

INT-0380

~~E/CEPAL~~ (19832)

Seminario

"Alternativas de Desarrollo de América Latina"

Organizado por la Universidad de los Andes, de Colombia,
con el auspicio del Programa de Estudios Conjuntos sobre
las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)



LA EVOLUCION SOCIAL DE AMERICA LATINA (1950-1980):
TRANSICION Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Germán W. Rama*

*Colaboraron en la recolección y organización de las estadísticas
los señores A. León, G. Rosenblüth, J. Durston, R. Guimaraes y
la señora I. Arriagada.

84-8-1369



Primera Parte

LA DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS

•
•

•
•

Indice	Página
I. La transición estructural	1
II. Diversidad y heterogeneidad intra-regional	8
III. Los cambios en la estructura de la población	12
IV. Crecimiento económico y modernización rural	25
V. Los cambios en la educación	30
VI. Los cambios en la estructura del empleo	42
VII. Los cambios en la estratificación social	63a
VIII. Reflexiones finales	



I. La transición estructural

En el período comprendido entre 1950 y 1980 la región no sólo registra un ciclo de desarrollo, sino que, fundamentalmente, experimenta un proceso de cambio de sus estructuras económicas y sociales.

Hasta la inmediata postguerra - con la excepción de los pocos países en que la exportación de bienes primarios había promovido una integración interna y un cambio de sus patrones de modernización social - en la región dominaban estructuras sociales que proyectaban el patrón de las sociedades rurales conformadas desde la época de la colonia.

Las poblaciones no estaban integradas ni cultural ni físicamente; las poblaciones indígenas continuaban separadas de la sociedad dominante, grandes masas criollas estaban conformadas con los patrones sociales y culturales de la "hacienda", la enorme mayoría de la población habitaba en zonas rurales definibles por la dimensión parroquial (la pertenencia a esta dimensión o a la regional eran de mayor peso que la identidad nacional), las formas productivas, a excepción de "enclaves" e "islas de modernización", eran agrícolas no técnicas y artesanales, el nivel de los sistemas de conocimiento se definía por el analfabetismo, que como indicador censal comprendía a alrededor de la mitad de la población mayor de 15 años, la diferenciación social sólo se manifestaba en las ciudades en las que las funciones comerciales y administrativa, más que las industriales, establecían requerimientos culturales y organización más compleja e impulsaban una estratificación social en que se perfilaban clases medias y obrera como separadas de "pueblo" y en oposición al poder de tipo oligárquico que controlaba sociedad y estado, de acuerdo a formas que combinaban patrimonialismo, autoritarismo y paternalismo, y que en todos los casos significaban dependencias personalizadas reforzadas por la noción de que ellas eran el "orden natural".

En el transcurso de estos treinta años, se produjo una transición de esa

estructura hacia otra aún no consolidada y en algunos casos aún no definida. Los tiempos históricos se superpusieron y en un mismo país coexistieron desde formas productivas propias del neolítico hasta los complejos científico-técnicos más avanzados. La población se multiplicó más de dos veces, se comunicó físicamente y registró enormes desplazamientos hacia las ciudades y, en menor proporción, hacia otras regiones rurales. La relación de la vida con la muerte se modificó, porque la primera dejó de tener una duración "natural" para ser "social", prolongándose de ser de media a dos tercios de centuria y también comenzó a modificarse la relación de la vida con la vida, con el descenso de las tasas de reproducción y la progresiva autonomía de la sexualidad en relación a aquella. Las ciudades fueron prácticamente "invadidas" por migrantes y nacidos en ellas, ante los cuales no existieron estructuras capaces de lograr la incorporación y la socialización. Se transformaron en agregados de población, en que coexistían formas rurales con sofisticados consumos internacionales en otros grupos y en las que violencia e incorporación-exclusión las caracterizaron más que una cultura urbana integrada. Los sistemas de conocimiento registraron las modificaciones mayores: se logró incorporar a la casi totalidad de los niños en las escuelas, aunque no se creó una formación escolar mínima y común para esa masa incorporada, y los niveles educativos superiores pasaron de elitistas a perfiles de masividad similares a los europeos de una década atrás. La difusión de radio y TV creó una exposición de toda la población a los nuevos tipos de mensajes, no siempre culturalmente superiores y marcadamente orientados hacia modelos consumistas y de valorización de los bienes materiales. Las ocupaciones industriales y en los servicios modernos se incrementaron en forma acelerada mientras caían las agrícolas, la población activa fue progresivamente asalariada en organizaciones más complejas, que reclamaron de competencias más técnicas entre las que se incrementan las no manuales frente a las manuales. En forma dispareja, cuando no polarizada, se incrementaron

los servicios y los ingresos sociales que tendieron a ser asignados no en forma universal sino estratificada y, frecuentemente, corporativizada. Más que se duplicó el producto interno bruto por habitante en el marco de una penetración creciente de las formas capitalistas de producción y consumo, que impusieron una enorme acumulación en beneficio de los sectores de ingresos altos, mientras porcentajes considerables de la población quedaron marginados en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Para la mayoría de los países la economía fue muy dinámica, pero no lo fue la distribución del ingreso, de forma tal que hacia fines del período, con ingresos promedios similares a los europeos de postguerra, la exclusión absoluta en educación, salud y alimentación de sectores considerables de la población marcaba a un estilo de desarrollo de concentración e incorporación social segmentaria.

En la medida en que la dinámica se afirmó en el cambio de la estructura socioeconómica y no en modificaciones sustanciales de las relaciones de poder entre los grupos, la capacidad de incorporar al sector moderno de la sociedad dependió, en la mayoría de los casos, del crecimiento de la economía. En los países en que éste fue mayor, aunque la distribución del ingreso y del poder no se hubiera modificado, al desplazarse "hacia arriba" la estructura social y "horizontalmente" por el cambio de rural a urbana, muchos grupos sociales se sintieron gratificados porque ellos estaban en movimiento o, al menos, sus hijos sí lo estaban o estarían, aunque las promociones relativas siguieran siendo bajas (rural a urbano, operario de taller a obrero industrial, analfabeto a escolarizado primario). Inversamente, en los países de menor transición y de persistencia de condiciones rurales, las formas capitalistas exacerbaban la explotación social y en algunos casos crearon condiciones políticas revolucionarias. Asimismo, en los países de bajo crecimiento y modernización relativamente avanzada surgió la contestación en torno a la distribución del ingreso y del poder, poniendo de manifiesto las contradicciones del estilo de desarrollo

cuando se agota el cambio estructural y al igual que en las sociedades avanzadas la dinámica sólo puede establecerse con el cambio de las relaciones sociales y del dominio tecnológico.

Más allá de los distintos tipos de procesos nacionales, en todos algunos grupos fueron "masacrados" por la transición capitalista y otros pudieron incorporarse al proceso. Entre los primeros los más evidentes fueron los campesinos, progresivamente marginalizados de los nuevos niveles de la sociedad y condenados a la explotación y a la pobreza; entre los segundos se destacan los jóvenes de aquellos grupos medios, medios bajos y en algunos casos proletarios, que tuvieron acceso a educación adecuada como para poder incorporarse a las ocupaciones modernas que se expandieron con la transición.

La transición fue intrínsecamente violenta - como lo fue en Europa la generalización del capitalismo en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, con el agravante de que en Europa se redujo la tensión con la migración de más de 60 millones de personas a ultramar - se desarrolló con alto grado de contestación social, represión para asegurar concentración económica y consolidación del modelo y, en algunos casos, con experiencias de rupturas intencionales del modelo social anterior, percibido como obstáculo a la transformación buscada por el grupo en el poder, y en otros más con modificaciones para crear condiciones sociales más equitativas y más favorables para un desarrollo futuro.

El período fue político e ideológico. Las contradicciones y violencias del presente, unidas a lo incierto del futuro permitían suponer que lo posible se podía convertir en probable. Los distintos grupos propugnaron estilos de desarrollo divergentes. En algunos casos defendieron en términos ideológicos un pasado que ya no tenía sustento en la estructura social, pero que desesperadamente se quería mantener para no perder ni sus valores ni sus privilegios. En otros, propugnaron por un futuro de capitalismo avanzado, a imponer con modificaciones radicales de la sociedad a partir de un poder con sentido

mesiánico e instalado por encima de la ética. En otros más rechazaron el modelo capitalista e intentaron conquistar el poder en forma violenta para, desde él, imponer la transformación. Más generalmente, controlaron o excluyeron a la población para evitar sus demandas que afectarían una lógica de acumulación intrínseca en el modelo de crecimiento. No sólo las formas concretas del proceso combinaron de distinta manera esas tendencias, sino que otros planos y diversas formas de articulación política les dieron perfil histórico. Defensa de identidades indígenas, como soporte de la nación, de formas culturales rurales, del "poujadismo" de los independientes, de las formas ya decadentes de cultura patricia, se combinaron con planteamientos ideológicos en algunos casos de alta racionalidad en algunas dimensiones y premodernidad en otros. Los contestarios, a su vez, también practicaron la fusión de lo moderno con lo arcaico, pensamiento derivado de las sociedades más avanzadas y liderazgos caudillistas propios del siglo XIX latinoamericano.

Los actores sociales colectivos fueron diferentes según los países, pero en general no coincidieron con los dominantes en etapas de conflicto social similar, como el registrado en Europa entre las dos guerras. La burguesía - tanto nacional como representativa de las transnacionales - es central en un período que es de transformación capitalista, pero en algunos casos su accionar sólo tiene relevancia por el papel conductor del Estado y, en otros, se podría hablar de la burguesía de Estado como actor dominante. El proletariado sólo en pocos casos tiene el papel de contrincante social. En casi todos los países es fuertemente controlado, pero no cumple en general con las expectativas de actor revolucionario ni, con una excepción, se transforma en el instrumento de una opción laborista. Más frecuentemente se subsume en una demanda popular o en una articulación pluriclasista de reivindicación democrática. El campesinado tiene un claro papel revolucionario en los casos en que se articula con una élite política intelectual bajo condiciones sociales explosivas, pero en la

mayoría de los países, especialmente los grandes, las presiones por cambios estructurales disminuyen en forma paralela a su reducción proporcional en la sociedad y a la desestructuración de la economía y sociedad campesinas. Inversamente, las clases medias tienen un papel cuya centralidad es similar a la de la burguesía, generalmente asociadas con ésta pero con sectores intelectuales de los que partió la más fuerte contestación al modelo. Las clases medias residuales se identificaron con las formas de dominación más reacias a aceptar tanto el capitalismo monopólico como la democratización implícita en el desarrollo industrial. Mientras tanto, las clases medias emergentes sustentaron desde transformaciones democráticas hasta proyectos revolucionarios, especialmente en sus sectores juveniles universitarios. Obviamente, las orientaciones dependieron en alto grado del bloqueo de la estructura de poder, o en sentido contrario de la capacidad de incorporación derivada del crecimiento económico, pero también de la distancia relativa con los grupos superiores e inferiores, cuando no del miedo al ascenso de éstos y del nulo futuro que les dejaban los grupos dominantes.

En pocos países tuvieron las clases medias continuidad en el papel de articuladoras políticas, asociadas o con el apoyo de sectores populares, para establecer un frente político a partir del cual negociar con el capital y con el dominio externo las condiciones de un desarrollo democrático.

Lo contradictorio de la transición estructural de América Latina puede, en síntesis, ser caracterizado con las palabras de F.H. Cardoso: "Cuando se espera que ocurra 'lo inevitable' (en general concebido a partir de una tendencia extrapolada de la historia de los países desarrollados originarios), ocurre 'lo inesperado' que, en el fondo, es el efecto específico resultante de las combinaciones de formas estructurales que fusionan lo 'viejo' con lo 'nuevo', muchas veces en forma contradictoria, y sin que de la contradicción resulte una síntesis nueva..."

"Tomar uno de los polos de la dicotomía y apoyarse en él como si fuese la expresión de la esencia de la sociedad industrial periférica es disolver la dialéctica que la constituyó en un mecanismo poco esclarecedor; ... creer que se sabe de antemano cuál de los dos polos contrarios primará, sin percibir que tanto puede haber fusión inesperada como salida momentánea por el polo más "tradicional", es introducir en el esquema teórico una filosofía del progreso a gusto del siglo XIX, que puede dejar al observador perplejo ante un viraje inesperado de la historia.

