

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1518(Sem.82/2)
7 de abril de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario-Taller "Reforma de la educación media en Chile:
¿Más equidad?"

Santiago de Chile, 10 y 11 de abril de 1995

EDUCACION MEDIA Y LAS OPORTUNIDADES OCUPACIONALES EN CHILE

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
No ha sido sometido a revisión editorial.

95-4-357

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EL DEBATE SOBRE EL PAPEL DE LA EDUCACION EN EL ESFUERZO POR LOGRAR MAYOR EQUIDAD EN EL TRABAJO	2
A. LA PROMESA DE LA EDUCACION: MAYOR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO-INGRESO EN LA ECONOMIA MODERNA	2
1. La Propuesta de la CEPAL y la UNESCO	2
2. La visión optimista y las expectativas de las familias de estratos bajos y medio-bajos	4
3. La ligazón entre equidad en educación y equidad en el mercado de trabajo	4
B. EXCEPCIONES A LA VISION PREDOMINANTE: HIPOTESIS GENERALES Y EVIDENCIAS DEL CASO CHILENO	5
1. Que la educación no sería altamente premiada por el mercado de trabajo	6
2. Que habría otros tipos de impedimentos para que la educación sea efectivamente un vehículo de oportunidades para jóvenes provenientes de familias de estratos sociales menos favorecidos	8
3. Que una eventual mejoría de la equidad en la educación debe contrarrestar otras tendencias concentradoras del desarrollo	8
II. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y EN EL PAPEL DE LA EDUCACION	9
A. "DE COMO LA LARGA TRANSICIÓN OCUPACIONAL PERMITIÓ LA INCORPORACIÓN DE DOS GENERACIONES DE CHILENOS AL DESARROLLO, EDUCACIÓN MEDIANTE"	10
B. TENDENCIAS RECIENTES EN LA OFERTA Y LA DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO SEGUN OCUPACION, EDUCACION E INGRESO	12
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13
A. CONCLUSIONES DEL ANALISIS	13

B. IMPLICANCIAS PARA LAS REFORMAS EN LA ENSEÑANZA MEDIA	15
1. Prevención de la deserción y rescate de los desertores	15
2. Ciclo general de 10 años, con certificado y posterior especialización	15
3. Incluir más contenido global en la Educación Media Técnica y Profesional	16
4. Mejorar el apoyo a estudiantes de los liceos más pobres que quieren competir para cupos universitarios y aumentar significativamente el apoyo al financiamiento para la educación superior	16
5. Coordinar más la planificación educativa media con el análisis del mercado de trabajo	17
BIBLIOGRAFIA	18
ANEXO: CUADROS Y GRAFICOS	21

INTRODUCCION

A principios de 1995, el Ministerio de Educación de Chile inició formalmente un Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Media ("MECE Media"). Este programa, cuidadosamente preparado e imaginativamente diseñado en base a numerosos estudios y experiencias pilotos, establece como su doble objetivo central hacer a la Educación Media "de la mejor calidad y equitativa en sus resultados" para otorgar "una efectiva igualdad de oportunidades" (MINEDUC 1994:66). En este aspecto el Programa responde a uno de los principales desafíos de la reforma de la educación chilena, que es proporcionar "una educación de calidad para las personas de menores recursos", que les permita acceder a nuevos empleos productivos generados por el desarrollo económico del país (Comité Técnico Asesor 1994:31).

Para que la política educativa contribuya efectivamente a forjar una sociedad más equitativa, entonces, es necesario pero no suficiente en sí que se logre una mejor distribución de la cantidad y calidad de la educación entre la población. Este avance imprescindible en la equidad educativa debe combinarse sinérgicamente con transformaciones en otras esferas de la vida nacional, en el ámbito político, en el cultural y, sobre todo, en el mercado de trabajo. En Chile, la educación secundaria (o "media") es crítica para el éxito de esta estrategia de sinergia, porque es la etapa educativa terminal para la mayoría de la nueva generación, y la última oportunidad de impactar a favor de la equidad a través de la educación formal. Es especialmente relevante e interesante analizarla ^{1/} en el momento actual, en que se pone en marcha este Programa de MECE Media para el período 1995-2000.

Este estudio pasa revista a algunas de las hipótesis vigentes sobre el papel de la educación en la reducción de las desigualdades socioeconómicas en el mundo del trabajo; describe algunas tendencias en la oferta y la demanda de recursos humanos y la creación de empleos en un contexto de cambio en la estructura ocupacional en Chile, y formula -en base a estas observaciones- algunas sugerencias relativas a las reformas propuestas en el Programa MECE Media. ^{2/} No se pretende ser exhaustivo ni probatorio, sino plantear algunos temas que requieren profundización y presentar algunos datos empíricos descriptivos para despejar posibles mitos sobre la educación y el trabajo en Chile.

^{1/} La CEPAL lleva casi dos décadas de análisis de la relación, en América Latina, entre los adelantos educativos, los cambios en la estructura ocupacional y la equidad. Véanse los escritos de Germán Rama, Aldo Solari y otros en diversas publicaciones de la CEPAL; en CEPAL 1989; y en CEPAL 1992.

^{2/} Esta tarea de integrar el análisis de la relación entre educación, empleo e ingreso como fundamento del diseño de las reformas al sistema educativo ya ha sido iniciado por el mismo MECE Media, primero mediante la licitación de trece estudios empíricos en áreas claves de análisis y después en el esfuerzo interpretativo de estos y otros resultados (véase Mineduc, Programa de mejoramiento..., 29 de diciembre de 1994, pp.29 y 39-43). Sin embargo, persisten importantes discrepancias sobre este complejo tema y preguntas fundamentales sin responder, lo que exige mayor discusión.

En las páginas que siguen, por ende, se presentan diferentes posiciones relativas a los "issues" generales sobre educación y acceso a ocupaciones productivas. Se revisan hallazgos recientes de diversos investigadores relativos a estos temas en el caso chileno. A continuación, se describen los cambios en la evolución de la estructura ocupacional, contrastando las tendencias actuales con las históricas, y comparando la oferta de recursos humanos con la situación de la demanda, en diferentes ocupaciones. En las Conclusiones se presentan algunas sugerencias y reflexiones finales relativas a las reformas propuestas en el Programa MECE Media.

I. EL DEBATE SOBRE EL PAPEL DE LA EDUCACION EN EL ESFUERZO POR LOGRAR MAYOR EQUIDAD EN EL TRABAJO

A. LA PROMESA DE LA EDUCACION: MAYOR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO-INGRESO EN LA ECONOMIA MODERNA

1. La Propuesta de la CEPAL y la UNESCO

La propuesta sobre el papel de la educación como "eje" de la transformación productiva con equidad (CEPAL-UNESCO 1992), sigue mostrando vigencia cuatro años después de su formulación, lo que se refleja con especial fuerza en el debate actual en Chile en torno a la iniciativa MECE. En la CEPAL se considera que la mejor manera de seguir fortaleciendo esa propuesta es confrontándola con otras hipótesis y con la información empírica, lo que también contribuye a la elaboración de propuestas concretas y adecuadas a realidades específicas de esa propuesta global.

En esta propuesta se establece -además de los aspectos de transformación productiva propiamente tales- que "La equidad significa la igualdad de oportunidades de acceso, de tratamiento y de resultados" en el sistema educativo y en el mundo del trabajo (CEPAL-UNESCO 1992:87). Para que esto ocurra, debe haber un desplazamiento en el papel del Estado "de una educación que tiende, en la práctica, a reforzar las desigualdades iniciales, a una educación que, al destinar sus mejores recursos a los lugares donde existan las mayores necesidades, contribuya a elevar la equidad social...una función compensadora del Estado" (CEPAL-UNESCO 1992:121), mediante "programas de incentivos a la asistencia en favor de los niños de estratos socioeconómicos bajos y de zonas rurales e indígenas" (p.211).

Uno de los principales objetivos de la estrategia CEPAL-UNESCO es capacitar a toda la población "para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna" (p. 157).

