencias básicas (lectura, escritura, comunicación y solución de problemas).

Hacer frente a la globalización también implica anticipar la demanda de trabajadores que generará el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y también el sector bancario, ambos crecientes. Significa asimismo que los trabajadores han de prepararse adquiriendo conocimientos para conseguir y mantener un empleo, o para cambiar de empleo con rapidez cuando hay despidos y se altera la demanda de trabajadores con la introducción de nuevas tecnologías. La innovación en materia de información y comunicaciones se ha acelerado a tal punto que cada 18 meses se sucede una nueva generación tecnológica. Por lo tanto, los empleos de hoy pueden desaparecer en un año y medio y ser reemplazados por otros que producen tecnología más moderna. Desde otro punto de vista, para competir activamente por inversiones en este rubro los países necesitan contar con un capital humano altamente calificado que pueda adaptarse con rapidez a los cambios tecnológicos y con un capital humano semicalificado que pueda producir buenos productos en forma confiable. Las ramificaciones pormenorizadas de los efectos de la globalización sobre la educación y el mercado del trabajo escapan al ámbito de este artículo. Aquí simplemente tratamos de señalar que en una economía globalizante adquieren cada vez mayor importancia la educación, la capacitación y las competencias básicas.

Por último, para comprender la dinámica de la educación y del mercado del trabajo en un mundo cada vez más globalizado y poder recomendar políticas al respecto, necesitamos contar con más y mejor información y con nuevos datos, sobre todo acerca de los países de América Latina y el Caribe. Una parte excesiva de nuestra información se basa en investigaciones realizadas en los Estados Unidos y en el resto del mundo industrializado. La investigación pública y privada de América Latina necesita aumentar su inversión, modernizar sus instrumentos y ampliar sus metodologías.

II

Ponerse al día o quedarse atrás en la formación de capital humano

El componente de capital humano en la ecuación que define la productividad y la competitividad mundial debe analizarse según varios criterios. Una de las principales limitaciones de América Latina ha sido el número insuficiente de jóvenes instruidos y capacitados que ingresan a la fuerza de trabajo. En primer lugar, hay que elevar aun más las tasas de egreso del ciclo superior de la escuela secundaria. En segundo lugar, habrá que mejorar considerablemente la calidad de la educación pública para que los países y los individuos puedan competir en un pie de igualdad. En tercer lugar, habrá que ajustar la educación postsecundaria para que se relacione más específicamente con las necesidades del mercado laboral y la productividad nacional. Para que los países puedan competir en la economía global, sobre todo en lo que toca a la innovación técnica, las universidades latinoamericanas deben producir un mayor número de científicos e ingenieros capacitados, en particular en aquellas ramas que interesan según las modalidades actuales de especialización de la producción que están apareciendo en varias subregiones.

El desarrollo económico se relaciona cada vez más estrechamente con la capacidad de cada nación de adquirir conocimientos técnicos, y el proceso de globalización está acelerando esta tendencia. Las ventajas comparativas derivan más y más de la innovación tecnológica y del uso competitivo de los conocimientos en aquellas áreas en que los distintos países sobresalen. La proporción de productos con un contenido de tecnología medio alto y alto en el comercio internacional subió de 33% en 1976 a 54% en 1996 (Banco Mundial, 1999), aunque las estadísticas de comercio no incorporan el declinante contenido de ingeniería en la fabricación de automóviles en algunos países que han reemplazado gran parte del contenido tecnológico local por la contratación externa de servicios de ingeniería en línea. Esto ocurre en especial con la maquila en la industria automotriz de México. Estudios recientes de la CEPAL muestran que el sistema actual de especialización productiva y comercio supone un contenido menor y no mayor de conocimiento tecnológico nacional. Para convertirse en sociedades movidas por

el conocimiento, por lo tanto, habría que trastocar estas tendencias a fin de aumentar el contenido de conocimiento tecnológico e ingeniería locales en toda la estructura de producción, sobre todo en el sector de exportación, en rápida expansión, que se basa en los recursos naturales (Katz, 2000).

1. Rezago competitivo en el suministro de mano de obra calificada

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe están quedando a la zaga de sus principales competidores mundiales en la tarea de suministrar la mano de obra calificada y semicalificada esencial para elevar su productividad y mantener una ventaja competitiva en el mercado mundial. En los últimos veinte años del siglo XX las economías asiáticas de industrialización reciente (China, Hong Kong, Malasia, Singapur, la República de Corea y Tailandia) se adelantaron a los países latinoamericanos tanto en la educación secundaria como en la terciaria. Al mismo tiempo, la mayoría de los países de la OCDE está distanciándose con rapidez de la región latinoamericana.³ Y no es sólo que los países latinoamericanos tengan menores tasas de escolarización que sus competidores en la educación secundaria y terciaria, sino que también esas tasas están subiendo con más lentitud. Así, aumenta rápidamente la brecha de habilidades en América Latina, e incluso los países en desarrollo de Asia oriental y sudoriental en su conjunto han dado alcance a las tasas de escolarización latinoamericanas en la educación secundaria. Y al paso actual, también le darán alcance en la educación superior hacia fines del primer cuarto del siglo XXI (cuadro 1).

³ Sin embargo, cabe señalar que algunos países de América Latina y el Caribe exhiben tasas superiores de escolarización que los países de la OCDE que se encuentran en los tramos inferiores de la escala. Turquía, en la educación secundaria y terciaria, y Hungría y la República Checa, en el nivel terciario, todavía parecen tener tasas más bajas, por ejemplo, que Chile y Argentina. Sin embargo, todos los países de la región se sitúan por debajo de los demás países de la OCDE en la educación secundaria y terciaria.

En la mayoría de los países de la OCDE casi toda la población estudiantil sigue hasta el ciclo superior de la educación secundaria y la gran mayoría —cerca del 80%— lo completa. Japón va a la cabeza con 95%. En América Latina y el Caribe sólo la mitad llega al ciclo superior de la escuela secundaria y, en promedio, menos de un tercio lo termina. Incluso en los países asiáticos de industrialización reciente casi el 75% continúa hasta los cursos superiores de la escuela secundaria. La enseñanza secundaria superior y la educación técnica son la clave del acceso a los puestos de trabajo calificado y a sus salarios para la gran mayoría de los estudiantes que no siguen a la universidad, y son justamente ellas las insuficientes en nuestra región.

La duración de la enseñanza secundaria es también menor (entre un año y un año y medio) en América Latina y el Caribe que en los demás grupos de países considerados, lo que se traduce en una gran diferencia en cuanto al conocimiento que puede impartirse a ese nivel. La duración de la asistencia obligatoria a la escuela es también menor en la región, y en muchos países la enseñanza se imparte principalmente en medios días de clase. La proporción de alumnos de la enseñanza superior y de posgrado en América Latina y el Caribe que cursan las asignaturas críticas de ingeniería, ciencias naturales y agricultura es también considerablemente menor que en los grupos de países asiáticos, aunque es equiparable a la proporción media que se registra en los países de la OCDE (cuadro 2).

CUADRO 1

Grupos de países: Tasas brutas de escolarización en la educación secundaria y terciaria, 1985 a 1995^a

Grupos de países	Tasas brutas de escolarización					
	Educación secundaria			Educación terciaria		
	1985	1997	Aumento de las tasas (en puntos porcentuales)	1985	1997	Aumento de las tasas (en puntos porcentuales)
América Latina y el Caribe	50.2	62.2	12.0	15.8	19.4	3.6
Países de la OCDE	92.3	108.0	15.7	39.3	61.1	21.8
EAIR ^b	57.3	73.1	15.8	14.8	30.5	15.7
Asia oriental y sudoriental ^c	41.5	66.3	24.8	5.4	10.8	5.4

Fuente: Carlson, cálculos propios basados en datos de UNESCO (2000a).

^a 1997 es el último año para el que se pueden calcular tasas de escolarización regionales internacionalmente estandarizadas.