Con este espíritu, al mismo tiempo que se buscan las regularidades y se rechazan los modelos, pero dispuesto a aceptar fracturas estructurales que rompan las regularidades, hay que aprender la dinámica de la sociedad... contemporánea" ^{1/}.

^{1/} F.H. Cardoso, "Dependencia y Democracia", en CEPAL, Cambios en las estructuras y estratificación sociales, en prensa.

II. Diversidad y heterogeneidad intra-regional

En el período la diversidad de los procesos sociales nacionales ha acentuado la heterogeneidad intra-regional ya existente al comienzo, en la que dominaban como polos los países tempranamente más modernizados e industrializados en relación a la dominante rural de la mayoría.

Cada país tiene una especificidad histórica no reductible a una categoría general, pero por razones de análisis la construcción de categorías es fundamental para la comprensión de la transición. Las categorías pueden apoyarse en distintos tipos de indicadores dependiendo del objetivo de la clasificación en cuanto tipo de dimensión de la estructura socio-económica que se aspira a jerarquizar. Así, en un análisis económico se puede privilegiar el producto, la industrialización o la escala de la economía. En este texto se apelará sucesivamente a clasificaciones subregionales para observar algunos fenómenos de crecimiento de la población y a una clasificación en términos de modernización social para la descripción de las principales tendencias, mientras que en la Parte Tercera se utilizará una clasificación que enfatiza los aspectos de continuidad política, las rupturas de la ordenación social para la promoción de cambios, los bloqueos de fuerzas sociales, la crisis de las sociedades de dominancia rural y la modalidad de articulación burguesía-estado-transnacionales.

La clasificación en términos de modernización social define cuatro categorías de países: A) países de modernización avanzada (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Cuba, Panamá y Venezuela); B) países grandes de modernización acelerada y desequilibrada (Brasil, Colombia y México); C) países medianos y pequeños de modernización parcial (Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana); D) países de modernización incipiente (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua).

En la clasificación se integran indicadores en torno al dominante de urbanización, ya que éste tiene una alta congruencia con el conjunto de indicadores sociales - esperanza de vida, educación, estructura ocupacional y de estratificación social - y tendencialmente con el producto per cápita. En algunos casos si bien la tasa de urbanización no es elevada, la escala del país y la continuidad socio-espacial establecen

fenómenos de tipo urbano equivalentes a urbanización (ejs. Costa Rica y recientemente Panamá). Los países están considerados por la posición al final del período, por lo que se encuentran en la categoría A) junto a los países que iniciaron la transición social y poblacional en las primeras décadas del siglo (ejs. Argentina y Uruguay) aquellos que la recorrieron en forma acelerada en las últimas décadas (ejs. Panamá y Venezuela). Todos - menos Costa Rica que es socialmente muy integrada - tienen un PIB per cápita superior a la media regional de 1980 y también ocupaban este rango superior en 1950.

Los grandes países en la región - categoría B - que evolucionaron en forma acelerada, de una estructura social predominantemente agraria a una urbana e industrial, registran fuertes dicotomías entre polos de desarrollo y restantes regiones, entre zonas urbana y rural y entre incluidos y postergados en la modernización, como se aprecia en indicadores vitales, en educación, etc.

Otros países medianos y pequeños - categoría C - tienen muchas similitudes en cuanto a desequilibrios de la modernización con los anteriores, menores niveles de PIB per cápita que ellos, menor capacidad por escala para un desarrollo industrial, alta dependencia en relación a alguna variable económica, mayor especificidad por el peso de sus conformaciones histórico-culturales en la población de tres de ellos y procesos de modernización que sólo comprenden algunas dimensiones de desarrollo social y en general a una parte de la población, con difícil inclusión de la restante, y con importante peso de los procesos políticos en tres de ellos.

Finalmente, los países de la categoría D son los de más bajo nivel de PIB per cápita de la región, en su casi totalidad de pequeña escala, con alto peso de una masa campesina pauperizada, en los que la modernización capitalista o ha sido ilusoria o ha provocado graves confrontaciones sociales. Los ritmos de crecimiento económico han sido muy bajos y los poblacionales muy altos, las condiciones sociales

muy deterioradas y la experiencia de las tres décadas pasadas parecen indicar que de no mediar cambios estructurales resultaría difícil una modificación de las tendencias en el futuro inmediato.*/

La evolución social de la región y específicamente de las cuatro categorías mencionadas se considerará en una primera instancia a través de los principales cambios poblacionales de la región, incluyendo dentro de ellos los incrementos en volumen, los cambios en los pesos relativos a las subregiones, las tendencias del crecimiento, el papel de la urbanización y las principales características demográficas que sirven como indicador de las condiciones de calidad de vida de la población. En una segunda instancia se considerarán el nivel y ritmo del crecimiento del PIB per cápita para ubicar en relación a ellos los procesos sociales. En una tercera instancia se analizarán los cambios en la estructura educacional, partiendo de los indicadores de analfabetismo censal para considerar luego la cobertura de los distintos niveles educativos y los niveles de instrucción resultantes en el conjunto de la población activa. Se prestará particular atención al análisis de la educación en la población joven (de 15 a 24 años), donde se manifiestan los esfuerzos realizados por los países para modificar sus respectivas situaciones educacionales y establecer las condiciones de la modernización social y económica. En una cuarta instancia se analizarán las tendencias del empleo en cuanto a distribución de la PEA según ramas de actividad, condición de asalarización, distribución según se trate de población agrícola y no agrícola, incorporación de la PEA en el sector manufacturero, desempleo abierto según sexo y edad e indicadores sobre características del llamado sector informal y aspectos específicos de la inserción ocupacional de la población joven de la región. En una quinta instancia se analizarán las transformaciones de la estructura social en lo que tiene que ver con el sistema de estratificación; para ello se apelará a la construcción de estratos socio-ocupacionales. A los efectos

*/ Un análisis detallado de los indicadores sociales se presenta en Guillermo Rosenblüth, "Indicadores socioeconómicos y caracterización del nivel relativo del desarrollo de los países latinoamericanos mediante el análisis de los componentes principales" (E/CEPAL/R.328), enero 1983.

de analizar los cambios registrados en el período, se distinguirán las relaciones entre ocupaciones manuales y no manuales, el desarrollo de las categorías de 'cuello blanco' que habitualmente son calificadas como estratos medios y superiores, y en particular se considerarán las diferencias de estratificación social en las poblaciones urbana y rural respectivamente. Junto a este análisis en términos de estratos se considerará, de acuerdo a otros indicadores, la situación de los grupos en condición de pobreza. En una sexta instancia se procederá a una reflexión global de la evolución de la sociedad latinoamericana y de las distintas categorías de países.

III. Los cambios en la estructura de la población

En el período 1950-1980 la población total de la región evolucionó de 164 a 362 millones de habitantes, incorporando nada menos que casi 200 millones de personas en el período bajo consideración y multiplicando por 2.2 la población total.

La magnitud del crecimiento se mide no solo por el esfuerzo de alimentar, dar viviendas y obtener ocupaciones para tan importante volumen, sino también teniendo presente que no solo la población creció en volumen sino que la esperanza de vida se ha incrementado en forma sustancial. Hacia 1950 la esperanza de vida al nacer era de 51.2 años y hacia 1980 es de 64.1 años.

Otra forma de considerar este crecimiento es comparándolo con el de otras regiones del mundo. Así, en el mundo desarrollado la población de Estados Unidos era de 152.3 millones de personas en 1950, llega a 227.7 millones de personas en 1980, con un incremento neto de población de 75.4 millones de personas. Por su lado la población de Europa Occidental comprendida en la CEE evoluciona de 1950 a 1980 de 220.2 a 270.8 millones, con una tasa de crecimiento del 0.6% anual. Por último, en las regiones del sur uno de los extremos opuestos es el caso de la India que en el período considerado evoluciona de 368.5 a 673.2 millones, incrementando 304.7 millones.

La distribución porcentual de la población de la región según áreas tiene algunas modificaciones sin ser estas de gran magnitud..

Cuadro 1

POBLACION DE AMERICA LATINA POR SUBREGIONES (1950-1980)

Total región	1950	1980
Total región	100.0	100.0
Area Andina (sin Chile)	18.5	19.9
Area Atlántica y Sur (Cono Sur)	48.7 (16.3)	46.0 (12.6)
Istmo Centroamericano	5.5	6.3
México y Repúblicas del Caribe	23.5	24.9
Otros países del Caribe	3.8	2.9

Es notorio que el cambio poblacional más significativo es la disminución de la participación en la población de la región de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, que pierden casi 4 puntos en su representación, mientras que los incrementos más significativos se registran en el área andina (sin Chile) y en la agrupación de México, Cuba, Haití, República Dominicana.

La transición demográfica ya realizada en países de temprana modernización como Argentina, Uruguay y Cuba incorpora hacia la década de 1970-80 a Chile, determina importantes caídas en la tasa de crecimiento de países como Panamá, Costa Rica, Brasil y Colombia y comienza a incidir en otros como consecuencia del cambio de los patrones reproductivos asociados a la modernización urbana y educativa, pero con efectos aún limitados en el crecimiento poblacional dado que las generaciones en condiciones de reproducirse son precisamente aquellas correspondientes a la fuerte expansión demográfica de los años 1950 a 1965.

Los países de la categoría A) tienen esperanzas de vida al nacer superiores a los 65 años para el quinquenio 1975-80, mientras registran fuertes diferencias en cuanto a tasas brutas de natalidad porque Costa Rica, Panamá y Venezuela recientemente comenzaron a registrar importantes caídas en el patrón reproductivo, lo que tenderá a la homogeneización interna de la categoría en años próximos hacia la tasa 20-25 por mil del Cono Sur. Las tasas de mortalidad infantil son muy elevadas para la modernización promedio, lo que revela la marginalidad de ciertos grupos sociales y la ausencia de políticas masivas de atención materno-infantil, con excepción de Cuba.

Los países de la categoría B) tienen esperanzas de vida entre 60 y 65 años y tasas de mortalidad infantil de 60 y más niños por mil menores de un año. En la categoría C) los países tienen esperanzas de vida de 60 años y menos - a excepción de Paraguay que comparte en muchos indicadores las posiciones de los países del Plata - tasas de natalidad por encima del 35 por mil y tasas de mortalidad infantil de más del 75 por mil. Finalmente,

en la categoría D) la esperanza de vida es del orden de los 50-60 años, la tasa de natalidad por encima del 40 por mil y la mortalidad infantil hasta con registros superiores al 100 por mil. (Ver Cuadro 2.)

A consecuencia de la rápida disminución de las tasas globales de mortalidad y la más tardía y en muchos países incipiente caída de las tasas brutas de fecundidad, la estructura de la población regional es muy joven salvo en los países de modernización social temprana y antigua urbanización (Cono Sur y Cuba). Estos y los modernizados en un ciclo de casi mutación social (Panamá y Venezuela) tienen hacia 1980 un tercio de su población en el tramo de edad 0-14 años, mientras que los países de la categoría B) registraron fuertes caídas entre 1960 y 1980 en la participación de ese tramo en la población total - que los proyecta a tener en el 2000 el mismo porcentaje del 31% que los países de la categoría A) - mientras que los países de la categoría C) casi no registraron cambios en el considerable 43% de participación, aunque la tendencia es a una fuerte caída hacia el 2000, que les dará una representación de menores de 15 años muy similar a las dos primeras categorías. Finalmente la categoría D) manifiesta el carácter rural de las poblaciones y los comportamientos de incipiente modernización demográfica por lo que el 44% de participación de menores de 15 años en la población total sólo se reduciría a un 41.9% en el año 2000.

La representación de los jóvenes de 15 a 24 años es muy similar en todos los casos en torno al eje del 20% porque se compensan el descenso de la población infantil y los incrementos de la población adulta, mientras que en este tramo de edad se proyectan las altas tasas de natalidad de los alrededores de los años 60.