Que todos accedan a códigos de modernidad implica mayor equidad en varios frentes: un bien en sí, un bien simbólico, un bien para la participación política y un recurso humano para la producción. Este último es tema del presente trabajo. Al respecto, el libro de CEPAL-UNESCO señala que la preocupación con la equidad en la educación, además de ética, no es ajena al crecimiento económico: "La experiencia parece indicar que una falta de atención hacia los aspectos de equidad educacional produce consecuencias negativas en el corto, mediano y largo plazo sobre el desempeño de las sociedades, incluso en el plano económico."(90).

Se arguye que el secular objetivo de la equidad económica es más factible de lograr que nunca, gracias al cambio en el papel del conocimiento en el proceso productivo. Según Alvin Toffler (1990), en la economía de hoy, el conocimiento es el factor de producción clave. Es reproducible - su transferencia generalmente no tiene precio, sólo costos de transmisión. Por eso, el capital humano es la forma más democrática de capital. El libro de CEPAL-UNESCO basa su propuesta de la educación como vehículo de equidad en el mercado de trabajo esencialmente en este postulado de Toffler, resumiéndolo así: "...puesto que el conocimiento es infinitamente ampliable, permite ser reproducido, puede utilizarse sin agotarse y a diferencia de la fuerza y la riqueza, está al alcance de los pobres. 3/ Como forma de poder...se expresa en símbolos que estarían por así decirlo, en el cerebro de los trabajadores. Esto significa, a su vez, que los trabajadores se vuelven cada vez menos intercambiables".(CEPAL-UNESCO 1992; 113) y por ende en mejor posición de regateo frente a los empleadores (Toffler 1990).

Es en otro libro de la CEPAL, Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado, publicado casi simultáneamente con Educación y Conocimiento, donde se explicita con mayor énfasis y detalle la relación entre educación y equidad en el mercado de trabajo (CEPAL 1992). Se plantea que la inversión en educación es la clave que permite combinar desarrollo con equidad sin necesidad de "trade-offs" -aunque un fuerte aumento de la inversión educativa sí implica, debido a su largo período de gestación, un menor ritmo de crecimiento económico en el corto plazo (CEPAL 1992:17). La evidencia internacional indica que no hay ninguna correlación general sistemática entre crecimiento y distribución del ingreso. No hay, por ejemplo, en contra de lo que se postulaba, una inevitable fase de concentración del ingreso como precondition de la inversión y el crecimiento. La inversión en educación formal contribuye a largo plazo al crecimiento y (potencialmente) a la equidad.

El análisis de la CEPAL establece que es completamente factible adoptar una estrategia que lleve simultáneamente al desarrollo productivo y a mayores grados de equidad y que la inversión en educación formal es la clave de esa sinergia -pero sólo si el Estado implementa un **mix** adecuado de políticas. Los países que han combinado crecimiento con mayor equidad han realizado fuertes inversiones en la educación pública gratuita. Pero también es posible que un país avance en el crecimiento, durante un tiempo y hasta cierto punto, con los mismos niveles tradicionales de concentración del ingreso y de la educación.

Por un lado, entonces, es necesario desconcentrar la inversión en educación por estrato social. Por otro lado, se requieren políticas macroeconómicas que estimulen la productividad, llevando a una creciente demanda de fuerza de trabajo calificada, lo que genera a su vez mayor motivación para que las familias eduquen más a sus hijos. Si se cumplen estas dos condiciones, en teoría puede esperarse que uno de los resultados sea una sociedad más equitativa en la distribución del ingreso y en las oportunidades de acceso a puestos de trabajo de prestigio, a la participación en la toma de decisiones, etc.

3/ Una observación que apoya la tesis de Toffler es la de que el costo marginal de mejorar el nivel de conocimiento de la población con baja educación (los pobres) es significativamente más barato que para los más educados (no-pobres). Para un análisis reciente, véase Card 1994.

Las políticas, tanto económicas como educativas, que actualmente se aplican o se propone aplicar en Chile, parecen cumplir con estas dos exigencias esenciales. La discusión al respecto - participativa por lo demás- ha renovado la secular esperanza de las familias menos acomodadas en la educación como vehículo de ascenso social y/o de mejoramiento del nivel de vida. Pero falta analizar en qué medida y en cuáles condiciones esta promesa se está o no cumpliendo en la realidad.

2. La visión optimista y las expectativas de las familias de estratos bajos y medio-bajos

La visión optimista que surge de la hipótesis de Toffler y de otros autores como Peter Drucker, Gary Becker, etc. se refleja también en la esperanza entre los jóvenes y sus familias relativo al mejoramiento de nivel de vida que vendría a través de la educación. En muchos países de América Latina, durante períodos más o menos largos, la expansión de la educación pública generó tasas significativas de movilidad ocupacional intergeneracional que, aun en los casos en que no significó mayor equidad, produjo una satisfacción a nivel personal y familiar, con la percepción de una merecida mejoría por esfuerzo y talento (CEPAL 1989).

Chile no ha sido la excepción de esta fe en la educación (véase por ejemplo CEPAL 1993). Sin ir más lejos, el documento de MECE Media hace diversas referencias al aumento de la demanda de educación secundaria por parte de amplias capas de la sociedad, desde los años '40 (MINEDUC 1994a: 11; a las altas expectativas de padres y alumnos de movilidad social (Págs. 57 y 60). En los hechos, estas demandas fueron en medida importante satisfechas (ibíd. pág. 11).

En Chile hoy, sin embargo, pasada la transición desde una estructura ocupacional fundamentada en el trabajo agrícola en que el promedio de estudio alcanzaba la educación básica incompleta, y ya muy avanzada la segunda fase de la transición ocupacional hacia un creciente peso de las ocupaciones modernas no-manuales, se confronta una situación en que la educación podrá seguir siendo canal de movilidad para la mitad menos acomodada de la sociedad sólo si la economía encuentra nuevas formas de generar empleos más productivos en cantidades suficientes.

Está claro que la etapa inicial de la masificación de la educación, cuando una gran masa de población analfabeta se incorpora rápidamente al uso de las destrezas educativas básicas, puede significar un salto cualitativo hacia una mayor equidad. Menos claro es el efecto en la equidad que se produce en una fase en que la cobertura educativa básica y media ya se ha ampliado y cuando la expansión de la educación superior parte desde niveles relativamente bajos de participación, con filtros de admisión y altos costos monetarios privados.

3. La ligazón entre equidad en educación y equidad en el mercado de trabajo

Hay por lo menos tres formas distintas en que puede manifestarse un alto grado de equidad en la estructura ocupacional:

- i) un mercado de trabajo con bajas diferencias salariales entre ocupaciones y dentro de ellas;
- ii) un mercado de trabajo en que las ocupaciones que generan mayor ingreso crecen más rápidamente que el resto, en números de personas ocupadas; y

iii) un mercado de trabajo donde es posible el acceso a ocupaciones mejor remuneradas vía un sistema educativo que corrige inequidades y/o permite un acceso meritocrático e impersonal a todos los empleos.

Se puede llegar a alguna o a todas estas situaciones equitativas por diferentes dinámicas, sólo algunas de las cuales requieren ser alimentadas por una creciente equidad en la educación. La disminución de las diferencias salariales puede deberse a cambios en la correlación de fuerzas políticas, en la situación de regateo y de oferta/demanda en ciclos económicos, etc., que no tienen que ver con educación ^{4/} y productividad. En el caso chileno reciente, ésto podría implicar una reducción de la correlación educación-ingreso, al elevarse el salario mínimo y los de ocupaciones manuales de menor educación formal. Respecto al largo plazo, sin embargo, se puede postular también lo contrario: que las diferencias de ingreso entre ocupaciones disminuyan por efecto de aumentos en la tecnificación e información incorporada en ocupaciones de menor productividad tradicional.

En general la transición ocupacional de la modernización implica justamente un aumento de las ocupaciones de mayor productividad, sobre todo en las ramas de manufactura competitiva y servicios modernos. Puede generarse una movilidad intergeneracional "estructural" como producto de la creciente proporción de puestos de trabajo mejor remunerados y de mayor prestigio; sin embargo, eso no necesariamente implica una desconcentración del ingreso, ya que todos los estratos pueden subir sus ingresos al mismo tiempo y al mismo ritmo.