^b Economías asiáticas de industrialización reciente (EAIR): China, Hong Kong, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

^c Países en desarrollo solamente, incluido el grupo anterior.

CUADRO 2

Grupos de países: Formación de capital humano y perfil educativo, 1998

Grupos de países	Duración de la educación		Educación terciaria en ciencias naturales, ingeniería y agricultura como % del nivel terciario total	
	Obligatoria (años)	Secundaria (años)	Matrícula	Graduados
	América Latina y el Caribe	7.1	5.1	26.0	26.6
Países de la OCDE	9.8	6.4	27.2	25.2
EAIR ^a	7.7	6.3	36.0	38.2
Asia oriental y sudoriental ^b	7.3	6.1	31.6	32.2

Fuente: Carlson, cálculos propios basados en datos de UNESCO (2000 a y b).

^a Economías asiáticas de industrialización reciente (EAIR): China, Hong Kong, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

^b Países en desarrollo solamente, incluido el grupo anterior.

2. Competencias básicas para el trabajo

'Un empleado no calificado puede tener valiosos talentos, pero la empresa no podrá darse el lujo de aprovecharlos si ellos no están certificados por el sistema educativo'

(AKERLOF, 1970)

Hay un consenso creciente sobre la necesidad de medir las habilidades y el capital humano en alguna forma más útil que por el número de años de enseñanza cursados o por clasificaciones bastante generales de los niveles educativos alcanzados, que miden la duración pero no el contenido o la calidad de la enseñanza.⁴ Más de veinte países han tratado de medir y definir las competencias adquiridas participando en la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos que recopila información de alta calidad, y comparable en el plano internacional, sobre el nivel y la distribución de las competencias básicas de la población adulta. Las estadísticas sobre alfabetización funcional de adultos obtenidas de estos países, que originan más del 50% del producto interno bruto mundial, constituyen un instrumento importante que ayuda a comprender la oferta y la demanda de competencias en la economía de hoy, globalizada y basada en los conocimientos (OCDE, 2000a).

Estas cuantificaciones muestran en forma dramática que la baja alfabetización funcional de los adultos en todos los países encuestados es un problema mucho mayor que lo que se suponía, en momentos en que el mercado del trabajo está exigiendo cada vez mayor preparación. Muestran también que, comparando distintos países, niveles más altos de alfabetización de la fuerza de trabajo se asocian con la presencia en la economía de una mayor proporción de empleos con alto contenido de conocimiento. Cabe decir que el concepto de alfabetización actualmente abarca no sólo saber leer y escribir, sino las competencias básicas para comprender y utilizar información contenida en textos y documentos, efectuar operaciones aritméticas, comunicarse y solucionar problemas. Las competencias básicas influyen positivamente sobre la posibilidad de acceder a puestos muy calificados y negativamente sobre la probabilidad de quedar cesante u ocupar un empleo de baja calificación. Esta conclusión es avalada por el análisis de las categorías ocupacionales por sec-

tores industriales. El impacto de un mayor alfabetismo funcional, sobre todo en empleos muy calificados, varía según el nivel educativo alcanzado por los individuos. Los beneficios que les reporta un mayor alfabetismo funcional son aun más marcados para los trabajadores con educación terciaria que para los que sólo han cursado la enseñanza secundaria.

De los factores estudiados en el análisis de las remuneraciones, el nivel educativo alcanzado es uno de los más determinantes de ellas en la mayoría de los países, aun cuando se mantengan constantes las variaciones en los demás factores. El grado de alfabetización también influye marcadamente sobre las remuneraciones en muchos de los países estudiados, aunque se observan muchas disparidades entre ellos en cuanto a la solidez de este vínculo. El efecto de las competencias básicas sobre los ingresos laborales depende en parte de las diferencias en los niveles educativos, pero en muchos países ellas tienen también un efecto neto propio sobre las remuneraciones. Hay grandes diferencias entre países respecto a cuánto premian la educación sus mercados laborales y cuánto están dispuestos a pagar por la calificación y la experiencia, diferencias que se amplían o reducen según el juego de la oferta y la demanda.

La experiencia de Chile —primer país latinoamericano en medirse y publicar sus resultados— es aleccionadora, pues muestra grandes lagunas en las competencias básicas así como grandes desigualdades internas que deberán corregirse. El mensaje para hoy y para mañana es la necesidad de mejorar la calidad y la equidad de la educación pública y de inculcar el hábito del aprendizaje de por vida entre los adultos, tanto en su vida de trabajo como en la privada (Bravo y Contreras, 2001).

Varios países han tratado de combinar las competencias básicas en el lugar de trabajo con programas formales de educación. Australia ha introducido normas nacionales de competencia y Canadá elaboró un sistema de evaluación de conocimientos previamente adquiridos y establecimiento de normas, en ambos casos con participación de la colectividad educativa, el empresariado, los trabajadores y los gobiernos federales y estatales. Las evaluaciones del conocimiento previamente adquirido se basan en el supuesto de que la adquisición de conocimientos y habilidades puede producirse no sólo en situaciones de aprendizaje formal sino también con la experiencia laboral, el trabajo comunitario y de voluntariado y el estudio por cuenta propia. Los adultos que demuestran que han alcanzado cierto nivel bien definido de calificación

⁴ La principal es la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-97), que es reconocida en todo el mundo como el estándar para clasificar los niveles educativos alcanzados (véanse más adelante el cuadro 7 y las notas 6 y 7).

pueden recibir un reconocimiento oficial que les sirve de antecedente para optar a una escuela o universidad o para colocarse en el mercado del trabajo.

Francia ha establecido centros de evaluación y el Reino Unido ha diseñado un sistema de calificaciones vocacionales nacionales (OCDE, 1996). El sistema del Reino Unido ha tenido un profundo impacto en la evaluación de competencias y métodos de certificación no sólo en los campos tradicionales de la capacitación vocacional, sino también en amplios sectores del mercado del trabajo y de la población trabajadora. Sin embargo, el análisis de la OCDE empleado en este artículo todavía se basa en los niveles CINE de logros educativos para efectuar las comparaciones internacionales.

Tendrá gran prioridad en la planificación para el futuro la atención que se preste a las cohortes que ingresan al trabajo. El primer estudio mundial de las principales calificaciones de los adolescentes (OCDE, 2001a) compara los conocimientos de escritura, matemáticas y ciencias de más de 250 000 quinceañeros en 32 países (27 de ellos de la OCDE). México y Brasil participaron en este primer programa de evaluación internacional de estudiantes; quedaron en último lugar en las tres áreas estudiadas y mucho más abajo que los

demás países en matemáticas y ciencias, aunque su producto interno bruto por habitante era similar al de otros tres países participantes: Polonia, Rusia y Latvia. Estos resultados vuelven a confirmar la necesidad de dar una mejor educación a la juventud de la región, y pone de relieve cuáles son las áreas deficitarias. Al mismo tiempo, sería importante llevar a cabo más investigación comparada para tratar de identificar el peso relativo de las distintas causas del mal desempeño, sobre todo en países que exhiben niveles similares de inversión en educación pero que obtienen resultados muy distintos.

Además de preparar a los trabajadores del futuro, los sectores público y privado deben atender a la capacitación y al mejoramiento de la productividad de los trabajadores que ya forman parte de la fuerza laboral. La capacidad de los trabajadores más antiguos para aprender nuevas habilidades y sobre todo para mantenerse al día en estructuras industriales y ocupacionales que se modernizan, contribuye de manera importante a mantener su productividad. Este es un tema fundamental en el mercado del trabajo de América Latina y el Caribe, dado el envejecimiento y mayor longevidad de su población.

III

Las políticas de educación secundaria y superior y el mercado del trabajo: ¿qué debe hacerse?