En relación a esta estructura joven de la población se debe considerar:

AMERICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER, NATALIDAD Y MORTALIDAD INFANTIL. 1960-1980

	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa bruta de natalidad (por 1 000 hab)		Mortalidad infantil (por 1 000 hab)	
	1960-65	1975-80	1960-65	1975-80	1960-65	1975-80
Promedio regional	56.8	62.7	41.2	33.9	-	-
Países con modernización avanzada						
Argentina	66.0	69.2	23.0	21.2	54	41
Chile	57.6	65.7	35.7	25.4	107	62
Uruguay	68.3	69.5	22.0	20.3	49	42
Costa Rica	66.3	69.7	45.3	29.1	80	45
Cuba	65.1	72.8	35.3	17.0	39	24
Panamá	63.2	69.7	40.1	31.4	67	38
Venezuela	58.9	66.2	45.2	36.9	77	45
Países grandes con modernización acelerada y desequilibrada						
Brasil	55.9	61.8	42.1	33.3	112	82
México	59.2	64.4	44.6	38.3	86	60
Colombia	56.2	62.2	44.6	32.1	85	59
Países medianos y pequeños de modernización parcial						
Ecuador	51.9	60.0	46.1	41.6	132	83
Paraguay	56.6	64.1	42.2	36.8	81	49
Perú	48.8	57.1	46.4	38.6	161	109
Rep. Dominicana	52.6	60.3	49.8	36.7	110	74
Países con moderniz. incipiente						
Bolivia	43.5	48.6	46.1	44.8	225	145
El Salvador	52.3	62.2	47.5	42.1	123	79
Guatemala	48.2	57.8	47.6	41.1	128	89
Haití	43.6	50.7	44.5	41.8	171	121
Honduras	47.9	57.1	50.9	47.1	137	95
Nicaragua	47.9	55.2	50.0	46.6	137	96

Fuente: Naciones Unidas, Anuario Estadístico de América Latina, 1981.

- 1) que la comprendida entre 0 y 14 años constituye la población en situación de dependencia y que requiere de importantes esfuerzos colectivos y de las familias en materia de reproducción social y en particular de inversiones sanitarias, educacionales y otras;
- 2) que el tramo de edad 15-24 años, que se considera estadísticamente expresivo de la condición de la juventud de la región, tiene un papel neurálgico tanto por el aporte enorme que realiza a la composición de la fuerza de trabajo como por la significación de sus nuevos niveles educativos (en cuanto a potencialidad de los recursos humanos en el desarrollo futuro). Históricamente en América Latina ha desempeñado un papel político de suma relevancia, porque los grupos jóvenes más significativos se han comportado como actores **propulsores de cambios**, lo que puede readquirir importancia en el marco de los graves problemas de incorporación social que se registran con motivo de la crisis. (Véase Cuadro 3.)

El crecimiento del volumen de la población es inseparable del otro gran fenómeno que es el de la urbanización. Esta, por haberse realizado en momentos en que las tasas acumulativas de crecimiento de la población han sido del 2.8 hasta 1965 y en una ligera declinación hasta 1980 para llegar al 2.4, ha significado un explosivo crecimiento urbano del que solo existen precedentes históricos en la evolución de los Estados Unidos a fines del Siglo XIX y comienzos del presente, con motivo de la transferencia de más de 50 millones de personas de Europa a los Estados Unidos, pero en una escala de volúmenes muy inferior a la que registra Latinoamérica en estas tres décadas. El cuadro 4 muestra que la población urbana de América Latina (excluido países y territorios del Caribe de reciente independencia) evolucionó de 64 millones en 1950 a 223 millones en 1980, y se estima que será de 402 millones en el año 2000. Esto significa que se incorporó a la condición de urbana nada menos que 160 millones en escasos 30 años, lo que significa el 80% del crecimiento

Cuadro 3

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL Y PROYECTADA POR GRUPOS DE PAISES. 1960-2000

	1960			1980			2000		
	Pob total	0-14	15-24	Pob total	0-14	15-24	Pob total	0-14	15-24
a) Países con modernización avanzada	100.0	35.7	17.0	100.0	34.3	19.0	100.0	31.3	18.6
b) Países grandes con modernización acelerada y desequilibrada	100.0	45.0	18.1	100.0	39.9	20.5	100.0	31.3	18.5
c) Países medianos y pequeños de modernización parcial	100.0	43.8	18.0	100.0	43.4	20.3	100.0	34.7	18.5
d) Países con modernización incipiente	100.0	44.4	18.3	100.0	44.9	19.6	100.0	41.9	19.8

total de la región, y que en las dos décadas finales del siglo se agregarán a la condición urbana otros 180 millones de personas.

Las estructuras urbanas fueron sobrepasadas por la incorporación de nuevos habitantes, la que estuvo asociada a un enorme proceso de migraciones rural-urbanas de tal forma que las condiciones de socialización fueron virtualmente imposibles, lo que hace recordar la situación de las ciudades del Río de la Plata en el último tercio del Siglo XIX con motivo de la migración internacional. Se ha señalado que las ciudades "se ruralizaron", haciendo referencia a que los patrones culturales de origen rural se establecieron en las ciudades al igual que los hábitos alimenticios, las solidaridades locales, las formas de construcción de las viviendas, etc., pero esta afirmación dice poco sobre la naturaleza de la transformación. Hasta mediados del siglo, las ciudades eran "islas" dentro de un mundo rural y expresaban la existencia de pequeños núcleos relativamente modernizados por la vinculación hacia el exterior. No olvidemos que la mayoría de los países latinoamericanos con costas marítimas tienen sus más importantes ciudades en los bordes como consecuencia de la colonización y la articulación en los mercados internacionales en la etapa de exportación de bienes primarios. Los niveles educativos eran dramáticamente diferentes de los primitivos existentes en el medio rural, lo que explicó desde muy antiguo una interpretación del desarrollo latinoamericano como de oposición de civilización y barbarie, parejas conceptuales que se superponían con urbano y rural. Por eso no se ha logrado la incorporación de las masas rurales y de sus hijos nacidos en las ciudades en barrios marginales, persistiendo infinitas desarticulaciones que por el momento impiden la constitución de sociedades latinoamericanas urbanas como ya lo es su población. Pero, además, al incrementarse la población urbana a más del 4.23% anual en el período 1950-1980, los problemas de incorporación al mercado del empleo fueron virtualmente

*Por error en numeración no hay p.18.

insolubles tanto por la tasa de crecimiento necesaria para generar empleos como por la inocupabilidad de parte de los recién llegados por sus bajísimos niveles educacionales y patrones culturales inadecuados a la situación urbana. (En 1970 en 16 países de la región, mientras en sus capitales de la PEA el 8% tenía nula educación y el 40% más de 6 grados escolares, en el medio rural la PEA registraba 50% de nula educación y 2% de postprimarios.) Las ciudades crecieron desordenadamente por carecer de una matriz para esta incorporación masiva, y se registran casos como el de Lima en que alrededor de la mitad de la población está asentada en barrios y poblaciones que se originaron en ocupaciones espontáneas de tierras urbanas.

Este crecimiento tuvo también su expresión en la no incorporación en la ciudadanía social. Los primeros regímenes populistas en América Latina crearon condiciones de ciudadanía social para lo que era una ínfima minoría de la población total pero al incrementarse los urbanos demandantes de servicios educativos, sanitarios, y de seguridad social, la expansión de éstos fue insuficiente, disputada por los grupos sociales y asignada en forma corporativa. La educación fue, sin duda, la que registró mayor expansión en las capitales, seguramente como efecto de la mayor demanda popular, de la capacidad de las burocracias de acoger esa demanda; fue demostrativa de los procesos de ajuste de tensiones sociales en el medio urbano.

Hacia 1950 más de un tercio de la población urbana latinoamericana estaba radicada en los países de modernización avanzada, pero como ésta tuvo un índice de crecimiento del 241 (inferior a la media regional del 346) las ciudades con mayor capacidad relativa de incorporación redujeron su participación en la población urbana total de 1980 a un cuarto del total.

Los tres grandes países de la categoría B) incrementan en 105 millones su población urbana con lo que aportan el 62% del crecimiento urbano regional. El índice de crecimiento del 406 implica que en 30 años multiplicaron por 3 veces su población.

Pero el mayor índice de crecimiento es de los países de la categoría C) que multiplican por 3 veces y media la población urbana inicial, fenómeno en el que Perú tiene un peso decisivo ya que de un porcentaje urbano del 35% en 1950 lo lleva al 63% en 1980 y ese país por si solo agrega más de la mitad del incremento de la población urbana de los países comprendidos en la categoría de modernización parcial.

Finalmente, los países de modernización incipiente si bien tuvieron índices de incremento por encima de la media regional, éstos fueron de limitado efecto en la distribución interna rural-urbana, aunque de enormes consecuencias por la débil capacidad de generación de empleos y de servicios sociales de las ciudades.

Hacia 1950 mientras los países de la categoría A) registraban 6 urbanos por cada 10 habitantes, los de la categoría B) registraban 4, los de la categoría C) menos de 3 y apenas 2 los de la categoría D). Hacia 1980 las distancias entre las distintas categorías de países se acortan, pero especialmente entre los países de modernización avanzada y los grandes de modernización acelerada, que hacia el año 2000 tendrán el porcentaje urbano actual de los países de modernización avanzada.

Sin embargo, el fenómeno más importante es el de los países de modernización parcial porque en el transcurso de las tres décadas duplican la participación urbana en la población total de la categoría (lo que sería aun mayor si se excluyera Paraguay, que mantiene su patrón urbano de crecimiento que no provoca incrementos significativos de población de residencia urbana).

En resumen:

a) El mayor crecimiento de población urbana se produjo en los países de más débil estructura urbana previa; difícilmente podría esperarse que las ciudades pudieran asimilar e incorporar a patrones urbanos de empleo, educación, comunicación social, servicios y socialización política a ese desproporcionado contingente, en relación a la sociedad receptora;

b) Si bien parte del incremento se origina en las tasas elevadas de reproducción, el fenómeno urbano está indisolublemente ligado a las migraciones interiores en parte originadas en fenómenos de atracción y en parte en procesos de expulsión rural. Lo primero tiene que ver con el incremento de las ocupaciones en las ramas secundaria y terciaria, los mayores ingresos que deparan y la mayor oferta de servicios sociales y gratificaciones culturales de las ciudades. Lo segundo se relaciona con la crisis de la estructura social campesina. La implantación de formas capitalistas de producción que privilegian la productividad por hombre ocupado y no por hectárea, que innovan en mecanización sin considerar la construcción de equilibrios ecológicos, que desarrollan producciones con fines industriales sin compensación con cultivos de alimentación y que hacen de la sobreoferta de mano de obra una de las condiciones para una elevada acumulación económica, explican el proceso de expulsión de la población rural. Esta emigra no por tener un proyecto de realización urbana sino porque no tiene posibilidad de sobrevivir en el medio rural. La forma que asumió el capitalismo agrario implicó trasladar sus contradicciones al medio urbano, a lo que se agregó la falta de políticas sociales dirigidas a la población rural. Esta no solo se compone en alta proporción de pobres, sino que por serlo y estar aislados, no tuvieron poder como para que sus necesidades de educación, salud, asistencia técnica, etc. fueran atendidas por el Estado.