La reforma educacional puede aumentar la equidad en la educación misma; en principio, el mercado de trabajo puede hacer su parte mediante creación de puestos de empleo que demandan personal calificado a ritmos mayores que el del crecimiento de los buscadores de empleo. Que ese "en principio" se convierta en "en realidad" depende de una serie de cambios ya en marcha. Hay interrogantes al respecto: si hay muchas empresas que prefieran abaratar la mano de obra, dinámicas de desarrollo y de cambio tecnológico que llevan a concentrar el ingreso nacional, fases de inversión con muy poca redistribución, procesos de apertura que favorecen el uso de mano de obra barata, etc. Estas dinámicas hipotéticas, ajenas a la reforma educativa, son también potencialmente determinantes del resultado final en cuanto a la equidad en la distribución del empleo y del ingreso.

B. EXCEPCIONES A LA VISION PREDOMINANTE: HIPOTESIS GENERALES Y EVIDENCIAS DEL CASO CHILENO

Hay varias hipótesis sobre el desarrollo, los recursos humanos y la segmentación del mercado de trabajo que cuestionan y obligan a examinar en mayor detalle la propuesta optimista de que el mejoramiento de la educación pública lleva a mayor equidad en el mercado de trabajo. Estas visiones teóricas se pueden agrupar en dos tipos: los que proponen que en ciertas circunstancias el conocimiento no es altamente valorado por el mercado de trabajo; y los que proponen que algunas características o dinámicas del mercado de trabajo no permiten que la educación siempre sirva para aumentar la igualdad de oportunidades. A continuación se resume muy someramente algunas de estas hipótesis discrepantes, con una breve referencia a las investigaciones relevantes a cada tema en el caso chileno.

^{4/} Aunque una fuerza laboral con un mayor grado de educación y conocimiento **general** (de los procesos económicos y políticos) tendrá una mayor capacidad de participar y de negociar.

1. Que la educación no sería altamente premiada por el mercado de trabajo

a) Apertura comercial y mano de obra calificada.

Krueger (1990, citado en Robbins, 1994) postula que en momentos de apertura comercial, el mercado de trabajo favorece la contratación de mano de obra barata y de baja calificación. Esto es algo similar a lo que la CEPAL ha llamado la "competitividad espuria" (CEPAL 1992). Una variante más compleja de esta postura es la idea de que existiría un freno sobre los sueldos de los trabajadores de alta y baja educación, por la necesidad de mantener una brecha competitiva favorable en el mercado mundial, también en rubros de alto valor agregado.

Estas diversas posturas teóricas tienen en común una implicancia: la educación perdería fuerza en el contexto chileno actual como garante de la igualdad de oportunidades entre los individuos que compiten en el mercado de trabajo. Sin embargo, la casi totalidad de los estudios empíricos recientes en Chile encuentran un alto retorno privado a la educación en relación al ingreso obtenido por trabajo. Uthoff (1990) encuentra un valor explicativo alto de la educación como determinante del ingreso, que además fue creciente en el tiempo. Paredes y Riveros (1994) muestran que también en el caso de las mujeres el retorno a la educación es alta, en contra de los resultados derivados de metodologías tradicionales (Véase Schkolnik 1995).

El análisis de Robbins (1994) también refuta la idea de un debilitamiento del valor de la educación en el contexto chileno reciente de apertura comercial y por ende también refuerza la visión expresada en el libro de CEPAL/UNESCO y las múltiples evidencias internacionales del mundo en desarrollo sobre el alto retorno de la educación (véase, por ejemplo, CEPAL 1994a y Schkolnik 1995). Una serie de estudios muy recientes coinciden, además, en señalar que el retorno de la educación aumenta fuertemente cuando se cuenta con educación media completa (Butelman y Romaguera 1994; Arzola 1993; Chacón 1994, Riveros 1994).

b) Devaluación de la credencial educativa.

Por otra parte, a principios de los años noventa, algunos analistas chilenos (Lemaitre, Weinstein, García-Huidobro) se preguntaban si las posibilidades de conseguir empleo productivo y buenos ingresos no se estaban desligando de la educación, medida en términos del número de años estudiados, creciendo en importancia la calidad de la institución educativa atendida (Lemaitre 1992). A primera vista, la idea de que la cantidad de estudios es menos determinante que la calidad, resulta consistente con la información que señala que la cobertura de la educación media estaría casi completa en Chile: se estaría dando el fenómeno de la "devaluación" de la credencial educativa (Solari 1994) por una sobreoferta en el mercado de trabajo de personas con ese capital humano, desplazándose la competencia hacia niveles superiores de educación, y hacia diferencias en calidad. Pollack (1992), por ejemplo, encuentra que la proporción de los jefes de hogares en situación de indigencia que tenían algunos estudios de educación media sube de 23% en 1980 a 37% en 1987, lo que podría leerse como un apoyo a la tesis de que la educación media ya no es garantía de un empleo productivo.

Por otro lado, tanto el Informe del Comité Técnico Asesor de la Comisión Nacional de la Educación como el Informe del Proyecto MECE Media indican que 80% de la población de 20 a 35 años tendría educación media completa (Comité Técnico Asesor 1994:14; MINEDUC 1994:69). Sin

embargo, el salto en el retorno de la educación justamente en el punto de completar la educación media es algo más difícil de entender si la abrumadora mayoría de adultos jóvenes cuenta con esta misma credencial. Los datos de otras fuentes, sin embargo, sugieren que es necesario tomar con cuidado esta cifra. Según la CASEN, menos de la mitad de los adultos jóvenes tenía educación media completa en 1992: este dato coincide aproximadamente con los antecedentes del último censo de población 5/ (Véase Gráfico 1 y Cuadro 1).

Esta última estimación de la oferta potencial de trabajadores con educación media completa respalda la impresión de que el diploma de educación media sigue siendo un capital clave y una ventaja importante en la competencia por empleo e ingreso en Chile.

En resumen, la educación media en particular y la educación en general siguen siendo premiadas en el mercado de trabajo chileno (Véase también cuadros 3 y 4). De hecho, en un avance metodológico reciente que toma más en cuenta el hecho de que muchas personas pobres carecen de posibilidades prácticas de estudiar aunque tienen la habilidad y el deseo de hacerlo, se sugiere que todas las mediciones del retorno marginal a la educación deben ser corregidas hacia arriba (Card 1994). 6/ Robbins, por otro lado, estima que en el caso chileno la demanda por recursos humanos con educación **superior** ha aumentado más fuertemente que para la educación media, independientemente de la evolución de la oferta. Las implicancias para la equidad y para la política educativa son complejas: si se pone todo el énfasis en aumentar la proporción de la población con educación media completa, mejora el ingreso relativo de los que habrían desertado sin el programa; pero aumenta la brecha con el ingreso de los universitarios, que verían (como han visto) aumentar más **sus** sueldos al no aumentar sus números a mismo ritmo que la demanda por sus recursos humanos altos (Robbins 1994).

5/ Aunque el tema metodológico no forma parte de los propósitos de este trabajo, cabe recordar que el documento del Proyecto de MECE Media señala las debilidades de los datos sobre matrícula y egresos expresados como proporción de la población total calculada en base a datos censales, en relación a aquéllos provenientes de una misma fuente, como la CASEN, derivada de una muestra aleatoria (MIDEPLAN 1994:18). De hecho, el dato de 80% de la población de 20-35 con educación secundaria completa es inconsistente con lo indicado en el mismo Informe de Comité Técnico Asesor (p.9) en el sentido de que 22% de los adultos jóvenes de 1990 no tenía estudios básicos completos. Si se toma esta última cifra, y si es correcta la información sobre egresados como proporción de los estudiantes que entran en primero medio, presentada en el Informe de MECE Media (p. 36-37), las cifras empiezan a coincidir con las que arrojan la CASEN y el Censo. Tomando en cuenta el ritmo de mejoría entre 1990 y 1992, podría estimarse que más de 40% de los jóvenes que actualmente salen del sistema educativo desertan sin haber obtenido la credencial de la educación media completa.

6/ "...the causal effect of education on earnings is understated by standard estimation methods" [by between 10% and 30%]. Card 1994:1.