El principal desafío para la región es el de mantener a los estudiantes en la escuela hasta que se gradúen de la secundaria. Elevar las tasas de retención en el ciclo superior de la enseñanza secundaria tendrá el mayor impacto a corto plazo. Las bajas tasas de transición de la enseñanza primaria al ciclo inferior de la secundaria y de éste al ciclo superior de la educación secundaria son actualmente las preocupaciones más graves de la educación pública. La transición de la escuela al mundo del trabajo y la participación en la fuerza trabajadora de jóvenes de 15 a 29 años, tanto mientras continúan su educación como luego de terminar la educación formal, son también problemas importantes en los países latinoamericanos. Las crecientes exigencias de preparación que imponen los mercados del tra-

bajo, el aumento del desempleo en los últimos años y las mayores expectativas económicas de los individuos y las sociedades han dado lugar a una creciente preocupación regional por asignar mayor importancia a los programas de educación técnica y vocacional en el ciclo final de la enseñanza secundaria y en la educación superior.

1. Educación vocacional y capacitación en el trabajo

Los tramos superiores de la educación secundaria son considerados cada vez más tanto la vía para acceder a ocupaciones calificadas y bien pagadas como la antecámara de la universidad. Dadas las crecientes exigencias

CUADRO 3

América Latina y algunos países de la OCDE: Matrícula en programas técnicos y vocacionales de nivel secundario superior, 1999^a

País	Egresados del ciclo superior de la escuela secundaria ^b	Distribución de la matrícula en el ciclo superior de la escuela secundaria, según la orientación del programa		
		General	Técnico-vocacional	De la cual, proporción relacionada con el trabajo
Japón	95	74	26	c
Alemania ^d	92	35	65	49
Países Bajos	92	33	67	20
Reino Unido	..	33	67	c
Suiza	83	35	65	57
Promedio países de la OCDE	79	49	51	16
Estados Unidos	78	..	..	..
España	73	69	31	5
Portugal	..	75	25	c
Perú ^d	57	76	24	0
Chile ^d	56	58	42	1
Brasil ^{d/e}	44	70	30	..
Argentina ^d	40	57	43	0
Uruguay ^d	..	81	19	..
México	31	86	14	c
Paraguay ^d	31	84	16	c

Fuente: Carlson, sobre la base de OCDE (2000b y 2001b).

^a Incluye instituciones públicas y privadas y alumnos de jornada completa y parcial.

^b Graduados del ciclo superior de la enseñanza secundaria como porcentaje de la edad típica de graduación.

^c La categoría no corresponde.

^d 1998.

^e Brasil tiene un programa de enseñanza secundaria de tres años y de un solo nivel.

de preparación, haber cumplido el último ciclo de la educación secundaria se está considerando requisito mínimo para ingresar con éxito en el mercado del trabajo. Por lo general, en los países de la OCDE la mitad de los alumnos del ciclo secundario superior cursan programas técnico-vocacionales o de aprendices, aunque no sucede así en España, Portugal y Japón (cuadro 3). En los países latinoamericanos se sigue dando mayor importancia a los programas de educación general. Se exceptúan Chile y Argentina, donde más del 40% de los alumnos de los ciclos superiores de la enseñanza secundaria asisten a escuelas técnicas y vocacionales, cifra que supera a las de España, Portugal y Japón. La educación técnica en la enseñanza secundaria superior tiene raíces históricas y culturales, lo que se aprecia en la similitud entre los países latinoamericanos y los dos países de la península ibérica. En los países de la OCDE, en promedio, una sexta parte de los alumnos de nivel secundario superior en escuelas técnico-vocacionales o sistemas de aprendices reciben capacitación con base tanto en la escuela como en el trabajo, aunque aquí también hay importantes excepciones: en el Reino Unido, Japón y Portugal esta categoría no existe en absoluto, y en España tiene muy poco peso.

Uno de los ejemplos emblemáticos en materia de capacitación para el mercado del trabajo es el sistema dual de aprendices que existe en Alemania. El establecimiento de sistemas de este tipo en el nivel secundario superior, adaptados adecuadamente a las circunstancias nacionales, podría ser una solución concreta para la expansión de la enseñanza técnica en los países latinoamericanos y para mejorar la dotación de personal calificado que necesita la región. Sin embargo, en América Latina —con la excepción de Chile—⁵ casi no existen programas de esta índole, que son comunes en Alemania, Suiza y los Países Bajos, donde están muy desarrolladas las cofradías. Cabría estimular la experimentación en este campo buscando formas locales adecuadas de adaptar el sistema de aprendices a las idiosincrasias de las sociedades latinoamericanas. En Chile, por ejemplo, la falta de seguros para proteger a los empleadores ante accidentes de los alumnos constituye una gran barrera para la participación de las empresas en estos programas, sobre todo de empresas

⁵ Véase en Bravo y otros (2001) una evaluación completa del sistema aplicado en Chile.

pequeñas y medianas que podrían ofrecer muchas más posibilidades de trabajo combinado con estudio. Un simple acuerdo de establecer un sistema de seguros representaría un enorme avance.

2. ¿Cómo elevar las tasas de retención en el ciclo superior de la enseñanza secundaria?

En América Latina, la proporción de alumnos que llega a graduarse del ciclo superior de la enseñanza secundaria raras veces alcanza a la mitad de la proporción correspondiente en los países de la OCDE, y también hay menos años de instrucción en ese ciclo. Cada país decidirá sus propias prioridades educativas, pero para los países que quieren competir en la economía global la educación secundaria superior debiera ser una preocupación prioritaria en su esfuerzo por elevar los niveles nacionales de calificación para que no aumente —sino que tal vez incluso disminuya— la desigualdad general de los sistemas educativos en la región. Los países latinoamericanos se están quedando atrás en la tarea crítica de ampliar la educación secundaria superior y la educación terciaria no universitaria, motor principal para preparar la mano de obra calificada que necesitan las empresas industriales, agrícolas y de servicios. Huelga señalar que todos los individuos debieran tener iguales oportunidades de seguir educándose hasta donde quieran y que el acceso a una educación secundaria completa debiera ser un derecho básico de toda la población, como ocurre ya en los países industrializados.

La situación de la enseñanza en Argentina muestra claramente cuál es el desafío. El sistema de enseñanza de ese país es uno de los más avanzados de la región y en varios aspectos puede equipararse a los de los países de la OCDE. Sin embargo, registra tasas muy bajas de retención. Un análisis reciente de cohortes muestra que de 100 alumnos que ingresan a la escuela primaria, 84 llegarán al séptimo grado, 76 ingresarán al noveno grado, 40 cursarán el último grado de la escuela secundaria, 35 se matricularán en la universidad y sólo siete se graduarán (Banco Mundial, 2000).

Hace falta en América Latina un gran salto adelante para elevar las tasas de egreso de la escuela secundaria, proporcionar oportunidades de capacitación técnica ligadas con la educación secundaria y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior, haciendo especial hincapié en los programas universitarios de ciencias naturales y aplicadas y de ingeniería. El sistema de educación superior tiene que adaptarse a las necesidades cambiantes de la industria y los ser-

vicios. Se necesitan mecanismos eficaces de información sobre el mercado del trabajo, como estudios de seguimiento de egresados y consultas periódicas con los empleadores y los ex alumnos, para poder ajustar los programas de estudio. En Dinamarca, por ejemplo, representantes de la industria, e incluso gerentes de grandes empresas, suelen formar parte de las juntas departamentales de las universidades para asesorarlas sobre las prioridades de capacitación e investigación (Salmi, 2001) y lo propio ocurre en las nuevas instituciones tecnológicas de México que ofrecen cursos de dos años de duración (Castro y Levy, 2000).