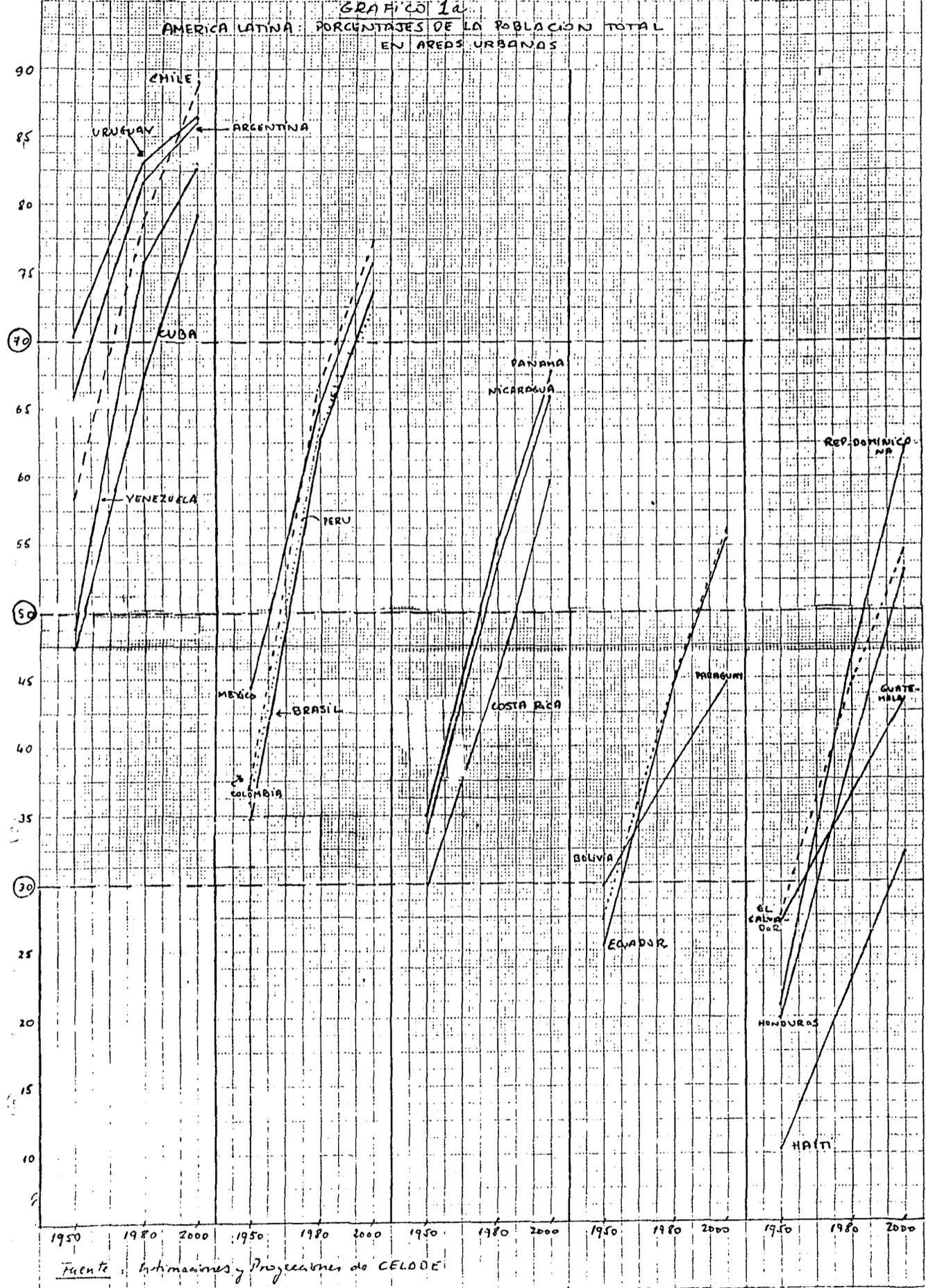
c) Los países andinos que componen la categoría de modernización parcial ilustran los efectos de la acelerada crisis de las comunidades rurales e indígenas serranas vinculadas a la forma tradicional de la hacienda en la que confluyen la modernización capitalista, la sobrepoblación relativa y el agotamiento ecológico (por no haberse desarrollado formas productivas adecuadas a los pisos de altura), en un vaciamiento poblacional hacia las ciudades a partir de condiciones en que el dualismo tiene bases culturales y lingüísticas.

Mientras Ecuador tiene cierta capacidad de absorción de población en la agricultura costeña, Perú solo tiene como polo de atracción la ciudad de Lima. Tanto ésta como Guayaquil son ejemplos evidentes del desarrollo de un mercado informal urbano, originado en la crisis rural, y también de los procesos políticos populistas urbanos más definidos de la región.

d) En los años 50 el populismo fue una forma de incorporación simbólica a la identidad nacional, al proceso político y de incorporación efectiva a la ciudadanía social. Ese proceso se produjo en un período en que las ciudades eran aun 'islas' en relación a la población nacional. Pero el acelerado crecimiento urbano impidió ampliar ese proceso de incorporación de no mediar cambios estructurales, en la distribución del ingreso, en las inversiones en infraestructura y en las políticas urbanas. Si bien la construcción fue el sector más dinámico de la economía -posiblemente las mayores acumulaciones económicas privadas del período se han realizado con la especulación urbana - el modelo privatista y de lucro de crecimiento de las ciudades es por definición incapaz de atender esas tasas de crecimiento poblacional que redundaron en marginalidad ecológica (villas miserias, favelas, pueblos jóvenes, etc.). Algunas ciudades, como Lima en que la ausencia de valor económico del desierto circundante permitió el máximo espontaneismo, tienen alrededor de la mitad de la población en barrios formados por ocupación espontánea. Las ciudades lejos de ser un ámbito de integración se transformaron en de confrontación, desintegrándose los espacios de interacción - como el centro, las plazas, las escuelas oficiales - en beneficio de divisorias entre 'ciudades' de composición social altamente estratificadas y hostiles. La política reflejó esto en sus orientaciones entre populismos y coerción ciudadana, pasando por la forma más frecuente de asignación corporativizada de los servicios sociales concebidos para el común, desde la provisión de agua hasta la educación pasando por la salud. Tal vez, lo único común a la población de una ciudad sea hoy la exposición colectiva ante una serial o teleteatro. (Véase Cuadro 4.)

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL Y URBANA 1950-2000

	1950			1960			1980			2000		
	(miles de personas)		% Urbano	(miles de personas)		% Urbano	(miles de personas)		% Urbano	(miles de personas)		% Urbano
	Pob. total	Pob. Urb.		Pob. total	Pob. Urb.		Pob. total	Pob. Urb.		Pob. total	Pob. Urb.	
Promedio regional	157 787	64 534	40.9	208 321	103 327	49.6	352 989	223 442	63.3	550 959	402 200	73.0
<u>Países con modernización avanzada</u>	38 160	22 315	58.5	47 644	31 630	66.4	70 500	53 710	76.2	96 611	80 418	83.2
Argentina	17 150	11 310	65.9	20 611	15 108	73.3	27 036	22 061	81.6	33 222	28 604	86.1
Chile	6 091	3 600	59.1	7 585	5 127	67.6	11 104	8 739	78.7	14 934	13 291	89.0
Uruguay	2 239	1 579	70.5	2 538	1 972	77.7	2 899	2 429	83.8	3 330	2 884	86.6
Costa Rica	858	257	30.0	1 236	421	34.1	2 213	1 011	45.7	3 377	2 006	59.4
Cuba	5 858	2 777	47.4	7 029	3 803	54.1	9 732	6 520	67.0	11 718	9 246	78.9
Panamá	825	289	35.0	1 095	450	41.1	1 896	1 048	55.3	2 823	1 914	67.8
Venezuela	5 139	2 503	48.7	7 550	4 749	62.9	15 620	11 902	76.2	27 207	22 473	82.6
<u>Países con modernización acelerada y desequilib.</u>	91 325	34 579	37.9	123 932	59 694	48.2	217 866	140 303	64.4	341 152	256 592	75.2
Brasil	52 842	18 389	34.8	71 513	33 039	46.2	122 320	76 817	62.8	187 494	138 933	74.1
México	26 886	11 911	44.3	36 881	19 104	51.8	69 752	46 385	65.5	115 659	88 248	76.3
Colombia	11 597	4 279	36.9	15 538	7 551	48.6	25 794	17 101	66.3	37 999	29 411	77.4
<u>Países medianos y pequeños de moderniz. parcial</u>	15 027	4 165	27.7	19 639	7 440	37.9	34 761	18 765	54.0	60 033	39 213	65.3
Ecuador	3 307	850	25.7	4 422	1 406	31.8	8 021	3 585	44.7	14 596	8 734	56.0
Paraguay	1 371	403	29.4	1 778	558	31.4	3 168	1 223	38.6	5 405	2 405	44.5
Perú	7 988	2 852	35.7	10 181	4 531	44.5	17 625	11 174	63.4	30 703	22 290	72.6
Rep. Dominicana	2 361	510	21.6	3 258	945	29.0	5 947	2 783	46.8	9 329	5 784	62.0
<u>Países con modernización incipiente</u>	13 275	3 033	22.9	17 106	4 592	26.8	29 862	11 505	38.5	53 163	25 977	48.9
Bolivia	2 766	725	26.2	3 428	1 035	30.2	5 570	2 490	44.7	9 724	5 504	56.6
El Salvador	1 940	535	27.6	2 574	808	31.4	4 797	2 120	44.2	8 708	4 737	54.4
Guatemala	2 962	800	27.0	3 966	1 214	30.6	7 262	2 651	36.5	12 739	5 491	43.1
Haití	3 097	325	10.5	3 723	484	13.0	5 809	1 342	23.1	9 860	3 145	31.9
Honduras	1 401	280	20.0	1 943	464	23.9	3 691	1 432	38.8	6 978	3 698	53.0
Nicaragua	1 109	368	33.2	1 472	587	39.9	2 733	1 470	53.8	5 154	3 402	66.0



IV. Crecimiento económico y modernización rural

El crecimiento económico en el período ha sido superior al de la población, a pesar de que ésta creció a una tasa de 2.8% anual en la década del 50, disminuyendo luego a un 2.5% anual en la década del 70, mientras que la PEA mantuvo un crecimiento de 2.6% en el período 1950-1980. Al respecto corresponde comparar con el crecimiento del empleo en EE.UU que registró una tasa de crecimiento anual del 1.4, 1.8, 2.2 y 0.2 en los períodos 1957/66, 1966/73, 1973/79 y 1979/80, respectivamente y los aún menores del Japón, que en los períodos 1960/73, 1973/75 y 1975/80 fueron respectivamente del 1.4, -0.3 y 1.3 (CEPII, Revista Economie prospective internationale, Nos. 13-14, 1er. y 2º semestre de 1983, Paris 1983).

El grado de insuficiente desarrollo impide una mínima modernización social, pero si se entiende por ésta la decisión de establecer patrones de equidad social mínimos, logro de niveles educativos y de condiciones de salud básicos para toda la población, el desarrollo de la economía es una condición necesaria pero no suficiente, como se demuestra por los países que con menor desarrollo logran niveles superiores y, a la inversa, países de acelerado crecimiento económico que mantienen en condiciones de excluidos a importantes sectores sociales. La creación de condiciones de equidad e integración social, como se analiza en la Tercera Parte de este Informe, depende de los proyectos societales y de la participación de los grupos excluidos en algún tipo de alianza de poder.

El cuadro 5 muestra que los países de modernización avanzada ya se encontraba en 1950 por encima del promedio del PIB per cápita regional, a excepción de Costa Rica, que sin embargo tuvo condiciones de satisfacción de necesidades sociales originadas en la alianza democrática en la intervenía una clase media rural, única en su género, y que siguen reteniendo esa posición aunque muchos de ellos tienen hoy una distancia inferior en relación al promedio regional que la que tenían en 1950. (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, en 1950, tenían un PIB per cápita 95%, 51%, 117% y 56% superior al promedio de América Latina, mientras que en 1980 las relaciones son 33%, 4%, 41% y 26% respectivamente,

mientras que Costa Rica y Panamá mantienen aproximadamente las distancias relativas). A excepción de esos dos últimos países, los ritmos de crecimiento del PIB per cápita son del 2.1% en Venezuela y de 1 y fracción en los tres países del Cono Sur, cuyos crecimientos poblacionales son muy inferiores a los de la región.

En la categoría de países de modernización acelerada y desequilibrada, lo destacable es la simultaneidad de alto crecimiento poblacional y económico que los lleva a ubicarse cerca de la media regional, con la excepción de México que siempre estuvo por encima de ésta, - lo que muestra, al igual que en el otro extremo, los casos de mínimos crecimientos en ambas dimensiones que las relaciones entre población y crecimiento no son unívocas, sino equívocas y que deben ser consideradas en su relación con otras variables sociales. Esto se acentúa especialmente en el caso de Brasil, que de un PIB per cápita igual a Bolivia en 1950 llega a casi la media regional con una tasa anual acumulativa de crecimiento del PIB per cápita del 4.3; México, que mantiene un ritmo de crecimiento económico decenal particularmente estable, y Colombia, algo más irregular, que se aleja relativamente hacia abajo del promedio regional.

Los países de la categoría C) tienen un PIB per cápita inferior y sus tasas de crecimiento son ligeramente inferiores a la media en Ecuador y República Dominicana, e inferiores en Paraguay y especialmente Perú. Ninguno de ellos es estable en el ritmo del crecimiento del PIB per cápita: se aceleran fuertemente en la última década en Ecuador y Paraguay, y también en República Dominicana aunque menos bruscamente, mientras desciende regularmente desde la primera década en Perú. Como fuera señalado, con la excepción de Paraguay, tienen la tasa de crecimiento urbano más fuerte de la región, también fenómenos de descomposición de los antiguos asentamientos rurales y, como luego se analizará, importantes avances educativos con altos desequilibrios derivados de la misma transición.