2. Que habría otros tipos de impedimentos para que la educación sea efectivamente un vehículo de oportunidades para jóvenes provenientes de familias de estratos sociales menos favorecidos

Una de las formulaciones de esta objeción a la visión más optimista guarda relación con la segmentación del mercado laboral, y con la existencia de barreras culturales y de redes interpersonales que hacen que, en la práctica, los puestos de trabajo mejor remunerados sólo son accesibles a grupo específicos de la sociedad. Un ejemplo es la barrera entre grupos étnicos en muchas sociedades; otro es la segmentación entre el sector formal y el informal (Carnoy, et al., 1990; Uthoff 1983).

Uthoff (1983) analiza la segmentación entre el sector formal de empleo y el informal en Chile (zona metropolitana); encuentra que la educación daba altos retornos en ambos sectores, que crecían más en el sector informal durante los años setenta. El hecho de tener más educación contribuía a la constitución de un acceso ventajoso -dentro del sector informal mismo- a otros recursos como el capital. Por su parte, González (1993: 134) señala que la segmentación imperante en el mercado laboral chileno puede impedir la movilidad necesaria para la eficiencia y competitividad del sistema.

El tema de la segmentación del mercado laboral está lejos de haber sido dilucidado en Chile, y menos aún el de las barreras de tipo social, cultural y étnico a la movilidad laboral. Algunos pocos estudios (como Arzola 1993) sugieren que hay bastante campo para la movilidad sociocupacional vertical a pesar de tales trabas, pero se requiere de mucho más investigación, tanto de tipo antropológico como de economía del trabajo, para empezar a entender la magnitud de la segmentación, la naturaleza de las barreras y sus implicancias para la meta de la equidad en el empleo.

3. Que una eventual mejoría de la equidad en la educación debe contrarrestar otras tendencias concentradoras del desarrollo

Se postula también que la educación es efectivamente la clave de la igualdad de oportunidades, pero que enfrenta y debe contrarrestar otras tendencias, intrínsecas al desarrollo, hacia la concentración del ingreso. Kuznets, Fishlow y especialmente Solow 1993 (citado en Schkolnik 1995) están entre los economistas que han explorado el tema. Entre estas "otras tendencias concentradoras" están el creciente retorno al capital por sobre el retorno al trabajo en el desarrollo moderno, y el efecto de una tecnología que premiaría solamente los niveles más altos de educación.

Algunas evidencias y análisis indican que durante los últimos lustros en Chile habría aumentado, en una primera etapa, la participación del capital en el ingreso nacional, en detrimento del trabajo en general, estabilizándose posteriormente esta relación (Infante y Klein 1992). En la misma vena, datos del INE sugieren que en el período 1987-1993 la desconcentración del ingreso nacional fue mínima, a pesar de las políticas sociales incluido el mejoramiento de la educación de la población activa. 7/

7/ Este y otros aspectos analizados en el presente trabajo se desarrollaron en forma tentativa en CEPAL 1994b. Sólo algunos de los antecedentes tratados allí (sobre todo, los estudios y datos publicados por MIDEPLAN y por el INE) son retomados en el presente trabajo.

Por lo demás, otros datos del INE indican que las ocupaciones que más aumentaron sus niveles de ingreso son, por un lado, los que exigen niveles altos de educación, y por otro lado, los que menos crecieron (CEPAL 1994a). Estas evidencias, al ser considerados junto con el análisis de Robbins (1994) que indica que la educación universitaria es la más recompensada y el de Larrañaga que explicita la enorme inequidad social de acceso a las universidades en Chile (Larrañaga 1992), sugiere la magnitud del desafío a la políticas educativa y de empleo en el terreno de la equidad.

Los antecedentes algo fragmentarias hace posible formular la hipótesis tentativa de que la educación en Chile debe compensar dinámicas concentradoras, en la economía como en la dinámica social, que afectan el acceso al empleo, al ingreso y a la educación misma. De ser así, se requiere un gran esfuerzo de focalización educativa para tener un impacto positivo **neto** en la equidad en el empleo.

El tema apenas se esboza aquí. Por un lado, requiere más estudio; por otro, se entiende mejor en el contexto de la transición ocupacional que ha vivido Chile y las nuevas dinámicas de ese cambio ocupacional estructural que surgen actualmente de la estrategia de crecimiento competitivo, aspecto que se aborda en el siguiente acápite.

Esta revisión de diversas investigaciones, tanto internacionales como chilenas, permite concluir:

i) que la educación sí tiene un alto retorno de ingreso y de acceso al empleo productivo, tanto en general como en el contexto chileno actual;

ii) que este retorno aumenta significativamente cuando se alcanza la educación media completa, la cual no está muy ampliamente difundida en la población; y

iii) que pueden haber factores de segmentación de mercado y dinámicas concentradoras, poco conocidas y comprendidas, que complejizan la relación entre expansión educativa y equidad en el empleo.

II. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y EN EL PAPEL DE LA EDUCACION

Introducir la variable ocupación ^{8/} en esta etapa del análisis puede contribuir a entender mejor el efecto de la educación en la equidad en el mercado de trabajo actual en Chile. Ya algunos autores citados se han referido a esta variable, pero en general ella no ha sido plenamente aprovechado en los últimos años, en parte porque cambios recientes en el sistema de clasificación de las ocupaciones hacen muy difícil el estudio de su evolución entre censos o encuestas realizados en diferentes años.

^{8/} En los censos y encuestas oficiales, se siguen usualmente las clasificaciones internacionales (como la CIUO) que ordenan en forma diferenciada la información sobre las características ocupacionales de las personas: la ocupación (específica o aglutinada en un grupo de ocupaciones similares) de la persona activa; la rama o sector de la economía en que trabaja; y de su categoría ocupacional (empleador, cuenta propia, asalariado, etc.) Esta parte del estudio hace referencia exclusivamente a la primera de estas variables, que es la más factible de ser jerarquizado según criterios de tipo sociológico.

A. "DE COMO LA LARGA TRANSICIÓN OCUPACIONAL PERMITIÓ LA INCORPORACIÓN DE DOS GENERACIONES DE CHILENOS AL DESARROLLO, EDUCACIÓN MEDIANTE"

Las evidencias disponibles sobre la evolución de la estratificación ocupacional de Chile sugieren que la dinámica actual de cambio estructural de las ocupaciones es radicalmente de la que predominó en el país durante casi cuarenta años. Con este cambio de dinámica, cambió también el papel de la educación media en cuanto a oportunidades de acceso a empleos productivos para los diversos sectores socioeconómicos.

En el período entre 1930 o 1940 y 1970, la estructura sociocupacional de Chile (como las de varios otros países de América Latina) experimentó una notable transformación, cayéndose la proporción de trabajadores agrícolas, manteniéndose una fuerte presencia de obreros manuales, y creciendo sostenidamente la proporción de la fuerza de trabajo en ocupaciones no-manuales (oficinista, empleado de comercio, gerente o administrador, profesional y técnico). Esta gran transición, alimentada por la sustitución de importaciones, el crecimiento de la burocracia y el comercio y la introducción de nuevas tecnologías tanto productivas como administrativas, fue facilitada por la rápida expansión de la educación pública (De Oliveira y Roberts 1994).

En términos generales, la combinación de la creación de puestos de trabajo en las ocupaciones de mayor productividad con la elevación de los niveles de educación significó un aumento del ingreso personal de la población ocupada (CEPAL 1989). En términos específicos, este avance se concentró en el crecimiento de las mencionadas ocupaciones no-manuales, de manera que crecieron más los empleos precisamente en el gran grupo de ocupaciones de mayor status social (Cuadro 2). Esta transición ocupacional estructural no habría sido posible sin la expansión de la cobertura de la educación media.