3. Remediando la desprofesionalización de la enseñanza superior

Castro y Levy describen lo que han denominado “la desprofesionalización de la educación superior”. Debido a los grandes incrementos de matrícula en ese tramo, se generan más aspirantes a los puestos de trabajo que los que puede absorber el mercado, de modo que los graduados, al no poder encontrar una colocación acorde con sus estudios, aceptan cualquier empleo que puedan encontrar. Por su parte, entre los alumnos de secundaria que ingresan directamente al mercado del trabajo, los que estaban en programas técnicos se emplean en ocupaciones técnicas que exigen más que educación primaria, pero en las cuales las habilidades requeridas pueden aprenderse en el trabajo. Otros alumnos de uno y otro origen obtienen calificaciones que les permiten ingresar a la educación superior centrada en carreras profesionales, como derecho, ingeniería, medicina, etc.⁶ Este sigue siendo el modelo básico para el cual se diseña la mayor parte de la política pública. Si bien es cierto que funcionó bien por muchos años, los egresados de todos los niveles son más numerosos que las oportunidades que ofrece el crecimiento del mercado del trabajo, de modo que las cómodas hipótesis en que se asentaba el modelo ya no son sustentables.

Cuando los egresados de la educación superior no pueden encontrar trabajo concordante con sus estudios, sus títulos profesionales les ayudan a obtener un mejor empleo que los que no tienen estudios superiores;

⁶ En Castro y Levy (2000) se presenta un lúcido análisis de las políticas de educación superior en América Latina y se formulan recomendaciones de reforma que redundarían en un sistema educativo que ofrecería oportunidades más flexibles, útiles y eficientes, y más acordes con las necesidades de un mercado del trabajo que se globaliza cada vez más.

los primeros ocupan entonces gran parte del mercado de las ocupaciones a las que antes accedían los egresados de la escuela secundaria. De esta manera, como los diplomas de la educación superior resultan rentables, muchos graduados de las escuelas técnicas dejan de lado sus calificaciones y tratan de usar sus diplomas para ingresar a la educación superior, porque las remuneraciones para los graduados de la educación universitaria son mucho más altas. Sin embargo, este hecho no puede analizarse aisladamente, sobre todo en los países latinoamericanos donde el mayor nivel educativo alcanzado se asocia muchas veces, por lo menos por ahora, con una tasa más alta de cesantía. Aunque la educación tiene primera importancia en el mejoramiento de las políticas microeconómicas de los países latinoamericanos, las políticas educativas y las acciones en este campo deben formar parte de un conjunto integrado de reformas a nivel micro, entre ellas, por el lado de la demanda, la generación de un entorno propicio para crear oportunidades de trabajo de alta productividad.

Castro y Levy proponen dos posibles soluciones al problema de la desprofesionalización; ambas ya se aplican, pero deben ganar mayor reconocimiento y ser respaldadas por una política pública apropiada para que puedan rendir sus frutos. La primera es introducir “la educación superior general” como una opción formal de la educación superior, que complementa la enseñanza específica llamada “profesional” en materias como derecho, economía y otras disciplinas que llevan a carreras profesionales en esas áreas. La ventaja de esta reforma es que así se libera a las universidades de la presión por enseñar a los alumnos profesiones que no tienen interés en seguir o que no están equipados para practicar, con lo cual se reducen los recursos necesarios para satisfacer la demanda de capacitación universitaria en estos campos y se llega a una producción más realista de egresados en esas profesiones. Con un sistema de educación general superior se podrían desarrollar las aptitudes de redacción, lectura, matemáticas y solución de problemas que responden a las aspiraciones más generales —desde el punto de vista humanista, cultural, social y político— de formar ciudadanos cultos. Se respondería también a la necesidad de abastecer un mercado de ocupaciones administrativas y de servicios, en que el solo sector de los servicios absorbía más de 58% de la fuerza trabajadora de América Latina y el Caribe en 1999 (Banco Mundial,

2000). En efecto, con esta solución se eleva a la categoría de educación superior lo que se había considerado como responsabilidad de la enseñanza secundaria, reconociendo así la demanda cada vez mayor de conocimientos, capacidad de raciocinio y buen criterio, indispensables para trabajar en una creciente economía del conocimiento.

La segunda opción sería la de elevar la capacitación para las ocupaciones técnicas al nivel postsecundario, como ocurre con los sistemas de grados adjuntos que conceden las escuelas comunitarias de los Estados Unidos, los diplomas de las escuelas politécnicas del Reino Unido (ahora escuelas universitarias), y formas paralelas introducidas en otros países industrializados. La educación secundaria cesaría así de llevar a costas la responsabilidad de inculcar habilidades técnicas o vocacionales que los alumnos no desean aprender, dándoles la opción de matricularse en la opción postsecundaria para estudiar los ramos técnicos específicos que sí desean conocer para acceder a determinados mercados del trabajo. En los países industrializados y en algunos países latinoamericanos, como Argentina y Chile, estos cursos están creciendo con más rapidez que los cursos convencionales de cuatro años de duración. Tienen la ventaja adicional de permitir que la educación secundaria se concentre en su tarea de impartir una educación general de más alta calidad que prepare a los alumnos no sólo para el mercado del trabajo sino para su participación como ciudadanos y padres de familia responsables e informados.

Sin embargo, en opinión de la autora, la propuesta de Castro y Levy debiera ser más flexible. Los países latinoamericanos deben ofrecer a sus alumnos la posibilidad de capacitación técnico-vocacional al nivel secundario precisamente porque sólo unos pocos de ellos continúan sus estudios después de la secundaria o ingresan en la educación superior, ya sea porque no quieren o porque no tienen los medios para hacerlo y deben entrar a trabajar. En muchos países latinoamericanos la necesidad de trabajar ya es una barrera para que los jóvenes permanezcan en los ciclos superiores de la educación secundaria. Esto plantea otro tema que merece consideración política, y es la posibilidad de establecer subsidios de ingreso para los alumnos a fin de que puedan continuar sus estudios, ya sea mediante donaciones para los de menores recursos, préstamos sin interés o con interés bajo, o sistemas de financiamiento de estudio-trabajo.

IV

¿A más educación mejores ingresos?

Una mirada a las primas por educación

No se conoce sino imperfectamente el impacto de la educación y la capacitación sobre el desempeño en el mercado del trabajo. Es costumbre utilizar los salarios como indicador y así se hará en la siguiente serie de análisis. Se parte del supuesto de que un mejor desempeño en el mercado de trabajo será recompensado con remuneraciones más altas y que las diferencias de remuneración por niveles educativos constituyen una medida de los incentivos financieros que se ofrecen en un país determinado para efectuar mayores inversiones en educación (OCDE, 1997). Sin embargo, estas hipótesis presentan evidentes limitaciones. Las diferencias de ingresos laborales pueden reflejar también diferencias en la oferta de programas educativos de distintos niveles y en el acceso a ellos. Las remuneraciones dependen tanto de la elección de ocupación como del desempeño en ella: el mejor de los maestros todavía gana menos que un futbolista mediocre. Las diferencias de remuneración por nivel educativo reflejan también tanto los incentivos financieros que ofrece el país para invertir en la educación (recuérdese el ejemplo anterior de Argentina) como la contribución efectiva del sistema de educación y capacitación al éxito en el mercado del trabajo (Amjad, Reboani y Sziraczki, 2001).

Sin embargo, las estadísticas de remuneraciones son uno de los pocos indicadores del mercado laboral que se recopilan regular y sistemáticamente y, en este análisis, los países no se comparan directamente unos con otros. Sobre la base de las dos últimas encuestas de hogares levantadas en cinco países latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay— se prepararon índices de la rentabilidad de la educación para los diferentes niveles educativos, usando como base de comparación el ciclo superior de la educación secundaria, en forma separada para hombres y mujeres.⁷ Como estos índices se basan en diferencias de remuneraciones dentro de un país, excluyen los

efectos de los tipos de cambio y de la inflación, lo que permite comparar mejor las diferencias entre países. Sin embargo, subsisten otras variables explicativas, como las diferencias de ingresos laborales entre sectores. A fin de comprender mejor la experiencia reciente de los trabajadores más jóvenes en el mercado de trabajo, es útil efectuar el mismo análisis para todos los asalariados (los de 15 a 64 años) y para el grupo más joven (los de 25 a 34 años). Los cuadros 4 y 5 muestran las primas por educación en las remuneraciones para ambos grupos etarios.