Finalmente, los países de la categoría D) ya registraban un PIB per cápita considerablemente inferior al promedio regional en 1950, y en las tres décadas como su índice de incremento es inferior al regional, con la excepción de Guatemala, pasan a tener ingresos por habitante inferiores al 40% del promedio regional de 1980. Los tres países centroamericanos que logran en la década de los 60 la tasa de crecimiento del PIB por habitante mayor, son precisamente los que registran luego los mayores conflictos sociales con movilización campesina, lo que sugiere que el método de crecimiento implicaba un incremento paralelo de violencia social. (Ver Cuadro 5).

Cuadro 5

Nivel y ritmo de crecimiento del PIB per cápita 1950-1980

	Nivel PIB per cápita (US.\$ de 1970)		Índice de incremento entre 1950-80 (porcentajes)	Ritmos de crecimiento del PIB per cápita (tasas anuales)			
	1950	1960		1950-80	1950-60	1960-70	1970-80
<u>Promedio regional</u>	1 007	439	230	2.8	2.3	2.8	3.4
<u>Países con modernización avanzada</u>							
Argentina	1 345	859	157	1.5	1.0	2.8	0.8
Chile	1 047	667	157	1.5	1.7	2.1	0.8
Uruguay	1 423	956	149	1.3	0.9	0.5	2.6
Costa Rica	974	390	250	3.1	3.3	3.2	2.8
Cuba							
Panamá	1 154	464	249	3.1	2.0	4.8	2.5
Venezuela	1 268	684	185	2.1	3.6	2.2	0.5
<u>Países grandes con modernización acelerada y desequilibrada</u>							
Brasil	958	273	351	4.3	3.6	3.2	6.1
México	1 366	513	266	3.3	3.0	3.6	3.4
Colombia	824	409	201	2.4	1.7	2.2	3.3
<u>Países medianos y pequeños de modernización parcial</u>							
Ecuador	732	295	248	3.1	1.9	1.7	5.7
Paraguay	633	317	199	2.3	0.1	1.8	5.1
Perú	690	408	169	1.8	2.8	2.1	0.5
República Dominicana	601	248	242	3.0	2.7	2.1	4.2

(sigue...)

Cuadro 5 (cont.)

Nivel y ritmo de crecimiento del PIB per cápita 1950-1980

	Nivel PIB per cápita (US.\$ de 1970)		Indice de incremento entre 1950-80 (porcentajes)	Ritmos de crecimiento del PIB per cápita (tasas anuales)			
	1950	1950		1950-80	1950-60	1960-70	1970-80
Países con modernización incipiente							
Bolivia	382	276	138	1.1	- 1.8	3.2	1.9
El Salvador	432	286	151	1.4	1.8	2.2	0.1
Guatemala	551	320	175	1.9	0.9	2.4	2.5
Haití	148	142	104	0.2	0.1	- 1.5	1.9
Honduras	357	256	133	1.1	0.3	1.8	1.3
Nicaragua	341	237	144	1.3	2.1	3.6	- 1.9

V. Los cambios en la educación

La educación ha registrado en los últimos tres decenios en América Latina una considerable tasa de expansión y sus logros cuantitativos constituyen tal vez el más positivo indicador de mejoramiento de las condiciones sociales en la región.

En ese período, el analfabetismo, que ha sido predominantemente entre los adultos, tiende a ser residual en un conjunto de países, aunque aún registra guarismos muy elevados en las sociedades con mayor población de la región y en países con considerable población rural y especialmente indígena. La escuela primaria es en la actualidad accesible prácticamente a todos los niños, pero aún no se logra asegurar para toda la población un período completo de escolarización básica. La enseñanza media, que sólo alcanzaba a una minoría, se ha constituido en la formación normal de vastos sectores urbanos; finalmente, la educación superior, a la que sólo accedía una élite, tiene registros similares a países europeos, lo que significa una potencialidad cultural y de recursos humanos a futuro altamente estimables.

A pesar de estos avances, no se ha logrado comprender a toda la población en un ciclo mínimo y fundamental de conocimientos, por lo que América Latina registra la paradoja de que en materia de educación primaria sus niveles cuantitativos son comparables a los países europeos en los primeros decenios del siglo, mientras que la cobertura de su nivel universitario es comparable con la de los mismos países de apenas diez años atrás. Ello tiene consecuencias en cuanto desigualdad, no creación de una socialización compartida, reproducción de una estratificación social injusta, insuficiente formación de sus recursos humanos masivos y concentración de sus recursos colectivos en el financiamiento de los estudios prolongados en desmedro de los estudios de base.

La situación educativa de la región puede ser desagregada en conjuntos diferenciados de países. El primero corresponde a los países de temprana modernización educativa, que han logrado una escolarización primaria casi total y un desarrollo congruente de sus niveles medio y superior. El segundo, a los países que en breves años realizaron una

especie de 'mutación' de sus niveles educativos por el notable incremento de la cobertura que dio un perfil cultural nuevo para las generaciones jóvenes aunque dejaron marginado a un sector de la población de la educación primaria mientras paralelamente establecieron una expansión de los niveles superiores, constituyéndose así en los países de mayor cobertura universitaria de la región. El tercero se caracteriza por procesos educativos muy desiguales según se trate de las poblaciones rurales y urbanas o de distintas regiones dentro del mismo país, en los que la expansión educativa siguió el desarrollo económico regional o las líneas de concentración del ingreso. El cuarto comprende a los pequeños países rurales en los que la educación casi no se ofrece a la población rural o sólo existe la necesaria para la alfabetización, mientras en las ciudades los limitados sectores medios tienen asegurada no solo la educación secundaria sino cuantitativamente importantes ofertas de educación superior no articulables con la debilidad del mercado de empleo correspondiente. El quinto se caracteriza por una planificación integral del proceso educativo con un fuerte énfasis en la educación inicial y básica y en la alfabetización de los sectores excluidos, y por una política de igualación de la sociedad por la vía educativa que se ha transformado posteriormente en el mecanismo de selección de recursos humanos, con una rígida articulación con el sistema económico y sus estimadas necesidades de mano de obra.

En el conjunto de la región, y en especial en las políticas declaradas, las más recientes evaluaciones de la educación recuperan su función cultural como base de aprendizajes que se realizan en el ámbito del trabajo; insisten sobre el papel de formación científica desde la escolarización básica hasta la enseñanza universitaria y postulan el papel positivo que tiene la educación en cuanto formación cultural, participación en la vida democrática y formación indispensable para una sociedad moderna.

Desde el punto de vista de la sociedad, cabe destacar que la educación constituye un sector privilegiado en cuanto a demandas colectivas y en cuanto a canalización de esas demandas por parte del sistema de poder en la mayoría de los países. La población tiene una valoración muy alta

de la educación porque considera que ella constituye la forma de integrarse a la sociedad nacional y la mejor vía para obtener movilidad social ascendente. Es sumamente positivo en términos de democracia social que incluso los grupos sociales marginales consideren que pueden acceder a los niveles más altos de la educación. Pero ello implica una demanda incesante de educación con los problemas materiales consiguientes. Como las demandas educativas provienen de grupos con desigual poder y desigual percepción del significado de la educación, los resultados de un sistema que se expande de acuerdo con esas demandas son tan desiguales como los grupos que las generan. Así, los sectores rurales y urbanos marginales constituyen el motor de expansión de la educación primaria, mientras que los sectores medios y superiores obtienen una mayor oferta relativa y de mejor calidad para la educación media y superior.

Como la expansión educativa ha sido muy superior al incremento de las posiciones ocupacionales medias y superiores, se han producido dos fenómenos vinculados entre sí. Por una parte, la educación como un todo se ha 'devaluado' en el sentido de que se requieren más años de educación para acceder a un mismo puesto en diferentes momentos de tiempo, lo que es un fenómeno universal. Sin embargo, en América Latina la devaluación ha afectado fundamentalmente a aquellas formaciones educativas recientemente alcanzadas por las masas populares, y no a la educación de los grupos sociales superiores. El segundo fenómeno es que estos últimos, ante la fuerte presión democratizadora sobre la educación, tratan de reconstruir el antiguo papel elitista de la formación educativa por la vía de la constitución de sistemas que van desde la formación preescolar hasta la universitaria, segmentados de la formación para la mayoría de la población, en que se educan los miembros de las familias de más altos ingresos y donde reciben una educación cualitativamente superior a la del resto, por lo que al término de sus estudios son objetivamente superiores.

Luego del desarrollo cuantitativo de la educación, a futuro dos son los problemas cruciales de la misma. El primero es la constitución

de una formación básica y común para toda la población, que permita homogeneizarla culturalmente y que contenga las bases del desarrollo intelectual y de la persona humana, por encima de las diferencias resultantes de la localización de las personas o la pertenencia a grupos sociales estratificados. El segundo es la transformación cualitativa de la educación. La expansión se ha procesado con una baja notoria de la calidad de la misma, y en el período de referencia las distintas reformas se centraron en los aspectos cuantitativos sin abordar el problema magno de todos los sistemas educativos, que en la actualidad consiste en la incorporación de la ciencia en toda la formación escolar. Este problema plantea un grave desafío para la región en momentos en que la transformación de los países desarrollados implica una penetración progresiva de la ciencia en la producción y en la vida social.

En lo relativo a los sectores populares el problema no se reduce a la mera oferta de servicios. El modelo cultural de los sistemas educativos y en particular de la escuela primaria supone una población homogénea y partícipe de los valores culturales y de las normas de los grupos medios y superiores que son los que se transmiten en el sistema educativo formal. Esta imagen ha significado por una parte negar la diversidad cultural de la región y por otra, demandar a los incipientes educandos los comportamientos que se supone que lograrán al término del proceso educativo. Históricamente en los países con población indígena se negó el hecho de que, por una parte, los escolares tenían una lengua materna distinta de la oficial y en todos se omitió el reconocimiento de las formas culturales y lingüísticas de los sectores populares, considerando que eran portadores de una 'no-cultura'. Paralelamente, no se desarrollaron pedagogías adecuadas para la educación de niños provenientes de hogares analfabetos o deficitarios en relación a la cultura escolar, con lo cual si bien la población de ese origen accede a la educación, no logra aprender y fracasa en su empeño.

La situación de las mujeres es muy similar a la de los hombres en cuanto a la educación, con una diferencia cualitativa importante, que consiste en que en este período se logró la igualdad de oportunidades educativas de hombres y mujeres en el nivel primario y en el secundario, y en el nivel terciario se evolucionó de una muy baja participación femenina a alrededor de un 40% de la matrícula de la educación superior. En este sentido, se ha producido una democratización de las oportunidades para el sexo femenino de enorme significación para el futuro. Más aún, podría afirmarse que el cambio de los patrones culturales que rigen las relaciones de los sexos provendrá seguramente de la modificación educativa registrada, la que en la próxima generación tendrá efectos importantes en las relaciones familiares y en la socialización de las nuevas generaciones. (Véase Cuadro 6.)

Los países de la categoría A) eran hacia 1950 muy heterogéneos de acuerdo al indicador de analfabetismo de la población mayor de 15 años. Tendía a ser residual en los países del Plata, del orden del 20% en Chile, Costa Rica y Cuba, del 30% en Panamá, y del 50% en Venezuela. Estos dos últimos, en su proceso de mutación de las condiciones sociales, la reducen a alrededor del 15% - como lo hacen Ecuador y Perú que con los anteriores constituyen un conjunto caracterizable por un acelerado cambio educativo - y finalmente Cuba que establece el mayor logro en cuanto a erradicación del analfabetismo. Este ya es residual en 1970 entre los jóvenes de 15 a 24 años de esos países, salvo Panamá y Venezuela donde sigue afectando 1 de cada 8 jóvenes, demostrando la existencia de bolsones de marginalidad considerables.

Los países de la categoría B) tienen comportamientos educativos que no guardan relación con sus tasas de crecimiento económico, dado que Colombia tiene los mejores resultados mientras que Brasil los menos significativos con el agravante que la generación joven sigue registrando tasas de analfabetismo similares a las de los adultos. De los 8 millones de jóvenes analfabetos de la región en 1970, 4.5 millones eran aportados por Brasil y 1.5 millones por México.