De esta baja en las ocupaciones agrícolas y la persistente presencia de ocupaciones de obreros manuales (que crecieron en números absolutos pero menos rápidamente que los no-manuales de "cuello blanco"), se puede deducir una significativa "movilidad estructural ascendente" (CEPAL 1989) en que hijos de campesinos pasaron a ser obreros manuales y muchos hijos de obreros manuales -educación mediante- alcanzaron el primer renglón o peldaño del estrato de ocupaciones no-manuales, en gran parte por la incorporación de mujeres con educación media a las ocupaciones de oficinista, vendedora, y profesora de colegio. 9/

Esta transición no llegó a "completarse"; Chile no se transformó en un país de clase media, si bien más de un tercio de la población ocupada se encontraba en ocupaciones no manuales en 1982. Los desequilibrios económicos asociados con el proteccionismo, el populismo, el corporativismo, el estado benefactor y los conflictos entre clases sociales hacia el final de aquella era ya han sido analizados en toda su complejidad (aunque queda mucho por aclarar) y no serán abordados aquí. Basta recordar que las ocupaciones de obrero manual industrial cayeron vertiginosamente con el fin del proteccionismo y la política de cambio fijo de la segunda mitad de los setenta y principios de los

9/ Para un análisis de la importancia que ha tenido la incorporación de la mujer en diversas ocupaciones para el cambio global en la estratificación ocupacional y en la distribución del ingreso, véase los artículos de Irma Arriagada en la Revista de la CEPAL.

ochenta; y que se dio una movilidad descendente en estas ocupaciones -y también desde las no-manuales altas- asociada a los dos períodos recesivos, el del ajuste de "shock" y el que siguió a la crisis de la deuda en 1982, 10/ seguido a corto plazo por un proceso de recuperación.

En la última década de crecimiento económico sostenido en Chile (1984-1994), se ha generado una dinámica de cambio en la estructura ocupacional (Gráfico 2) que es marcadamente distinta de la que permitió la movilidad estructural ascendente del período analizado arriba. En los últimos ocho años ha frenado su secular caída la proporción de la población activa en ocupaciones agrícolas, fluctuando últimamente alrededor de 14-18% aun en las cohortes más jóvenes (CASEN 1992). Volvieron a aumentar sus números y su peso relativo los trabajadores manuales (no-agrícolas), tanto calificados como no calificados, y los que trabajan en servicios personales diversos. 11/

En el sector no-manual, en contraste, han crecido menos rápidamente los puestos de trabajo en ocupaciones de mayor ingreso y mayor exigencia educativa -las de profesionales, técnicos y directivos- que las de oficinistas y vendedores (ocupaciones éstas fuertemente femeninas y a veces calificadas como de "clase obrera tercerizada").

Las implicaciones de esta dinámica ocupacional aparentemente nueva para las posibilidades de equidad en el empleo -y el papel de la educación en el logro de ese objetivo- son importantes. No se ha vuelto a dar el proceso de fuerte crecimiento proporcional en los puestos de trabajo de mayor ingreso y prestigio: las ocupaciones no-manuales en general, 12/ que caracterizó el cambio social chileno de la era pre-crisis. Por ende, el mecanismo de movilidad y/o mayor equidad mediante la elevación cada vez mayor del número de años de estudio pareciera estar encontrando un freno en el menor ritmo de creación de puestos de trabajo en las ocupaciones no-manuales altas.

El nuevo motor de crecimiento constituido por la apertura y la competitividad internacional implica también aumentar la productividad de trabajadores industriales y agrícolas. Por un lado, en la "segunda fase exportadora" (MINEDUC 1994), las ocupaciones no-manuales altas, por lo menos aquéllas asociadas a la exportación de software, servicios de asesoría, etc. difícilmente absorberán grandes porcentajes de los actuales estudiantes de las amplias capas más pobres. Por otro, sin embargo, el aumento del ingreso relativo de los profesionales puede ser un señal de mayores espacios potenciales en algunas ocupaciones de este estrato, todavía no llenados por la producción suficiente de nuevos profesionales desde la educación superior, como sugiere Robbins (1994).

10/ Para una mayor discusión de estos cambios en las estructuras ocupacionales en el contexto latinoamericano, véase PREALC 1983 y CEPAL 1989.

11/ Una parte importante de estos empleos, al igual que aquéllos generados en la agricultura, son de baja calidad y remuneración (Pollack, 1993).

12/ Entre 1940 y 1982 las ocupaciones no-manuales altas aumentaron su peso relativo a aproximadamente el mismo ritmo que las no-manuales bajas, mientras que las diversas ocupaciones manuales de menor calificación, productividad y prestigio perdieron peso relativo.

El asunto es, evidentemente, complejo, y exige un análisis más refinado (desde la perspectiva de "policy-oriented labour economics") que aquél esbozado tentativamente aquí. ^{13/} El propósito de este trabajo en abordar el tema de la transformación de la estructura ocupacional ha sido más bien de plantear interrogantes, subrayar la utilidad de la variable "ocupación" para el análisis de la equidad a través de las fuentes estadísticas, y de contribuir a estimular el debate sobre equidad laboral y política educativa.

Sería imprudente aventurar pronósticos detallados acerca de las futuras evoluciones de la estructura ocupacional, por ejemplo con un eventual ingreso de Chile al NAFTA: lo único seguro sobre el futuro, en la actual transformación de la inserción chilena en la economía mundial, es la incertidumbre (González 1993). No obstante, ejercicios futuroológicos tentativos indican, por ejemplo, que la agricultura tradicional expulsaría mano de obra joven; esta es también el sector de menor logro escolar, y las posibilidades de su incorporación sin un retroceso equitativo implicaría su absorción en la agricultura exportadora, la agroindustria, o las ocupaciones no-agrícolas de mediana calificación, sea en el campo o en la ciudad. Esta y otras de las hipótesis aventuradas aquí serán confirmadas, "falsificadas" o modificadas solamente a través de análisis multivariantes de fuentes como la CASEN 1994 o las Encuestas de Empleo del INE. Cualquiera que sea el resultado, las exigencias a la planificación de la educación media quedarán más definitivamente establecidas.

B. TENDENCIAS RECIENTES EN LA OFERTA Y LA DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO SEGUN OCUPACION, EDUCACION E INGRESO

Por el momento, lo más destacable de la dinámica de la estructura ocupacional -aparte del contraste histórico de dirección y contenido- es que cambia poco, tanto del lado de la demanda como de la oferta. Las diferencias en ritmos de crecimiento de diverso grupos de ocupaciones son pequeñas, comparadas con otros momentos y otros países, creciendo todas las ocupaciones a ritmos algo similares entre sí (excepto los trabajadores agrícolas, que pierden un par de puntos porcentuales entre el año 1991 y noviembre 1994-enero 1995, y los oficinistas y vendedores del estrato no-manual bajo, que aumentan su peso en un porcentaje parecido) según datos recientes del INE (1995). Por el lado de la oferta, la población joven que llega a la edad de trabajar no aumenta significativamente en números absolutos ni cambia más que paulatinamente su perfil educativo (Véase nuevamente el Gráfico 1).

El procesamiento de los datos de la CASEN 1992 realizado recientemente por la División de Desarrollo Social de la CEPAL confirma que actualmente las ocupaciones tienen diferentes exigencias en cuanto a la calificación educativa necesaria en la mayoría de los casos para acceder a cada una de

^{13/} Por ejemplo, ¿qué papel ha jugado la oferta de mano de obra capacitada específicamente para ciertas ocupaciones en la creación de puestos de trabajo y de sus remuneraciones? ¿Qué impacto está teniendo, por ejemplo, en la estructura ocupacional de los profesionales el crecimiento de universidades privadas? ¿Que parte del bajo crecimiento reciente en la proporción de profesionales en la PEA puede ser explicado por la débil demanda por profesores de escuelas primarias y secundarias?

ellas. ^{14/} El Cuadro 3 muestra esta asociación, que es más nítida en algunos grupos ocupacionales que en otros.

Por otra parte, el Cuadro 4 sugiere una alta correlación educación/ingreso **en la población ocupada en total y dentro de** los diferentes grupos ocupacionales. ^{15/} En la población activa total, sobresale el bajo incremento en ingreso para años adicionales de educación, hasta llegar a la educación media completa (12 años de estudio). Por otra parte, la información de estos dos cuadros es sugerente de hipótesis para futura investigación. La dispersión de la educación en algunas ocupaciones de menor remuneración podría ser reflejo de puestos de trabajo de baja calidad o de el resultado indirecto de una segmentación del mercado en cuanto a acceso a algunas ocupaciones de mayor remuneración. Otra evidencia sugerente es que a igual educación se dan ingresos muy dispares entre algunos grupos ocupacionales. La baja remuneración de oficinistas y vendedores con alta educación, por ejemplo (sus ingresos promedios son similares al de los obreros manuales) pueden ser reflejo de la discriminación sexual.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES DEL ANALISIS

En resumen, las evidencias convergen en confirmar que mayor educación sí da mayor ingreso en el contexto chileno actual, desde varias perspectivas. Hay, sin embargo, evidencias de que este mecanismo no opera de igual manera para todos los grupos ocupacionales, aparte del desigual acceso entre estratos a la misma cantidad de educación de similar calidad.