¿En qué forma difieren las remuneraciones de todos los asalariados por nivel educativo y considerando por separado hombres y mujeres? Se advierte en general una fuerte correlación entre el nivel educativo alcanzado (logro educativo) y las remuneraciones de los trabajadores de 15 a 64 años en los cinco países latinoamericanos analizados. En todos ellos, los graduados de la universidad ganan mucho más que los que egresaron del último ciclo de la escuela secundaria (grupo que se usó como base del índice para calcular la prima por educación). Chile y Brasil muestran las primas más altas por educación universitaria, aunque las cifras del Brasil incluyen los graduados tanto de la universidad como de instituciones terciarias no universitarias; Uruguay y Argentina exhiben las primas más bajas. Actualmente, las primas van desde 179% para los hombres en Chile hasta 77% para las mujeres en Argentina. Casi todas estas primas por educación universitaria aumentaron en el período relativamente corto que medió entre las dos encuestas utilizadas y suelen ser más altas para los hombres que para las mujeres.

Se advierten también altas primas por educación para los graduados del ciclo secundario superior. Estas son considerables, aunque menores que las correspondientes a los graduados universitarios. En Brasil casi se dobla el potencial de ingreso laboral de un alumno al completar el ciclo superior de la educación secundaria, y en los demás países aumenta por lo menos en un tercio. Terminar el último ciclo de la educación secundaria se reconoce claramente como el punto de partida para obtener una remuneración más alta y las primas obtenidas por este motivo aumentaron en

⁷ Análisis y cálculos de la autora sobre la base de tabulaciones especiales de datos efectuadas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, basándose en las encuestas de hogares de los respectivos países.

CUADRO 4

América Latina (cinco países): Primas por educación en las remuneraciones de las personas de 15 a 64 años, por género y nivel educativo alcanzado, 1993-1999
(Índice del ciclo secundario superior = 100)

Nivel educativo alcanzado	Argentina		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay		
	1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999	
Inferior a ciclo secundario superior	Hombre	65	64	44	52	70	61	53	63	63	63
	Mujer	63	62	45	52	71	60	33	58	64	62
Ciclo secundario superior	Hombre	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Mujer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Terciario no universitario	Hombre	98	139	..	..	139	118	..	118	..	121
	Mujer	90	123	..	..	108	112	116	132	..	133
Terciario universitario	Hombre	166	203	259 ^a	270 ^a	296	279	228	217	188	196
	Mujer	176	177	233 ^a	272 ^a	224	224	189	214	173	181

Fuente: Carlson, cálculos propios de las primas por educación, basados en tabulaciones especiales preparadas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL con datos de las encuestas de hogares.

^a Incluye nivel terciario universitario y no universitario.

CUADRO 5

América Latina (cinco países): Primas por educación en las remuneraciones de las personas de 25 a 34 años, por género y nivel de educación alcanzado, 1993-1999
(Índice del ciclo secundario superior = 100)

Nivel educativo alcanzado	Argentina		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay		
	1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999	
Inferior a ciclo secundario superior	Hombre	72	71	53	55	64	72	75	64	71	72
	Mujer	69	63	48	56	64	60	64	59	60	55
Ciclo secundario superior	Hombre	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Mujer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Terciario no universitario	Hombre	98	131	..	..	127	132	..	100	..	130
	Mujer	96	137	..	..	119	128	102	132	..	110
Terciario universitario	Hombre	164	177	212 ^a	225 ^a	200	267	181	177	144	147
	Mujer	208	168	215 ^a	242 ^a	242	247	170	229	134	159

Fuente: Carlson, cálculos propios de las primas por educación, basados en tabulaciones especiales preparadas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL con datos de las encuestas de hogares.

^a Incluye nivel terciario universitario y no universitario.

el lapso entre las dos rondas de encuestas en Argentina, Chile y Uruguay. Asimismo, las primas son consistentemente más altas para las mujeres que para los hombres, lo que es algo sorprendente que podría deberse a la creciente demanda de secretarías y otro personal de servicio femenino.

Los patrones de remuneraciones diferenciales para la población trabajadora joven de 25 a 34 años son muy distintos de los que corresponden a la población tra-

bajadora en su conjunto. La diferencia más importante es que las primas actuales por educación universitaria para este grupo son bastante más bajas que para la población trabajadora en su conjunto, como también se observó en los datos de las encuestas de hogares levantadas a comienzos del decenio de 1990. Las primas por educación en este grupo joven han subido casi todas en los últimos cinco años, pero no tanto como las primas generales por educación. La principal ex-

cepción a este cuadro es Argentina, donde en los últimos cinco años de crisis económica y grave recesión ha habido un descenso dramático de 20% en la rentabilidad de la educación para las trabajadoras jóvenes con formación universitaria.

Las primas correspondientes al ciclo superior de la educación secundaria no han cambiado mucho para los trabajadores jóvenes. En todos los países estudiados estas primas son menores que las que corresponden a la población en su conjunto, por el hecho de que los jóvenes que no han llegado a los tramos superiores de la educación secundaria habrán terminado la primaria y muchos habrán cursado el ciclo inferior de la secundaria, en tanto que la población trabajadora en su conjunto todavía incluirá un gran contingente que no ha terminado la primaria. Las primas son todas más

altas para las mujeres que para los hombres, salvo en Brasil, y mucho más altas en Chile y Uruguay.

En resumen, las primas por educación para la población trabajadora joven (de 25 a 34 años) han aumentado casi todas para todos los niveles educativos, pero tres cuartas partes de ellas están todavía por debajo de las que corresponden a la población trabajadora total con las mismas calificaciones. Este hecho no es sorprendente ya que a la población más vieja también se la premia por la experiencia. Los incrementos mayores se han dado para quienes tienen educación universitaria. Sería recomendable efectuar estos análisis de la "rentabilidad de la educación" con regularidad y en períodos más largos para todos los países de la región que puedan proporcionar datos comparables a partir de sus encuestas nacionales de hogares.

V

¿Se están reduciendo las disparidades de género?

Lo que indican las diferencias de remuneraciones

Aunque tanto hombres como mujeres que han cursado la enseñanza secundaria superior y la educación terciaria ganan mucho más que aquéllos que no han terminado su educación secundaria, subsisten grandes diferencias de remuneraciones entre los hombres y las mujeres con un mismo nivel educativo. El cuadro 6 presenta las disparidades de remuneraciones entre hombres y mujeres para la población trabajadora de 15 a 64 años, y también para el grupo de 25 a 34 años, a fin de ver con más precisión si esas disparidades pudieran estar disminuyendo.⁸

Como cabría esperar y suele suceder en todo el mundo, las disparidades de ingresos laborales entre hombres y mujeres con las mismas calificaciones se registran en los cinco países analizados y en todos los niveles educativos. Ellas van desde las que se observan entre los graduados jóvenes del ciclo superior de la enseñanza secundaria en Brasil (la mujer gana en promedio sólo 44% del salario medio del hombre), hasta

las que exhiben los graduados del ciclo superior de la educación secundaria en Paraguay (la mujer ahora gana en promedio 75% del salario medio del hombre). Las disparidades actuales y sus variaciones son bastante parecidas en todos los niveles de educación (cuadro 6).

Lo que no se esperaba es que en un gran número de casos las disparidades de ingresos laborales hayan aumentado en la población trabajadora joven desde las anteriores encuestas efectuadas tres a cinco años atrás. Según los 15 cálculos de disparidad de ingreso laboral entre trabajadores jóvenes que podemos realizar para dos momentos en el tiempo, las diferencias de remuneraciones entre hombres y mujeres, que de partida eran grandes, aumentaron en 11 casos y disminuyeron sólo en tres. Incluso a nivel universitario, las dos diferencias que fue posible rastrear en los años recientes, en Brasil y Chile, se acrecentaron. Las disparidades de ingresos laborales por género en el grupo de 25 a 34 años a menudo son menores que las que se observan en la población trabajadora de 15 a 64 años. En las 17 comparaciones posibles, los trabajadores más jóvenes mostraron una menor diferencia de ingresos por género en 10 casos, y una mayor diferencia en seis. Aunque ha habido un mejoramiento general entre generaciones, las tendencias más recientes para trabajadores

⁸ Habría sido preferible usar el grupo etario de 25 a 29 años, que representa la adquisición más reciente de niveles educativos y refleja los efectos de las políticas de reforma educativa más recientes, pero las muestras eran demasiado pequeñas para efectuar esta comparación.