Cuadro 6

ANALFABETISMO Y EDUCACIÓN INFERIOR EN AMÉRICA LATINA

	Tasa bruta de escolarización hacia 1980 a/		Analfabetismo pob de 15 y + años (porcentajes)		Analfabetismo 15-24 años	
	Universidades y similares	3er nivel	1950	1980	1980	1970
Países con modernización acelerada						
Argentina	18.0	22.2	13.6	6.7	6.7	4.2
Chile	10.9	13.2	19.8	7.5	7.5	4.7
Uruguay	16.1	16.1	c/ 9.5	6.1	6.1	...
Costa Rica	21.5	25.8	20.6	7.0	7.0	5.2
Cuba	19.5	19.5	22.1	3.9	3.9	...
Panamá	22.2	22.2	30.0	15.3	15.3	12.4
Venezuela	17.9	20.2	50.5	17.7	17.7	12.0
	17.1	19.7	d/ 26.1	9.7	9.7	7.7
Países grandes con modernización acelerada y desequilibrada						
Brasil	11.7	11.7	50.5	26.0	26.0	24.5
México	12.2	14.0	43.2	16.0	16.0	16.4
Colombia	10.5	10.9	37.7	13.7	13.7	11.5
	11.7	12.3	d/ 43.8	18.6	18.6	17.5
Países medianos y pequeños de modernización parcial						
Ecuador	36.6	36.6	44.3	18.7	18.7	14.2
Paraguay	6.7	6.8	34.2	14.3	14.3	9.6
Perú	15.4	19.2	38.9	18.5	18.5	13.5
Rep. Dominicana	7.5	7.5	57.1	26.4	26.4	21.1
	18.0	19.9	d/ 45.2	19.8	19.8	14.6
Países con modernización incipiente						
Bolivia	9.3	9.3	67.9	36.7	36.7	17.3
El Salvador	2.9	3.9	b/ 60.6	35.3	35.3	28.8
Guatemala	6.7	7.2	70.7	47.3	47.3	45.4
Haiti	0.8	0.8	c/ 89.5	71.3	71.3	...
Honduras	7.6	8.2	64.8	31.4	31.4	27.1
Nicaragua	13.7	14.1	61.6	33.5	33.5	35.1
	6.2	6.6	d/ 65.1	36.8	36.8	30.7

a/ Se calculó como la relación entre la matrícula y la población del tramo de edad 20-24 años.

b/ En 1979 los porcentajes de El Salvador eran de 7.4% y 8.1% respectivamente.

c/ Esos países fueron excluidos para establecer los promedios de las categorías de países.

d/ Promedios aritméticos simples.

Los países de la categoría C) a pesar de la menor capacidad económica tienen logros mayores en cuanto a analfabetismo juvenil que los de la categoría anterior, a excepción de República Dominicana que se parece en esta dimensión a los países de la categoría D). Los resultados de los otros son muy estimables si se tiene presente que esos países tienen bi y multilingüismo lo que hace muy difícil la incorporación de la población a la lecto-escritura.

Los países de la categoría D) tienen en 1950 dos tercios de la población adulta analfabeta y en 1980 aún conservan en esa condición a más de un tercio, con la característica de que en 1970 los jóvenes registraban tasas de analfabetismo levemente inferiores a las promediales de los adultos.

Los promedios aritméticos de las categorías de países muestran hacia 1980 una relación en que la A) figura con 9%; con el doble la B) y la C); y con el cuádruple la D) respecto a analfabetismo de mayores de 15 años.

La situación del analfabetismo juvenil eran muy desigual según se trate de jóvenes rurales o de jóvenes urbanos, y más aún si son capitalinos. Hacia 1970 tres cuartos de todos los analfabetos jóvenes eran residentes rurales, lo que hace de la condición de 'rural' en América Latina un estigma en cuanto posibilidades de incorporación en la sociedad. Esto explica que en el tramo de edad 20-29 años, 65 de cada 100 jóvenes sin instrucción sean agricultores y que otros 10 fueran registrados en el servicio doméstico y en otros servicios personales, comprobando que la exclusión educativa conduce a la exclusión ocupacional.

En el período 1970-80 se aceleran los cambios en los perfiles educativos de los jóvenes, y los países más avanzados en la materia registran en el grupo de edad 15-19 años una virtual desaparición de quienes tienen entre 0 y 3 años de estudios, como son los casos de Chile y Panamá, y simultáneamente aquellos que tienen 10 y más años de estudio pasan a constituir entre el 25% y casi el 45% de los jóvenes. La transición

educativa ha sido particularmente intensa en países, como Perú, que se propusieron una acelerada modernización social, registrándose en el lapso 1960-1980 una caída del sector excluido de la educación del 28 al 6% e, inversamente, un incremento de quienes tienen educación postprimaria, del 16 al 55%. Por último (como ejemplo de país en que las condiciones de polarización en el desarrollo son manifiestas y en que los incrementos en la economía no actuaron como locomotora de una modernización social capaz de integrar a la población), figura Brasil, que hacia 1960 tenía excluidos de la educación formal al 35% de los jóvenes de 15-19 años y donde en el año 1980 seguían figurando en los censos como no habiendo pasado por el sistema educativo el 17% de los mismos; inversamente, el incremento de aquellos comprendidos en educación media avanzada y superior fue muy considerable, reflejando la transformación de las regiones más modernas del país con el resultado de que en el grupo de edad 20-24 años, mientras en 1960 había sólo 7% con más de 10 años de educación, el porcentaje se elevó al 22% en el año 1980.

Si se considera que una formación primaria era la meta de los reformadores educativos del Siglo XIX en América Latina, y si se tiene presente que los países desarrollados del norte y Japón lograron en casi todos los casos comprender toda la población en ese mínimo de escolarización antes de los años 40-50; y si se tiene presente, por último, que la región tiene hacia los años 80 un producto per cápita más o menos similar al de esos países hacia 1950, parece indispensable, entonces, considerar que el mínimo de modernización social y cultural para avanzar hacia el desarrollo futuro es el de que prácticamente toda la población activa tenga los 6 años de escolarización básica.

En el otro extremo del sistema educativo la expansión del nivel terciario fue enorme y algunos países de la región figuran a escala internacional entre los de mayor escolarización. Ya fueron analizados los aspectos positivos; ahora corresponde la comparación intraregional

y con los logros en materia de alfabetización. Sobre lo primero debe señalarse que la heterogeneidad es extrema en el seno de cada categoría a excepción de la B), sin desmedro de que la categoría D) tenga una tasa bruta de escolarización más baja que las restantes. El registro más alto de escolarización terciaria es de Ecuador con 1 matriculado cada 3 jóvenes; con 1 o más de cada 5 jóvenes figuran, en orden decreciente, Costa Rica, Argentina, Panamá y Venezuela y con casi la misma relación Cuba y Perú; con 1 ó más cada 8, Uruguay, Nicaragua, México y Chile; con 1 de cada 10 Brasil y Colombia y los demás países con relaciones inferiores. Resulta difícil establecer una vinculación entre escolarización universitaria y características estructurales; el concepto y la calidad universitaria son diferentes según países y al interior de los mismos; las capacidades de selección de la educación preuniversitaria también son diferentes; la prioridad que tiene para las clases medias la educación superior parece ser similar pero los sistemas de poder en unos casos han respondido positivamente a las demandas y en otros han valorado la calidad de la educación o más sencillamente han establecido una selección anterior al ingreso.

Unos países - generalmente los de temprana y avanzada modernización - han tenido una política que favoreció la integración social y la escolarización de base, de forma tal que el analfabetismo ya prácticamente no existe por lo que resulta normal el desarrollo de la educación superior (ej. Argentina, Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay). Otros desarrollaron en el mismo momento y en forma acelerada todo el sistema educativo con notoria permisividad y asignación de oportunidades a las clases medias, mientras no logran una escolarización primaria universal realizada por todos (ejs. Panamá, Venezuela, Ecuador, Perú). Otros más mantienen un sistema segmentado que según regiones y posiciones sociales excluye de la educación o da razonables oportunidades de llegar hasta los estudios superiores (ejs. Brasil, México, Colombia, Bolivia y Nicaragua). Finalmente los otros países tienen un desarrollo más próximo del excluyente con educación de minorías.

Los déficits y desequilibrios educativos del pasado y presente se expresan en la calificación de la fuerza de trabajo. Muy pocos países

países tienen más de la mitad de la PEA con 7 y más años de estudio y la relación entre quienes tienen 10 y más años de estudio frente a los analfabetos funcionales (0 a 3 años de estudio) indica un grave deterioro de la calidad promedio de los recursos humanos de la región. Así mientras Argentina tiene una relación de 275 por cada cien, Brasil sólo registra 35. Podría decirse que dada la heterogeneidad estructural de la economía, cuando no el carácter *segmentario* de sus diversos pisos tecnológicos, el crecimiento no requirió de la educación de las masas como condición necesaria, bastándole la educación de los sectores de la fuerza de trabajo que eran incorporados a los sectores modernos de la industria y los servicios. Pero vale la pena recordar que la segmentación educativa es hoy uno de los factores de bloqueo de la integración económica nacional, que los países que están logrando los más altos niveles en ciencia y tecnología, es decir en desarrollo, son aquellos que precisamente lograron más tempranamente una escolarización universal y a partir de ella siguen incrementando en forma homogénea, hasta los niveles selectivos superiores, la formación educativa de su población. (Véase Cuadro 7).

AMERICA LATINA: INDICADORES EDUCACIONALES DE LA POBLACION ACTIVA

	% personas activas con 7 y + años de instruc.			# personas activas con 10 y + años de instruc. ^{1/}		
	1960 ^{2/}	1970 ^{2/}	1980 ^{2/}	1960 ^{2/}	1970 ^{2/}	1980 ^{2/}
Países con modernización avanzada						
Argentina	18.7	55.6	63.0	45	120	275
Chile	24.6	30.5	55.0	35	74	246
Uruguay	21.8	32.1		11	50	
Costa Rica	13.0	21.0		15	36	
Cuba						
Panamá	22.1	27.3	42.1	31	48	127
Venezuela		19.4			22	
Países grandes con modernización acelerada y desequilibrada						
Brasil	8.0	12.0	16.2	9	18	35
México	8.3	12.9		5	12	
Colombia	8.6	18.4		5	16	
Países medianos y pequeños de modernización parcial						
Ecuador	9.2	15.8	27.9	9	20	58
Paraguay	11.5	15.9		15	18	
Perú		22.2			31	
Rep. Dominicana	10.9	13.8		5	10	
Países con modernización inci- piente						
Bolivia		23.3			18	
El Salvador	6.0	8.0		4	6	
Guatemala	5.0	7.5		3	6	
Haití				4	10	
Honduras	4.9	8.9				
Nicaragua		10.2			9	

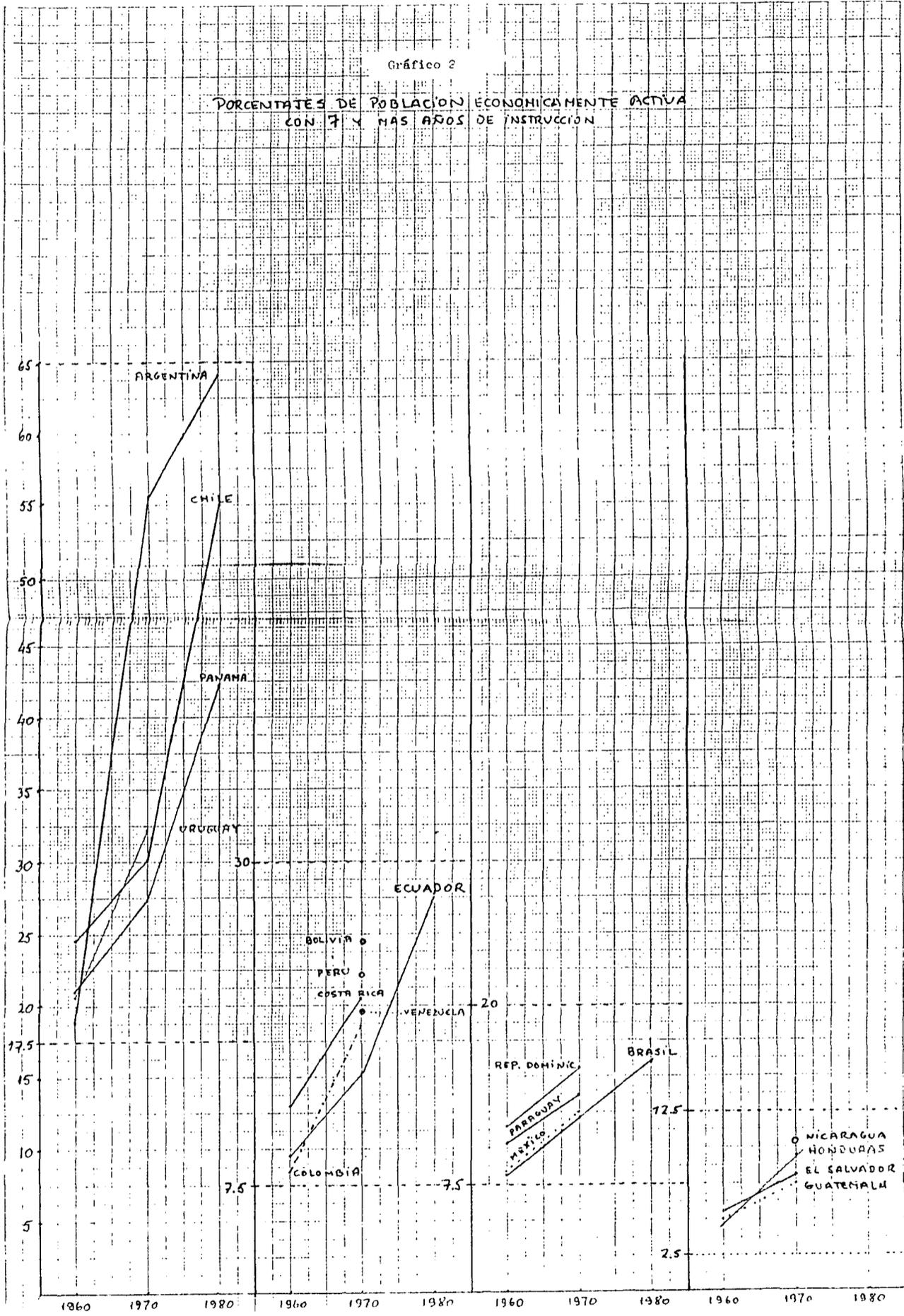
^{1/} Indicador: $\frac{\% \text{ PEA con 10 y más años de instrucción}}{\% \text{ PEA con 0-3 años de instrucción}} \times 100$