Son muchos más de lo que podía preverse los jóvenes adultos sin educación media completa (Véase nuevamente Cuadro 1). Muchos de ellos, particularmente las mujeres, son excluidos o se autoexcluyen del mercado de trabajo (Gráfico 3). Los que trabajan sólo acceden a ocupaciones de bajo ingreso (Cuadros 3 y 4). La relación entre educación e ingreso se mantiene estrecha, pero a partir de la educación media completa.

Las ocupaciones que más aumentan sus números son las de ingreso bajo o moderado; las que más aumentan su ingreso son los que menos crecen (CEPAL 1994b). Dentro del grupo ocupacional de obreros manuales el retorno marginal a la educación es patente, y con 12 o más años de estudio logran niveles de ingreso similares a los de oficinistas y vendedores, borrando en el aspecto de la capacidad de consumo la frontera entre lo manual y lo no-manual. Estos tres grupos ocupacionales

^{14/} La principal excepción, como es usual, es el grupo ocupacional de directores y gerentes. La importancia de la habilidad y la personalidad empresariales, el hecho de ser jefe de uno mismo (no siempre contratado por una institución empleadora en base a las credenciales de un postulante, como sucede en la mayoría de las ocupaciones), y las diferencias en tamaño y ganancias de las empresas, combinan para disminuir la importancia de la educación entre los principales requisitos para acceso a puestos de trabajo en este grupo ocupacional.

^{15/} Hay tendencias erráticas en la correlación ingreso/educación dentro de algunas ocupaciones precisamente por la baja dispersión educacional; un ejemplo es el grupo ocupacional de Profesionales, con muy pocos casos en las celdas de menos de 12 años de estudio.

perciben, sin embargo, ingresos notablemente inferiores a los técnicos y semiprofesionales con igual educación (sea educación media completa o superior).

Vista a la luz de la comparación histórica, estos datos sugieren que la educación ya no funcionaría de la misma manera que en la era pre-crisis, como canal de una amplia movilidad estructural hacia ocupaciones no-manuales altas. El crecimiento hacia afuera parece estar creando empleos productivos (aunque de diversos niveles de remuneración) preferentemente en las ocupaciones no-manuales bajas y en las de obrero manual, tanto agrícola como no-agrícola. La relativa estabilidad de la evolución tanto de nuevos empleos en diferentes ocupaciones como del perfil cuantitativo y educativo de la fuerza de trabajo joven hacen pensar que el desafío de aumentar la igualdad de oportunidades ocupacionales a través de la política educativa se concretará, por un lado, en la necesidad de una mejor calificación a nivel medio, y por otro en mecanismos mucho más eficaces de apoyar a estudiantes de estratos bajos que desean seguir estudios universitarios para acceder a puestos de ocupaciones profesionales.

Finalmente, es necesario subrayar que, a pesar de calificaciones y la magnitud de los desafíos, la propuesta por la cual la desconcentración de la distribución de la educación media contribuiría a una mayor igualdad en el acceso al trabajo y al ingreso parece viable en principio, por una combinación de circunstancias:

i) El número de nuevos adultos jóvenes a incorporar en puestos productivos crece muy lentamente; este aumento modesto se debe principalmente a la creciente actividad económica de mujeres jóvenes (según datos del CELADE), que cuentan con un mejor perfil educacional que los hombres (Gráfico 4).

ii) La demanda por mano de obra con una educación media moderna, en ocupaciones manuales y de oficinistas y vendedores, con toda probabilidad se intensificará en la "segunda fase exportadora". La demanda por profesionales calificados también aumentará, aunque posiblemente en volúmenes menores.

iii) La población todavía sin educación media completa parece ser mayor de lo pensado. Este rezago constituye también una buena oportunidad, complementario al hecho de que en el mercado de trabajo "existe un amplio margen para la acción en Chile....debido a la gran concentración de trabajadores en empleos de baja productividad y bajos salarios" (González 1993).

iv) El costo de aumentar la educación de los pobres es mucho más bajo que para la población en general. 16/

16/ "...subgroups with lower education in the absence of an intervention will tend to have higher marginal returns to schooling...A program that reduces the cost of schooling for children from poorer family backgrounds will therefore tend to have a higher marginal return than that suggested by a conventional estimate of the return to education."(Card 1994:20)

v) La evolución de los resultados del SIMCE Básico, y la estructura de ellos en la educación media, parecen mostrar una reducción de la desventaja de las escuelas municipales, donde estudian los alumnos más pobres. 17/

B. IMPLICANCIAS PARA LAS REFORMAS EN LA ENSEÑANZA MEDIA

En general, el análisis precedente permite respaldar la asignación de una alta prioridad a ciertas de las diversas reformas contenidas en el Programa MECE Media, tal como se indica a continuación. En un sólo caso se puede discrepar parcialmente del razonamiento que subyace la elección de factores abordados por el Programa: la exclusión del tema de la deserción.

1. Prevención de la deserción y rescate de los desertores

En el acápite del Programa sobre "Factores no abordados" (Punto 4 iii del Programa), se establece que el problema de la deserción no será abordado directamente por el Programa sino que se espera combatirla indirectamente, ofreciendo una educación media más relevante y atractiva. Nuestro análisis de los datos del CASEN y del Censo de 1992 sugiere que sólo la mitad de los adultos jóvenes contaría con educación media completa. Casi un tercio habría completado la educación básica pero no la media. Si son cercanas a la realidad estos datos de las fuentes primarias directas, debe darse una alta prioridad en el menor plazo posible a la tarea de rescatar a los desertores de hecho o potenciales. CEPAL/UNESCO (1992) propone, para combatir la deserción, dar más información a los padres y crear incentivos a la asistencia, principalmente para la población rural e indígena, cuyos índices de deserción suelen ser más elevadas. Señala, sin embargo, que en la enseñanza secundaria hay un mayor costo de oportunidad de la asistencia escolar versus el trabajo remunerado del o de la joven. Se propone un programa de becas para jóvenes de hogares pobres, transporte subvencionado, y donación de útiles escolares (a un costo de US\$500 por año) (CEPAL/UNESCO 1992:213-214).

2. Ciclo general de 10 años, con certificado y posterior especialización

Tanto el Informe del Comité Técnico Asesor como el Programa de MECE Media plantean esta alternativa, 18/ que a primera vista puede parecer un cambio simplemente formal y no sustantiva. Sin embargo, como señala el Comité, diez años de estudio puede dar los conocimientos necesarios para tomar opciones, siempre que se cumpla la meta de dar más alternativas de planes de estudio y capacitación después del décimo año. Nuestro análisis apoya esta alternativa, especialmente si otorga algún certificado oficial. En primer lugar, al presentar una alternativa de terminación **entre** la educación básica actual y la media completa, puede contribuir a disminuir la deserción temprana. Por

17/ En 1988 los resultados promedios del SIMCE en las escuelas básicas particulares pagadas eran superiores a los de las escuelas municipales en 57% en castellano y en 52% en matemática. Para 1994, estas brechas se habían reducido a 32% y 41%, respectivamente. No hay resultados para la educación media que permitan una comparación similar; sin embargo, en una comparación diacrónica, la misma brecha va disminuyendo en la medida en que se llega al último año de estudio (contrario a lo que se podría haber esperado), principalmente por el deterioro de los promedios de los colegios particulares privados en el curso del ciclo escolar.

18/ La Comisión Nacional para la Modernización de la Educación no toma una decisión al respecto de esta alternativa, sino que recomienda que sea estudiada en mayor detalle.

otra parte, es prematuro definir el futuro laboral -y el estrato socio-ocupacional- de niños y niñas recién egresados de la educación primaria, al exigirles escoger ya entre los dos tipos de educación media. Por otra parte, como señala González (1993:137), el cambiante contexto económico chileno asociado a la apertura comercial aumenta la incertidumbre sobre cuales cursos de especialización, en este momento, serán una buena inversión desde el punto de vista del joven y su familia. La conclusión es que "se debe forzar un período más largo de educación general".