CUADRO 6

América Latina (cinco países): Remuneraciones medias anuales de mujeres como porcentaje de las remuneraciones medias anuales de hombres, por grupo etario y por nivel educativo alcanzado, 1993-1999

Nivel educativo alcanzado	Grupo etario	Argentina		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay	
		1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999
Inferior a ciclo secundario superior	25 - 34	66	62	51	46	77	60	59	68	56	52
	15 - 64		62		55		66		67		61
Ciclo secundario superior	25 - 34	70	69	54	44	76	72	77	75	65	68
	15 - 64		64		56		71		73		62
Terciario no universitario	25 - 34	72	72	..	..	63	70	64	..	62	57
	15 - 64		57		..		67		..		69
Terciario universitario	25 - 34		66	57 ^a	48 ^a	70	67	68		..	74
	15 - 64		56		56 ^a		57		72		58

Fuente: Carlson, cálculos propios de disparidades de ingresos laborales por género, utilizando tabulaciones especiales efectuadas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL con datos de las encuestas de hogares.

^a Incluye educación terciaria universitaria y no universitaria.

jóvenes no son alentadoras. El hecho más preocupante es que las disparidades de remuneraciones por género han aumentado para todos los niveles educativos alcanzados.

En conclusión, subsiste la disparidad entre los ingresos laborales de hombres y mujeres igualmente calificados y ha estado aumentando en los últimos

años. Ha habido un mejoramiento moderado entre generaciones, pero el incremento reciente de las diferencias entre trabajadores jóvenes sugiere que este cambio generacional no se está transmitiendo a los recién llegados al mercado del trabajo, sobre todo en un contexto de decaimiento económico y mayor globalización.

VI

En América Latina, más educación no garantiza mayores probabilidades de obtener empleo

Es una noción aceptada que la educación se relaciona positivamente con el empleo y con el ingreso y que las personas más capacitadas estarán trabajando y, si se hallan en edad económicamente activa, tendrán menos posibilidad de estar cesantes (Centro de Investigación e Innovación en la Enseñanza, 2001b). Las tasas de participación en la fuerza de trabajo, casi sin excepción, suben a medida que aumentan las calificaciones educativas, lo que se aplica tanto a los países de la OCDE como a los latinoamericanos (OCDE, 2000a). Los ingresos laborales también suelen aumentar en América Latina, aunque en forma diferenciada, cuando se sube en la escala educativa. Esta observación es muy lógica, ya que para promover su desarrollo económico y

mantener su capacidad de competir, tanto los países de la OCDE como los de América Latina dependen cada vez más de la existencia de un contingente estable de trabajadores bien preparados.

Sin embargo, es muy importante destacar que en materia de desempleo los patrones en los países latinoamericanos no son los mismos que en los países de la OCDE (cuadro 7). De las tasas nacionales de desempleo desagregadas por género y nivel educativo que componen el promedio de la OCDE sólo el 8% muestra un alza cuando el nivel educativo alcanzado es más alto. En cambio, de las tasas de desempleo desagregadas disponibles en los países latinoamericanos más del 40% (16 de 28) **sube**, no baja, al elevarse el nivel

CUADRO 7

América Latina (cinco países): Tasas de desempleo por nivel educativo para la población entre 25 y 64 años, 1998

País		Desempleo por nivel educativo alcanzado			
		Por debajo del nivel secundario superior (%)	Nivel secundario superior y postsecundario no terciario (%)	Nivel terciario Tipo B ^a (%)	Nivel terciario Tipo A ^b (%)
Brasil	Hombre	5.9	4.7	2.7	3.7
	Mujer	12.5	9.0	3.4	1.5
Chile	Hombre	4.7	4.1	5.6	2.4
	Mujer	3.6	5.0	7.7	2.3
México	Hombre	1.7	2.0	2.1	2.4
	Mujer	3.3	4.6	1.9	2.6
Paraguay	Hombre	2.6	2.8	3.5	2.8
	Mujer	5.5	4.5	2.5	2.7
Uruguay	Hombre	5.4	5.2	..	1.4 ^c
	Mujer	12.8	8.7	..	2.7 ^c
Promedio países de la OCDE	Hombre	8.9	5.3	4.3	3.3
	Mujer	10.0	7.6	5.2	4.6

Fuente: Carlson, cálculos propios basados en datos de la OCDE (2000b).

^a Los programas terciarios de tipo B son típicamente más cortos que los de tipo A y apuntan a entregar habilidades prácticas, técnicas u ocupacionales para la entrada directa al mercado del trabajo, aunque es posible que la enseñanza cubra también algunos fundamentos teóricos. Tienen una duración mínima equivalente a dos años con jornada completa.

^b Los programas terciarios de tipo A son principalmente de carácter teórico y se han concebido con miras a calificar a los participantes para incorporarse a programas de investigación y a profesiones con muy altas exigencias. Tienen una duración mínima equivalente a tres años con jornada completa, aunque por lo general duran cuatro años o más. También incluyen programas de posgrado como los de maestría.

^c Incluye los niveles terciarios de tipo A y B.

educativo alcanzado. Este no es un fenómeno aislado ni reciente. Cifras para 1996, que abarcaban sólo tres países latinoamericanos, mostraban que la mitad de las tasas de desempleo desagregadas disponibles **subían** junto con elevarse el logro educativo (OCDE, 2000c).

Parece haber un marcado desajuste en la región entre la utilidad real o percibida de la formación para el trabajo y la capacidad del mercado del trabajo para proporcionar empleos que correspondan a ella, lo que plantea graves cuestiones de política desde el punto de vista tanto de la educación como del mercado del trabajo. Este es un tema muy pertinente hoy en América

Latina en su conjunto, en vista de su creciente desempleo, que estaba llegando al 9% (Ocampo, 2001). Cabe señalar que en este análisis no se comparan las tasas de desempleo mismas, sino que se analizan las diferenciales de las tasas de desempleo por nivel de educación dentro de cada país.⁹ Este análisis de disparidad dentro del país evita muchos de los problemas que se plantean cuando se comparan distintas tasas nacionales. Sería útil tratar de evaluar el subregistro del desempleo en los países latinoamericanos a fin de conocer con más exactitud la situación del mercado del trabajo.

⁹ Las bajas tasas de desempleo de un país pueden reflejar un subregistro de las personas que buscan trabajo, sobre todo si no existen prestaciones de cesantía o si el desempleo se define de

manera muy restringida. Véase en Weller (2000) y OCDE (2001c y 1997) un examen más detallado de estos temas en América Latina.

VII

Medición: la clave de la investigación basada en la evidencia

Un elemento indispensable para elaborar políticas informadas es el análisis cuantitativo, para el cual es condición ineludible la medición estadística, ya sea gubernamental o proveniente de fuentes internacionales o privadas. Los datos que ha usado el presente artículo dan valiosa información comparable sobre el estado de la educación y su relación con el comportamiento del mercado del trabajo para la población en general, lo que es muy útil para la elaboración y seguimiento de las grandes políticas (por ejemplo, las prioridades en la reforma de la educación). Pese a sus limitaciones, dichos datos suministran mediciones significativas —para estos propósitos de carácter general— en países que obtienen de sus encuestas nacionales de hogares datos sólidos que han sido estandarizados para constituir indicadores internacionalmente comparables de la educación y del mercado del trabajo. Pero queda mucho por hacer para mejorar las encuestas nacionales de hogares y para elaborar indicadores en los países de América Latina y el Caribe, a fin de establecer como práctica rutinaria, sobre la base de metodologías uniformes, el cálculo de las primas educativas que devengan los distintos logros educativos, por edad, género y, en lo posible, ocupación. Se necesita más inversión en registros de empresas y mejoramiento de las encuestas de empresas, haciendo hincapié en el componente laboral. En el plano más elemental, esto supone insertar preguntas bien concebidas sobre las características y calidad de la mano de obra de las empresas en los programas de encuestas industriales o empresariales de los gobiernos nacionales, con el fin de conocer mejor la contribución del capital humano a la productividad y al crecimiento económico.