^{2/} No necesariamente corresponden a los años de levantamiento censal.

Fuente: Datos censales tomados de tabulaciones OMUECE; publicaciones y tabulados especiales preparados por CELADE para la División de Desarrollo Social.

Gráfico 2

PORCENTAJES DE POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
CON 7 Y MAS AÑOS DE INSTRUCCION



VI. Los cambios en la estructura del empleo

En el período 1950-1980 la transformación estructural se estableció por los procesos de industrialización, desarrollo de los servicios y urbanización. Esta tríada no evolucionó en forma armoniosa, y las consecuencias en materia de incorporación social fueron muy distintas de acuerdo al punto de partida de los países, en cuanto ocupación en la fecha inicial en el sector primario (en el texto se le asimilará a ocupación agrícola por el escaso peso que en el total tiene la ocupación minera y de pesca), en cuanto a tasa de crecimiento de la PEA, en cuanto a etapa y ritmo de industrialización y, finalmente, en cuanto a desarrollo de actividades terciarias modernas o terciarias tradicionales (como formas de desocupación disfrazada).

Se han formulado algunas interpretaciones genéricas para la región, que intentaron ser omnicomprensivas de los fenómenos. Una de ellas ha insistido sobre la alta tasa de crecimiento poblacional, que de no mediar una tasa de crecimiento económico desusadamente alta impediría la incorporación al empleo de una población en constante y acelerado crecimiento. Algunos autores complementaron esta interpretación observando que era necesario desglosar según situación urbano-rural. De acuerdo a ello, la alta tasa de crecimiento poblacional se asocia a una incapacidad de las estructuras socio-económicas rurales para crear empleos y asegurar condiciones sociales satisfactorias, lo que determinaría un proceso de expulsión de la población rural que al ingresar a las ciudades y acelerar el crecimiento poblacional de éstas a tasas superiores al 4.5% anual acumulativo, crearía una incapacidad de las ciudades para generar empleo a una tasa equivalente. Finalmente, un tercer grupo de autores señaló con razón que además de lo indicado existen problemas de naturaleza cultural para lograr la incorporación. Se anota que la distancia que mediaba y que aún media entre los niveles educativos de las poblaciones urbanas y rurales y especialmente de grandes ciudades y el mundo rural, son de tal entidad que parte de la migración rural es inocupable en las actividades modernas de industrias y de servicios. (Hacia 1970 la

comparación de los niveles ocupativos de la PEA de las capitales de 16 países con los de la población rural de los mismos países mostraba que mientras en las primeras los activos sin instrucción eran el 8%, en las segundas eran el 50%, y que mientras los niveles de 7 y más años de educación comprendían al 40% de la PEA capitalina, sólo estaban representados con un 2% en la PEA rural).

Una segunda interpretación puso el acento en la 'insuficiencia dinámica' de la industria latinoamericana para generar empleo, lo que determinaba que la solución asumida frente a las tensiones sociales fuera la generación de un empleo 'espúreo' o redundante en el sector terciario. En éste, por una parte, surgen ocupaciones de baja productividad, muchas de ellas autogeneradas por sus ocupantes que no aportan al producto, deparan muy bajos ingresos para sus titulares, y reflejan la falta de dinamismo de la industria para crear auténticos empleos. Por la otra, el Estado habría generado empleos innecesarios con la única finalidad de decomprimir las tensiones sociales; éstos empleos provocarían una inflación del sector terciario que pesaría sobre la capacidad acumulativa de los sectores de producción de bienes. Esta crítica estuvo muy asociada a los juicios desfavorables a las experiencias populistas; no analizó el papel de la educación, la salud y los servicios comunales en la calidad de la vida y en el mejoramiento de los recursos humanos; tampoco distinguió el sector terciario de apoyo a la producción; finalmente no explicó la congruencia entre el peso económico del terciario y la alta concentración del ingreso prevaleciente en la región.

Es evidente que cada vez resulta más difícil establecer juicios genéricos sobre la región, dado que tanto las condiciones iniciales como la evolución ulterior son muy divergentes según grupos de países y según casos individuales, lo que será observado con mayor detalle en las páginas siguientes. La observación sobre el crecimiento poblacional ya fue comentada en la parte inicial de este estudio, y se ha señalado también que difícilmente un sistema social es capaz de atender la generación de empleos urbanos con tasas de crecimientos poblacionales como las anotadas. Esto no es nuevo, como recientes estudios han mostrado comparando los fenómenos de informalidad latinoamericana con otros registrados en las etapas

de acelerado crecimiento urbano de los países ya desarrollados (ver Tockman y García). A lo que se debe agregar que las diferencias educacionales son más desfavorables en el caso del proceso latinoamericano. Por una parte, los estudios sobre Europa y Estados Unidos han demostrado que a lo largo del siglo XIX se produjo una integración de la población por la vía de la alfabetización que fue culminada con la creación del sistema regular educativo, mientras que en América Latina los porcentajes de analfabetismo de la población mayor de 15 años hacia 1950 comprendían alrededor de la mitad de la población y eran cercanos al 100% cuando se trataba de la población rural, por lo que las posibilidades de incorporación al empleo formal fueron bastante menores que en el caso histórico de los países desarrollados. El segundo aspecto de naturaleza cultural es el de la presencia de poblaciones indígenas en América Latina. No es por azar que los países más resistentes al descenso del porcentaje de población comprendida en el sector informal sean precisamente aquellos de mayor porcentaje de población indígena y de más alta continuidad de las pautas culturales correspondientes a esos grupos en la población rural, como son Bolivia, Perú y Guatemala. Una dimensión que vuelve más desfavorable la transición en América Latina es que ella se produjo en una etapa en que el proceso de desarrollo había generado ocupaciones de tipo técnico e intelectual y un desarrollo de los servicios modernos, como apoyo a la industrialización y como satisfacción de necesidades educativas, de salud y comunitarias, hoy imprescindibles para la formación y conservación de los recursos humanos y para los niveles de aspiraciones existentes, a diferencia de la etapa con la que se compara la transición en los países desarrollados. Esos fenómenos hacen que la incorporación de la población de origen rural y de la urbana de bajos niveles educativos sea muy difícil de efectuar, estableciéndose discriminaciones muy significativas según se trate de población joven y educada o de población adulta y no educada.

En cuanto al desarrollo del sector secundario no pudieron cumplirse en América Latina las previsiones de teóricos del siglo XIX sobre la evolución de sus sociedades respecto de una proletarización mayoritaria de la PEA, entendiendo por tal la condición obrera. La industrialización inicial de los años 50, en virtud de la tecnología a la que apela, registra una notable expansión de la ocupación manufacturera. Pero ya los países que inician en forma más tardía la sustitución de bienes industriales de consumo no durable, utilizan tecnología ahorradora de mano de obra y de mayor precisión técnica mientras que países que avanzan hacia una producción industrial de bienes de consumo durables, bienes intermedios y de capital utilizan tecnología que demanda fuertes dotaciones de capital y reducidas de mano de obra. Esto explica que América Latina no llegó a ser una sociedad "proletaria" como fue por excelencia el caso inglés en el Siglo XIX, y que ya no lo será.

Respecto al sector terciario, parece necesario establecer algunas distinciones. En primer término, que la ocupación en el Estado de mayor volumen y más aceleradas tasas de crecimiento ha sido la vinculada a los servicios comunitarios de educación y salud. Los primeros están muy articulados con la gestión del fenómeno urbano, y los segundos con el mejoramiento de las condiciones sociales de la población y con la preparación de sus recursos humanos que aún distan de tener el perfil adecuado de modernidad cultural y científica indispensable para sostener el proceso de modernización social y tecnológica que posibilita el crecimiento futuro y la consolidación de sistemas democráticos. En segundo término, que se ha registrado un importante crecimiento de las ocupaciones en los servicios terciarios de apoyo a la producción, (ver Rubén Katzman "Notas sobre las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina") que constituyen un requerimiento indispensable para la producción moderna. En tercer término, es necesario realizar un análisis cuidadoso del llamado sector terciario informal, ya que éste constituye un concepto muy genérico que comprende situaciones posibles de interpretación divergente cuando se le analiza según el sexo, la edad, se le considere como ocupación inicial o final y se introducen indicadores de ingreso y educación en la categoría de cuenta propia urbana, que tiene un alto peso en la conformación de volumen del llamado sector informal.

La oposición formal-informal es una abstracción simplificada de una realidad y una dinámica sociales extremadamente complejas. La utilidad del concepto de informal consiste en facilitar el análisis de la transición hacia estructuras socio-económicas características de las sociedades de clase "modernas" y, en forma aproximativa, en medir esta transformación.

Aunque hay numerosas diferencias de opinión en cuanto a la definición misma del concepto, los análisis realizados por PREALC no dejan lugar a dudas que se trata de un fenómeno significativo en todas las experiencias nacionales de crecimiento desarrollista en América Latina: comprende una masa campesina pauperizada, es el sector del mercado laboral urbano que no logra insertarse en posiciones del sector moderno, en instituciones y empresas con relaciones sociales legalmente formalizadas, de calificación, productividad e ingresos relativamente altos. La PEA del sector informal, entonces, adopta principios de interacción económica de la sociedad tradicional y en particular de la campesina, adecuados a los requerimientos y oportunidades de la actualidad urbana. Combina, entonces, una serie de características que, aunque rara vez presentes en su totalidad, permiten un acercamiento a su identificación y medición con las fuentes estadísticas normalmente medibles. Según la definición operacional de PREALC (Sector Informal: Funcionamiento y Políticas, 1978) son principalmente migrantes rural-urbano, de baja calificación, productividad e ingreso, que se organizan predominantemente en unidades económicas familiares de baja capitalización, con débil organización interna y muy limitada salarización.

Esta caracterización permite las observaciones fundamentales sobre la medición del sector informal y de su evolución: primero, por un lado, se refiere a un fenómeno social multifacético sin delimitaciones nítidas; segundo, no es suficiente una sola de las características mencionadas para aislar analíticamente a la PEA informal. No todos los migrantes a la ciudad, por ejemplo, están en el sector informal, ya que el acceso a niveles superiores de educación es uno de los más importantes causales de la migración. No todos los "cuenta propia" lo son tampoco, ya que incluyen a empresarios sin empleados pero fuertemente capitalizados (transporte, comercio, servicios técnicos, etc.)

Algunas de las características mencionadas son más centrales a la definición del problema analítico formal/informal que otras. En términos de medición, habría que poner el énfasis en las siguientes características: ocupación no agrícola manual típicamente de baja calificación y productividad; cuenta propia o familiar no remunerado; baja educación y bajo ingreso.