El Comité Técnico Asesor (1994:47) alerta sobre los posibles efectos regresivos de esta eventual reforma. No hay duda de que es necesario pesar, con mayores antecedentes, la posibilidad de que alumnos de menores recursos opten por estudiar diez años en vez de doce. Pero si el problema mayor es una alta tasa de deserción, es posible que el efecto neto de introducir esta innovación sea fuertemente positiva desde el punto de vista de la equidad.

3. Incluir más contenido global en la Educación Media Técnica y Profesional.

El Programa de MECE Media (MINEDUC 1994:72) establece que el reforzamiento de las competencias básicas no debe darse solamente en la educación científica-humanista, sino también en la técnica profesional; es más enfático al respecto de lo explicado en el Informe del Comité Técnico, que fue redactado con anterioridad.

Según González (1993:138) la alta especialización, y la resultante heterogeneidad de trabajadores, tiene un costo de coordinación e interdependencia institucional. Se puede especializar demasiado: "la economía moderna requiere ...que las habilidades del trabajador sean más flexibles al cambio y su capital humano sea más fácilmente maleable. La coordinación es más fácil mientras más comprensibles resultan las funciones desempeñadas por otros miembros del grupo de trabajo." La conclusión es que "la educación...media debe ser crecientemente general."

Los datos presentados aquí relativa a la estrechez de oportunidades para puestos de trabajo profesionales, y al crecimiento de los puestos administrativos, sugiere que otro motivo para fortalecer el contenido general de la educación media en escuelas pobres (incluidas las Técnico-profesionales), sea el de asegurar mayor igualdad de acceso a esos puestos, vía los canales de educación post-secundaria. Con mayor contenido general, los estudiantes de liceos técnico-profesionales tendrían mayores posibilidades para seguir educándose y competir en mejores condiciones para esos puestos (ver también el punto siguiente).

4. Mejorar el apoyo a estudiantes de los liceos más pobres que quieren competir para cupos universitarios y aumentar significativamente el apoyo al financiamiento para la educación superior

De acuerdo al último párrafo del punto 3, es de gran importancia -para el objetivo de la equidad- contrarrestar la actual concentración de la educación superior entre estudiantes de los estratos económicos superiores (Larrañaga 1992). Esto incluye el facilitamiento de acceso de estudiantes de colegios pobres a los Centros de Formación Técnica, de dos años de estudio post-secundario (Véase MINEDUC 1994:56-57). Implica dar énfasis a programas para orientar a los estudiantes de liceos pobres acerca de las diversas carreras e instituciones de la educación superior, animarles a postular y entrenarles para la Prueba de Aptitud Académica, y ofrecerles becas para que la admisión universitaria sea algo menos dependiente de la capacidad de demanda monetaria efectiva.

5. Coordinar más la planificación educativa media con el análisis del mercado de trabajo

Como se ha señalado, la incertidumbre actual sobre la evolución del mercado de trabajo exige una redefinición de su **output** por parte del sistema educativo. Hay motivos, incluso, para pensar que ese incertidumbre no es coyuntural sino, en grado importante, una característica ya permanente de la economía moderna. En ese caso, la redefinición del sistema educativo -por lo menos la de la educación media- es también una necesidad permanente, en un proceso iterativo constante con los señales del mercado de trabajo. Este proceso de afinamiento constante de la política educativa media debe ser no sólo para anticipar y satisfacer las necesidades del mercado, sino también para responder al imperativo de la equidad.

Finalmente, una conclusión que emerge del tenor general de estas tendencias de la oferta y demanda de recursos humanos y de los cambios en la dinámica ocupacional guarda relación con la percepción de que la equidad es posible por dos vías simultáneas: la que surge de la posibilidad de crear puestos más productivos en ocupaciones manuales y de mediana calificación no-manual, y de la más lenta creación de trabajos en el estrato profesional, para los cuales la competencia parece más severa. Las reformas de la educación media, en este contexto, deben combinar la focalización de las soluciones técnicas diseñadas en MECE Media con una similar focalización o reorientación significativa de la totalidad de los recursos financieros (públicos más privados) bajo el criterio de que "los liceos más necesitados recibirán más y antes..."(MINEDUC 1994 107), tal como establece la Estrategia del Programa.

BIBLIOGRAFIA

- Arzola, Sergio, et al (1993), "Proyecto MECE IV.2 destino educativo laboral de los egresados de enseñanza media", en MECE/MINEDUC, Santiago de Chile.
- Butelmann, A. y Pilar Romaguera (1993), "Educación media general y técnica: retorno económico y deserción" en Colección Estudios CIEPLAN, N° 38, Santiago de Chile.
- Card, David (1994), "Earnings, schooling and ability revisited", Research Working Paper, N° 4832, National Bureau of Economic, Cambridge, MA.
- Carnoy, Martin et al (1994), "Education and development: evidence for new priorities", en World Bank Discussion Papers, Banco Mundial.
- CEPAL (1990), Transformación ocupacional y crisis social en América Latina, (LC/G.1458-P), publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.90.II.G3, ISBN: 92-I-321335-2, Santiago de Chile.
- _____ (1992), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, (LC/G.1701/Rev.1-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5, Santiago de Chile.
- _____ (1993), "Estrategias de vida de los jóvenes rurales en América Latina. Obstáculos, condicionantes y políticas", (LC/R.1307), Santiago de Chile.
- _____ (1994a), Panorama Social de América Latina. 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- _____ (1994b), "Educación media y equidad ¿Cuello de botella o llave maestra?", (LC/R.1479), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1702/Rev.2-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994), "Informe para Su Excelencia el Presidente de la República", Santiago de Chile, 26 de diciembre.
- Comité Técnico Asesor (1994), "Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21," en Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Santiago de Chile.
- Chacón, B. (1992), "Situación y características del empleo en Chile. 1990", en Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza. Casen 1990, MIDEPLAN, Cuadro N° 23, Santiago de Chile.
- De Oliveira, Orlandina y Bryan Roberts (1994), "Urban growth and urban social structure in Latin America, 1930-1990", en Cambridge history of Latin America, Cambridge University Press.
- González, Pablo (1993), "Algunas reflexiones en torno al vínculo entre mercado laboral y educación", Colección Estudios CIEPLAN, N° 37, pp. 131-167.

- Infante, Ricardo y Emilio Klein (1992), "Chile: Transformaciones del mercado laboral y sus efectos sociales", PREALC, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (1995), "Indicadores de empleo", Santiago de Chile, (mimeo).
- _____ "Evolución de la actividad económica", varios años, Santiago de Chile.
- Krueger, Anne (1990), "The relationships between trade, employment, and development" con comentarios de Michael Bruno, en The state of development economics: Progress and perspectives, Ranis y Schultz (eds.), Cambridge, Ma., Basil Blackwell, pp.357-385.
- Larrañaga, Osvaldo (1992), "Financiamiento universitario y equidad: Chile 1990", Serie Investigación, N° I-45, Programa de Post-Grado de Economía, ILADES, Georgetown University.
- Lemaitre, M.J. (1992), "Los jóvenes y la educación media" en Rittershausen y Scharger editor, Análisis y proyecciones en torno a la educación media y el trabajo, CPU, Santiago de Chile.
- MINEDUC (Ministerio de Educación de Chile) (1994), "Fundamentos, estrategia y componentes", Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media: 1995-2000, Programa MECE, Santiago de Chile, 29 de diciembre.
- Paredes, Ricador y Luis A. Riveros (1994), "Gender wage gaps in Chile. A long term view: 1958-1990", en Estudios de Economía, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Vol. 21, número especial, Santiago de Chile.
- Pollack, Molly (1992) "Los grupos vulnerables del mercado de trabajo", en C. López et al. (comps.), Género y mercado de trabajo en América Latina, PREALC, Santiago de Chile.
- _____ (1993), "Recuperación económica y empleo", en Deuda social. Desafío de la equidad, Ricardo Infante (ed.), Santiago de Chile
- PREALC/OIT (1983), Movilidad ocupacional y mercados de trabajo, Santiago de Chile.
- Robbins, Donald (1994), "Relative wage structure in Chile, 1957-1992", en Estudios de Economía, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Vol. 21, número especial, Santiago de Chile.
- Schkolnik, Mariana (1995), "Marco conceptual y desafíos para formular políticas de inversión en la infancia", UNICEF, (en prensa).
- Solari, Aldo (1994), "La desigualdad educativa: problemas y políticas", Serie Políticas Sociales, N° 4, (LC/L.851), CEPAL, Santiago de Chile.
- Solow, S. (1993), Crecimiento y equidad. Cómo hacer economía y cómo enseñarla, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Toffler, Alvin (1990), Power shift. Knowledge, wealth, and violence at the edge of the 21st. century, Bantam Books, Nueva York.