Subsisten importantes lagunas en las estadísticas de educación, capacitación y fuerza de trabajo, lo que obstaculiza el estudio en profundidad de la relación entre el trabajo y la educación y capacitación. Los programas nacionales de recolección de datos en los países latinoamericanos no proporcionan informaciones y análisis pormenorizados que permitan comprender la dinámica de la educación y del mercado del trabajo dentro de los países e impulsar medidas aplicables a corto plazo. Las metodologías de la medición

no han avanzado a la par con las innovaciones y la evolución del sector productivo. Hay mucha turbulencia bajo tasas globales de empleo, desempleo o remuneración que a menudo encubren procesos schumpeterianos de destrucción creativa y el impacto del ciclo económico.¹⁰ Aunque la proporción del empleo que corresponde a la industria ha cambiado muy poco en los últimos 30 años (de 23.1 % en 1970 a 21.4 % en 1997, según Katz), los empleos locales más calificados y con componentes de ingeniería y tecnología han sido reemplazados sistemáticamente por los empleos menos calificados requeridos para ensamblar componentes importados (Katz, 2000). Es preciso cuantificar con más precisión estos procesos para conocerlos mejor.

Conseguir y mantener un empleo es tarea más difícil en el mundo globalizado de hoy y, sin embargo, no se conoce suficientemente el impacto del libre comercio, la liberalización del mercado, las estructuras reguladoras nacionales y otros factores sobre las perspectivas que tienen personas con distintos grados de educación y capacitación de mantenerse empleados con salarios crecientes y seguridad en el cargo. Se necesita mucho más investigación para conocer la microeconomía de la educación, de las competencias y del mercado del trabajo. Habría que aprovechar mejor en la región los datos que maneja el sector privado —por ejemplo, recopilando información sobre recortes de puestos de trabajo, como se hace en forma algo más sistemática en los países de la OCDE.

La agenda de investigación debe impulsar el adecuado seguimiento del desempeño del sistema educativo, de sus alumnos y de las competencias de los adul-

¹⁰ En Schumpeter (1950) se define el llamado “proceso de destrucción creativa”. Dicho autor sostiene que la esencia del capitalismo radica en que es un proceso evolutivo de cambio económico que, por su propia naturaleza, nunca es estacionario. El resultado neto es un proceso que “crea y destruye” las estructuras existentes (empresas/empleo) por efecto de la competencia de nuevos productos, nuevas tecnologías, nuevas fuentes de abastecimiento, nuevos tipos de organización industrial. Señala que no se trata de una competencia de precios sino de un hecho más fundamental —el servicio/producto existente es destruido para ser reemplazado por uno nuevo. Es la competencia que vemos hoy en el sector de la tecnología de la información y de las comunicaciones, agudizada por efecto de la concentración, el mayor tamaño de las empresas y la globalización.

tos. Todos los países de la región debieran, aplicando indicadores estandarizados reconocidos, poder informar sobre su sistema educativo y así compararse con otros países, no sólo de América Latina y el Caribe, sino de todo el mundo. Todos ellos deben esforzarse por medir las competencias básicas de su población adulta

para el mercado del trabajo, utilizando normas aceptadas internacionalmente, con el fin de identificar los puntos en que se necesita una acción correctiva. Y también deben esforzarse por establecer sistemas de certificación de las competencias de los maestros, los alumnos y la fuerza de trabajo.

VIII

Conclusiones y agenda de política

1. Conclusiones

Aunque la educación es de importancia primordial para el mejoramiento de las políticas microeconómicas de América Latina, las políticas y medidas relativas a la educación deben formar parte de un conjunto integral de reformas microeconómicas, que incluyen por el lado de la demanda la creación de un ambiente propicio para generar empleos de más alta productividad. Al hacer frente a la globalización, es el empleo (y, por supuesto, el desempleo) el que sirve de puente entre los aspectos macroeconómicos de las políticas de globalización, comercio y otras, al vincularlas con las dimensiones humanas de la globalización, como la creación de empleo, la seguridad en el trabajo y el empleo asalariado, que son las vías principales para determinar los ingresos y modificar su distribución. A esto hay que agregar los demás factores relacionados con el empleo, como previsión social, acceso a educación y capacitación de buena calidad y servicios de salud.

Pese a lo mucho que han invertido en la reforma de la educación, los países latinoamericanos todavía están quedándose a la zaga de sus competidores en la formación de capital humano, sobre todo en lo que toca a la educación secundaria superior y a la enseñanza técnica. La tendencia a que el mercado del trabajo premie los logros educativos, que es bastante común en todos los países de la OCDE, es mucho más difusa en América Latina, donde en varios países resulta negativa. En los países de la OCDE sólo el 8% de las tasas de desempleo nacionales disponibles por nivel educativo y género sube cuando se eleva el nivel de educación. En cambio, la cifra es de más de 40% en los países latinoamericanos, y el desempleo en ellos **sube en lugar de bajar** cuando los niveles educativos son más altos. Parece haber un desajuste grave en la región entre la suficiencia real o percibida de la calificación para el trabajo y la capacidad del mercado para gene-

rar empleos que correspondan a ella. Sin embargo, para los que están en el empleo asalariado, hay una prima clara y positiva por educación, que aumenta a medida que se asciende en la escala educativa. Un certificado del ciclo superior de la enseñanza secundaria marca una gran diferencia, pero si el título es universitario la diferencia se hace enorme, tanto para hombres como para mujeres y para trabajadores de mayor edad y más jóvenes (véase más atrás los cuadros 4 y 5).

Hemos visto también que subsisten grandes diferencias de remuneración entre hombres y mujeres con similares logros educativos. Lo que no se esperaba ver es que en la fuerza de trabajo joven, en un gran número de casos, las disparidades de género han aumentado desde la rueda anterior de encuestas (tres a cinco años atrás). Se sigue observando disparidad de ingresos entre hombres y mujeres con el mismo nivel educativo y esta disparidad ha ido aumentando en los últimos años.

Obtener más y mejor educación es una de las iniciativas más importantes que pueden tomar los trabajadores para encarar la globalización. Esta medida, aunque no sea suficiente, es cada día más necesaria. La economía globalizada da mayor importancia a la educación, la capacitación y las competencias y habilidades básicas como factores claves en la inversión, el comercio y la competencia por empleos y mercados. Para su nivel de desarrollo, América Latina acusa un grave déficit de capital humano. Por esto, y por exhibir una de las mayores desigualdades del mundo en materia de distribución del ingreso, en la región es muy difícil mejorar la educación, ya que educación no es sólo lo que se aprende en la escuela, sino también el capital educativo que se acumula en el hogar y el capital social que proviene de la vida cotidiana.

La disyunción entre la calidad de la educación privada y de la educación pública en Chile se aprecia en los exámenes aplicados a alumnos de octavo grado

el año 2000. En el grupo de más alto rendimiento (con mejores puntajes) hubo un 5% de alumnos provenientes de escuelas municipales gratuitas (aunque en esas escuelas estudiaba el 60% de los alumnos); un 10% proveniente de escuelas privadas subvencionadas por el Estado, y un 85% proveniente de escuelas privadas de barrios acomodados donde los niños traen consigo una "cultura de aprendizaje".

También son preocupantes los resultados que ha obtenido Chile en pruebas internacionales que miden las competencias de los adultos. Estas mediciones han mostrado en forma muy dramática que el analfabetismo funcional en los adultos constituye un problema mucho más grave que lo que se suponía, en momentos en que los mercados del trabajo registran una demanda creciente de calificación. Y los resultados obtenidos en el año 2000 entre quinceañeros de México y Brasil indican que el patrón de competencias insuficientes en la población adulta persiste en las últimas cohortes recién egresadas de sistemas educativos que han experimentado grandes reformas y recibido cuantiosas inversiones financieras. Es probable que otros países de la región tengan resultados parecidos o aun peores. Mientras no haya un mayor número de países que midan y vigilen sus sistemas educativos y las competencias de estudiantes y adultos, no nos queda sino señalar la experiencia de estos pocos países que han participado en los programas internacionales de medición de la educación. En realidad, se necesita contar con esta importante información para cada uno de los países de la región.

De los factores estudiados al analizar las remuneraciones, el logro educativo es el que más influye en los ingresos en la mayoría de los países, incluso cuando se toman en cuenta las variaciones de los demás factores. Esto apoya la tesis de que debe darse máxima prioridad a la retención de alumnos hasta que se gradúen del ciclo secundario superior, ya que haber terminado la enseñanza secundaria es por sí solo un punto de referencia que marca el logro educativo y también allana el camino hacia la educación terciaria. Los análisis de las primas por educación también confirman esto claramente para los cinco países estudiados. Asimismo, hemos visto que a falta de otros factores que respalden la calidad de los postulantes, los empleadores usan los métodos de certificación para elegir a quienes contratan. Las credenciales del sistema educativo, como los certificados de graduación de la escuela secundaria, los diplomas universitarios, etc., son sumamente importantes. Incluso más importantes que la experiencia por sí sola.

2. Agenda de política para hacer frente a la globalización

Esta agenda debe basarse en el principio de buscar más igualdad, porque es la muy severa inequidad en la región la que hace tan difícil el cambio y frena el avance de los países en la competencia mundial, sobre todo en lo que se refiere a educación y oportunidades de empleo. Las siguientes propuestas apuntan a que la región pueda encarar los desafíos de la globalización, a hacer que los países crezcan de manera sostenible y a lograr que los individuos estén equipados para aprovechar al máximo sus potencialidades:

- Establecer como meta prioritaria el que todos los alumnos completen el ciclo superior de la educación secundaria. Dar a todos la oportunidad de acceder a una educación secundaria formal que incorpore capacitación técnica y oportunidades de aprendizaje dual, basado en parte en la escuela y en parte en el trabajo, dando prioridad a los alumnos más pobres.
- Según lo permitan los fondos, ampliar el acceso a la educación terciaria a todos los segmentos de la población, con becas de estudio generosas y programas de crédito estudiantil y de estudio-trabajo, para que los niños talentosos de los estratos más pobres puedan llegar a las mejores universidades.
- Introducir la "educación superior general" como una opción formal de la educación superior, para complementar las llamadas "opciones educativas profesionales", como el derecho, la economía y otras que llevan al ejercicio profesional en estas áreas. La educación superior de carácter general responde bien al mercado de ocupaciones administrativas y de servicios que absorben la mayor parte de la fuerza trabajadora en América Latina y el Caribe.
- Mejorar el financiamiento y la eficiencia del sistema educativo y buscar en el sector privado fuentes alternativas de recursos, los que ahora provienen del sector público.
- Lograr que las empresas y la industria se involucren activamente en estas tareas. Trabajar con los gobiernos y el sector privado para aunar a los sectores empresariales y de la educación en la empresa común de llevar adelante sistemas de capacitación eficaces enclavados en la escuela y en las empresas. Esto supone identificar los asuntos polémicos que crean barreras y trabajar para echarlas abajo.

Las reformas macroeconómicas casi siempre se hallan en primera línea. Sin embargo, es a nivel micro que se necesita mucho más trabajo para profundizar los cambios y emparejar la cancha a fin de que los países

y sus ciudadanos puedan encarar la globalización. Este es el desafío que deberá confrontar la región de América Latina y el Caribe.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Akerlof, G.A. (1970): The market for lemons: Quantity, uncertainty and the market mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, N° 3, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Amjad, R.P. Reboani y G Sziraczki (2001): Key issues in education and training statistics, en P. Garonna y otros (eds.), *Achieving Transparency in Skill Markets*, Milán, Italia, Franco Angeli.
- Banco Mundial (1999): *World Development Report 1998/99. Knowledge for Development*, Washington, D.C.
- _____ (2000): *Poor People in a Rich Country. A Poverty Report for Argentina*, Washington, D.C.
- Bravo, D. y D. Contreras (2001): Competencias básicas de la población adulta, Santiago de Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción/Universidad de Chile, Departamento de Economía / Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
- Bravo, D. y otros (2001): Formación dual: un desafío para Chile, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Carlson, B.A. (1998): *Measuring Labour Market Outcomes of Education*, Household Surveys: Redesign of the Current Household Survey of Argentina, First Meeting on Public Statistics of the Inter-American Statistical Institute (IASI), Buenos Aires, junio.
- _____ (2001): *Education and the labour market in Latin America: Why Measurement Is Important and What It Tells Us About Policies, Reforms and Performance*, serie Desarrollo Productivo, N° 114, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2002): Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment, *inédito*.
- Carlson, B.A. (ed) (1999): *Social Dimensions of Economic Development and Productivity: Inequality and Social Performance*, serie Desarrollo productivo, N° 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- Castro, C. y C. Levy (2000): *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1992b): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev2-P, Santiago de Chile.
- _____ (1998): *Panorama social de América Latina 1997*, LC/G.1892-P, Santiago de Chile.
- Centro de Investigación e Innovación en la Enseñanza (1998): *Human Capital Investment: An International Comparison*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- _____ (2001a): *Education Policy Analysis, 2001. Education and skills*, París, OCDE.
- _____ (2001b): *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, París, OCDE.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (1994): *Mano de obra: Encuesta integrada de hogares*, Asunción, Paraguay.
- _____ (1999): *Mano de obra. Encuesta integrada de hogares 97/98*, Asunción, Paraguay.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1993): *Pesquisa nacional por amostra de domicilios*, Rio de Janeiro, Brasil.
- _____ (1999): *Pesquisa nacional por amostra de domicilios*, Rio de Janeiro, Brasil.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1994): *Encuesta permanente de hogares*, Buenos Aires.
- _____ (1999): *Encuesta permanente de hogares*, Buenos Aires.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1994): *Encuesta continua de hogares*, Montevideo.
- _____ (1999): *Encuesta continua de hogares*, Montevideo.
- Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1998): *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1996*, Santiago de Chile.
- _____ (2000): *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago de Chile.
- Ocampo, J.A. (2001): Más y mejores empleos, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, N° 18, Santiago de Chile, CEPAL.
- OCDE (1996): *Measuring What People Know: Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*, París.
- _____ (1997): *Economic Surveys: Mexico, 1996-1997*, París.
- _____ (2000a): *Literacy in the Information Age*, París.
- _____ (2000b): *Education at a Glance OECD Indicators 2000*, París.
- _____ (2000c): *Investing in Education: Analysis of the WEI Indicators*, París.
- _____ (2001a): *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, París.
- _____ (2001b): *Education at a Glance OECD Indicators 2001*, París.
- _____ (2001c): *Economic Surveys: Brazil 2001*, París.
- Reimers, F. (ed.) (2000): What can we learn from studying educational opportunity in the Americas, *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Reinhardt, N. y W. Peres (2000): Latin America's new economic model: Micro responses and economic restructuring, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Salmi, J. (2001): Tertiary education in the 21st century. Changes and opportunities, *Journal of the Programme on Institutional Management in Higher Education: Higher Education Management*, vol. 13, N° 2, París, OCDE.
- Schumpeter, J. (1950): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1997): *International Standard Classification of Education: ISCED-97*, París.
- _____ (2000a): *World Education Report 2000*, París.
- _____ (2000b): *Anuario estadístico 1999*, París.
- Weller, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.