Uthoff, Andras (1983), "Subempleo, segmentación, movilidad ocupacional y distribución del ingreso del trabajo. El caso del Gran Santiago en 1969 y 1978", en Movilidad ocupacional y mercados de trabajo, PREALC/OIT, Santiago de Chile.

ANEXO: CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro 1

**PROPORCION DE ADULTOS JOVENES CON EDUCACION MEDIA
COMPLETA, SEGUN DIVERSAS FUENTES DIRECTAS
CHILE, 1990 Y 1992**

AÑO Y FUENTE	Porcentaje con educación media completa * (Grupos de edad)		
	20-24	25-29	25-34
1990:			
- CASEN	49.0	46.0	44.2
1992:			
- CENSO NACIONAL DE POBLACION	48.2	44.5	
- CASEN	51.8	48.0	45.9

*Población total con doce años y más de estudio aprobados (Porcentaje de cada grupo de edad).

Fuente: CEPAL, en base a datos de las fuentes primarias mencionadas.

Cuadro 2

ESTRATIFICACION OCUPACIONAL EN CHILE, 1940-1982

(Porcentajes de la PEA No-agrícola)

Estrato Ocupacional	1940	1952	1960	1970	1982
No-manual Alto	6.2	10.3	10.7	13.6	14.1
No-manual Bajo	10.4	15.8	13.7	16.5	21.0
Obreros Asalariados	48.9	38.3	43.5	41.5	40.7
Cuenta Propia	22.3	20.6	18.2	18.6	14.9
Servicio Doméstico	12.2	13.8	13.3	9.1	8.7
Otros	0.0	1.2	0.6	0.7	0.0
TOTAL No-agrícola	100	100	100	100	100
PEA Agrícola/Total	46.0	34.3	30.0	23.2	16.5

Fuente: Adaptado de De Oliveira y Roberts (1994).

Cuadro 3

CHILE, 1992 (CASEN): GRUPOS OCUPACIONALES POR EDUCACION,
SEXO Y ZONAHombres de 25-34 años

	Resto	0-3	4-7	8	9-11	12	13 y +	TOTAL
1. Director, Gerente	0.00	0.92	4.62	6.21	13.58	28.75	45.91	35 231 3.38
2. Profesional	0.08	0.00	0.98	0.39	1.05	6.57	90.92	54 420 5.22
3. Semi-profesional	0.00	0.31	0.79	1.73	7.97	32.69	56.51	60 569 5.81
4. Oficinista trabajador administrativo	0.00	0.41	2.01	3.27	10.86	47.82	35.63	45 737 4.39
5. Vendedor	0.00	1.45	7.87	8.79	18.37	42.82	20.71	74 621 7.16
6. Obrero manual (no agrícola)	0.06	4.06	14.50	14.65	29.93	27.01	9.79	415 100 39.81
7. Servicios personales no domésticos	0.00	5.48	11.76	12.83	26.27	34.38	9.28	98 124 9.41
8. Agricultor	32.14	47.68	45.09	28.87	13.35	5.59	2.43	186 797 17.91
9. Empleado doméstico	0.00	3.24	20.02	11.71	34.00	27.96	3.07	16 922 1.62
10. Fuerzas Armadas	0.00	1.93	2.76	0.99	15.60	64.83	13.88	115 588 1.11
11. Sin información "otros"								40 554 3.89
Total	448 0.04	51 582 4.95	165 728 15.89	127 957 12.27	227 779 21.84	271 581 26.04	197 672 18.96	1 042 747 100.00

Fuente: CEPAL en base a datos de MIDEPLAN, CASEN 1992.

Cuadro 4

CHILE 1992 (CASEN). POBLACION OCUPADA DE 25-34 AÑOS: INGRESO POR
MÚLTIPLES DE LÍNEA POBREZA, POR GRUPO OCUPACIONAL Y
AÑOS DE ESTUDIO

(ambos sexos; total nacional)

	Años de estudio	Nº de personas	Ingreso promedio
Total	Total	1 431 957.00	4.07
	resto	2 228.00	1.67
	0 - 3	63 416.00	2.38
	4 - 7	204 349.00	2.35
	8	163 183.00	2.49
	9 - 11	281 489.00	2.81
	12	386 000.00	3.94
	13 y más	331 292.00	7.47
1. Gerente y directores	Total	50 337.00	13.43
	0 - 3	543.00	6.91
	4 - 7	2 436.00	3.57
	8	2 914.00	3.38
	9 - 11	6 797.00	4.33
	12	13 548.00	11.16
	13 y más	24 099.00	19.63
2. Profesionales	Total	101 878.00	8.96
	resto	43.00	5.12
	0 - 3	313.00	6.40
	4 - 7	870.00	2.33
	8	213.00	5.76
	9 - 11	758.00	3.23
	12	6 237.00	6.37
	13 y más	93 444.00	9.25
3. Semi-Profesionales y técnicos	Total	95 417.00	7.46
	0 - 3	278.00	4.88
	4 - 7	1 210.00	3.68
	8	1 300.00	4.61
	9 - 11	6 068.00	4.79
	12	31 946.00	7.34
	13 y más	54 615.00	7.98

4. Oficinistas y trab. administrativos	Total	117 478.00	4.07
	0 - 3	449.00	3.07
	4 - 7	1 336.00	4.28
	8	1 931.00	2.40
	9 - 11	10 011.00	3.75
	12	49 056.00	3.57
	13 y más	54 695.00	4.63
5. Vendedores	Total	135 449.00	3.29
	resto	108.00	1.76
	0 - 3	2 558.00	2.55
	4 - 7	9 571.00	2.24
	8	9 938.00	2.37
	9 - 11	23 017.00	3.10
	12	58 701.00	3.32
13 y más	31 556.00	4.06	
6. Obreros manuales	Total	460 319.00	3.09
	resto	261.00	2.18
	0 - 3	18 693.00	2.46
	4 - 7	65 320.00	2.53
	8	65 252.00	2.79
	9 - 11	133 619.00	2.89
	12	130 163.00	3.43
13 y más	47 011.00	4.13	
7. Trabajadores en servicios personales no-domésticos	Total	149 463.00	2.64
	0 - 3	5 960.00	2.33
	4 - 7	17 134.00	2.15
	8	18 094.00	2.12
	9 - 11	37 711.00	2.39
	12	54 249.00	2.81
	13 y más	16 315.00	3.89
8. Trabajadores agrícolas	Total	203 675.00	2.71
	0 - 3	28 010.00	2.31
	4 - 7	80 998.00	2.40
	8	40 284.00	2.47
	9 - 11	33 997.00	2.64
	12	15 868.00	3.61
	13 y más	4 518.00	10.12

9. Empleados domésticos	Total	104 232.00	1.73
	resto	1 816.00	1.51
	0 - 3	6 352.00	1.74
	4 - 7	25 053.00	1.54
	8	23 257.00	1.75
	9 - 11	27 186.00	1.75
	12	17 864.00	1.96
	13 y más	2 704.00	1.77
10. Fuerzas Armadas	Total	11 311.00	4.30
	0 - 3	260.00	2.63
	4 - 7	320.00	10.96
	9 - 11	1 808.00	3.35
	12	7 513.00	4.03
	13 y más	1 410.00	5.73
11. Otros	Total	2 358.00	2.86
	0 - 3	0.00	.
	4 - 7	101.00	0.89
	8	0.00	.
	9 - 11	517.00	1.10
	12	815.00	2.29
	13 y más	925.00	4.57

Fuente: CEPAL en base a datos de MIDEPLAN, CASEN 1992.