En los procedimientos para medir el tamaño y las tasas de crecimiento del sector informal, las empleadas domésticas presentan un problema de gran importancia, por su gran peso numérico y por la ambivalencia de su inserción en el esquema. Son "informales" en un sentido -tienen domicilio en el lugar de trabajo, carecen de horario fijo y sus jornadas son muy extensas, no tienen el derecho a convivir con su familia, frecuentemente carecen de seguridad social - pero no lo son en otros sentidos, ya que son asalariadas, insertas en servicios precisamente a los estratos medios "modernos" y los niveles de ingreso son a veces más altos que las obreras*/. Claramente, constituyen un fenómeno sui generis que merece un análisis propio dentro de la problemática general de lo informal y de la heterogeneidad estructural. Por lo demás, la realidad social del empleo doméstico ha cambiado su significado en forma importante en varios países; puede ser una ocupación "de entrada" temporal para jóvenes rurales y urbanas medianamente educadas y de movilidad ascendente; o puede perder peso relativo en la población femenina activa, que, por las expansiones educacionales y productivas modernas, pasa directamente de la educación media y superior a las ocupaciones no manuales.

¿Ha aumentado o disminuido la importancia del sector informal urbano en décadas recientes? Ni el cuadro 8 ni el cuadro 9 "muestran" el sector informal; ambos representan diferentes vías simples de acercamiento a este fenómeno social esquivo, y por ende muestran ligeras diferencias en sus aproximaciones. Un análisis del sector informal apoyado en información censal de Brasil se presenta más adelante y se espera incorporar en la versión definitiva de este informe un análisis riguroso de más de 50 ocupaciones en varios países que permitirá establecer con más precisión el fenómeno. En los cuadros indicados se aprecia, por ejemplo, el peso significativo que tiene el servicio doméstico en aquellas estimaciones que lo incluyen en el sector informal. En ambas vías de acercamiento el sector informal aumenta ligeramente su participación en la PEA total en la mayoría de países, pero este peso y su aumento son menos importantes que los del sector moderno.

*/ Arturo León, Algunas características de mujeres de estratos populares de áreas metropolitanas de América Latina.

C U A D R O 9

COMPARACION SECTORES FORMAL E INFORMAL 1950 - 1980
(Países seleccionados)

PARTICIPACION EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA TOTAL

(PEA NO AGRICOLA) PEA AGRICOLA

PAIS	AÑO	PEA NO AGRICOLA				PEA AGRICOLA			
		FORMAL	INFORMAL a/	SERVICIO DOMESTICO	TOTAL	MODERNO	TRADICIONAL a/	TOTAL	
Argentina	1950	56.8	9.5	5.7	72.0	19.9	7.6	27.5	
	1960	63.4	8.8	5.4	77.6	14.1	7.7	21.8	
	1970	66.0	9.5	6.1	81.6	11.2	6.7	17.9	
	1980	65.0	12.1	7.3	84.4	8.8	6.3	15.1	
Brasil	1950	28.5	6.9	3.8	39.2	22.5	37.6	60.1	
	1960	31.8	10.8	4.6	47.2	16.1	37.1	52.2	
	1970	38.6	9.3	5.6	53.5	12.5	33.4	45.9	
	1980	45.2	10.7	6.2	62.1	9.8	27.6	37.4	
El Salvador	1950	18.5	7.5	6.2	32.2	32.5	35.0	67.5	
	1960	22.7	7.5	6.5	36.7	38.3	24.9	63.2	
	1970	25.4	9.2	7.4	42.0	29.9	28.0	57.9	
	1980	28.6	10.8	8.1	47.5	22.3	30.1	52.4	
México	1950	21.6	9.7	3.2	34.5	20.4	44.0	64.4	
	1960	32.2	10.0	3.5	45.7	25.4	27.6	53.0	
	1970	33.9	14.5	3.7	52.1	21.9	24.9	46.8	
	1980	39.5	18.3	3.7	61.5	19.2	18.4	37.6	
República Dominicana	1950	19.7	4.9	3.6	28.2	13.3	58.4	71.7	
	1960	19.1	10.1	4.0	33.2	15.8	50.7	66.5	
	1970	30.1	11.5	4.0	45.6	17.7	36.6	54.3	
	1980	42.6	12.2	3.8	58.6	16.7	24.6	41.3	
América Latina	1950	30.1	8.7	4.7	43.5	22.2	33.1	55.3	
	1960	34.9	10.6	5.0	50.5	19.2	29.2	48.4	
	1970	39.8	11.5	5.4	56.7	15.3	27.1	42.4	
	1980	44.6	13.8	5.6	64.0	12.5	22.8	35.3	

FUENTE: Elaborado por CEPAL en base a datos de PREALC, Mercado de trabajo en cifras 1950-1980.

a/ Cuenta propia y familiar no remunerado no agrícola, excluidos los profesionales y técnicos.

Cuadro 10

AMERICA LATINA (PAISES SELECCIONADOS) 1960-1980:
CUENTA PROPIA Y FAMILIARES NO REMUNERADOS EN OCUPACIONES NO AGRICOLAS
MANUALES 1/ COMO PROPORCION DE LA PEA TOTAL

	1960 ca	1970 ca	1980 ca
Argentina	4.9	7.3	10.3
Bolivia			9.7
Brasil	7.6	6.6	8.3
Costa Rica	4.3	3.9	7.0
Chile	7.6	7.8	9.7
Ecuador	10.9	9.6	10.6
Panamá	13.9	7.5	6.6
Perú	8.8	9.3	7.7

1/ Obreros, jornaleros, artesanos, trabajadores de servicios personales y vendedores ambulantes.

Fuente: Tabulaciones especiales de muestras censales.

Lo anterior no reduce la significación y la gravedad de los problemas del empleo de la región, pero la desagregación en el análisis permite situar los problemas y, por ende, las bases para políticas adecuadas. En ese sentido es necesario tener presente, para la consideración de la información, que el tipo de desarrollo polarizado y las condiciones de segmentación productiva y social que caracterizan al desarrollo de esta etapa de la región afectan las posibilidades de los análisis globales. Los pisos tecnológicos son diferentes y muy distanciados entre sí, la incorporación o exclusión de los sectores efectivamente formales de la economía y la sociedad son determinantes de los niveles de ingresos, los desequilibrios educativos tienen un peso fundamental en la capacidad de inserción de la mano de obra y, finalmente, las condiciones sociales en que se ha producido la acumulación económica en este período han establecido procesos de explotación de la mano de obra por lo que los indicadores de ingreso no pueden ser asociados a la productividad de la misma -como lo sostiene la teoría económica clásica - sino al poder social de los distintos grupos.

En la región durante los 30 años considerados la PEA evolucionó de 53.8 millones a 117.2 millones (véase Cuadro 10), lo que implicó más que la duplicación de la misma ^(índice 218) y la incorporación anual promedia de aproximadamente 2.1 millones. Para ubicar la magnitud de estas cifras basta compararlas con el crecimiento de la PEA en los países de la Comunidad Económica Europea en los años 60 - la "década dorada" - que fue de 265 mil empleos anuales (Rapport FAST, Europe 1965, Mutations technologiques & enjeux sociaux, Futuribles, Paris, 1983) y considerar que hoy día en esa misma región el desafío considerado como insuperable es cómo crear 1 millón de puestos anuales entre 1985 y 1960 para reabsorber desocupación y dar empleo a las nuevas generaciones que llegan a la edad productiva.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES Y GRUPOS DE PAISES. 1950 Y 1980

Grupos de países	Primario		Secundario		Terciario		Total PEA	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980	1950	1980
'A'								
Argentina	1 753.7	1 466.7	1 908.5	3 419.0	2 785.4	5 229.6	6 447.6	10 115.3
Costa Rica	154.6	244.7	44.4	200.1	73.1	382.0	272.1	826.8
Cuba	832.3	766.2	402.3	989.6	737.7	1 436.6	1 972.3	3 192.4
Chile	782.4	663.8	547.4	885.0	825.5	2 019.9	2 155.3	3 568.7
Panamá	133.8	175.9	32.7	104.9	73.7	274.0	240.2	554.8
Uruguay	197.1	191.7	293.7	325.9	504.8	565.2	995.6	1 082.8
Venezuela	780.8	778.5	464.4	1 217.6	998.5	2 530.3	2 243.7	4 526.4
Total	4 634.7	4 287.5	3 693.4	7 142.1	5 998.7	12 437.6	14 326.8	23 867.2
Distribución porcentual	32.3	18.0	25.8	29.9	41.9	52.1	100.0	100.0
Indice de crecimiento	93		193		207		167	
Tasa prom anual de crecto (%)	-0.3		2.2		2.5		1.7	
'B'								
Brasil	10 287.6	13 346.3	2 430.7	10 428.1	4 399.1	19 139.6	17 117.4	42 914.0
Colombia	2 163.2	2 721.1	627.2	1 330.3	965.2	1 995.4	3 755.6	6 046.8
México	4 648.3	8 764.4	1 134.9	6 158.3	2 562.0	8 765.0	8 345.2	23 687.7
Total	17 099.1	24 831.8	4 192.8	17 916.7	7 926.3	29 900.0	29 218.2	72 648.5
Distribución porcentual	58.5	34.2	14.3	24.7	27.2	41.2	100.0	100.0
Indice de crecimiento	145		427		377		249	
Tasa prom anual de crecto (%)	1.3		5.0		4.5		3.1	
'C'								
Ecuador	710.1	821.9	106.2	533.9	267.8	985.7	1 084.1	2 341.5
Paraguay	236.0	459.4	81.6	212.9	107.6	346.4	425.2	1 018.7
Perú	1 458.5	2 131.8	349.4	927.5	635.2	2 065.2	2 443.1	5 124.5
Rep. Dominicana	569.3	1 009.6	94.3	363.4	149.7	646.1	813.3	2 019.1
Total	2 973.9	4 422.7	631.5	2 037.7	1 160.3	4 043.4	4 765.7	10 503.8
Distribución porcentual	62.4	42.1	13.3	19.4	24.3	38.5	100.0	100.0
Indice de crecimiento	149		323		348		220	
Tasa prom anual de crecto (%)	1.3		4.0		4.2		2.7	
'D'								
Poivina	1 023.9	877.5	136.4	421.2	190.5	456.2	1 350.8	1 754.9
El Salvador	423.8	821.7	101.9	354.5	127.3	435.0	653.0	1 611.2
Guatemala	654.0	1 257.3	137.3	390.8	162.1	585.1	953.4	2 233.3
Haití	1 486.9	2 083.0	145.0	197.0	115.3	534.8	1 747.2	2 814.8
Honduras	391.7	682.1	45.4	151.6	45.9	249.0	483.0	1 082.7
Nicaragua	219.3	309.0	45.3	108.2	54.6	355.4	319.2	772.6
Total	4 199.6	6 030.6	611.3	1 623.3	695.7	2 615.5	5 506.6	10 269.5
Distribución porcentual	76.3	58.7	11.1	15.8	12.6	25.5	100.0	100.0
Indice de crecimiento	144		266		376		186	
Tasa prom anual de crecto (%)	1.2		3.3		4.5		2.1	
Total Región	28 907.3	39 572.6	9 129.0	28 719.8	15 781.0	48 996.5	53 817.3	117 289.0
Distribución porcentual	53.7	33.7	17.0	24.5	29.3	41.8	100.0	100.0
Indice de crecimiento	137		315		311		218	
Tasa prom anual de crecto (%)	1.1		3.9		3.8		2.6	

(Ver fuente y notas en página siguiente).

Fuente y notas del cuadro 11

El cuadro 11 se construyó con información proporcionada por la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL, basada en datos oficiales provenientes de censos de población, con las excepciones que se señalan más abajo. Para efectos de comparabilidad, la distribución de la población activa por sectores o ramas de actividad está hecha con la clasificación CIIU revisión 1. En el sector primario se incluye además de las actividades agrícolas, la minería. El secundario comprende las actividades industrial-manufactureras, construcción y electricidad, gas y agua. El terciario comprende todas las actividades restantes.

Para los países que no se dispuso de información censal correspondiente a 1980 se utilizaron las proyecciones de población económicamente activa hechas por CELADE 1/ y la distribución por sectores se obtuvo de las cifras proporcionadas por el Banco Mundial 2/. Las estimaciones corresponden a Cuba, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. En el caso de México la cifra correspondiente a la población activa de 1980 es una estimación basada en datos de encuestas de hogares. Los datos correspondientes a Ecuador y Perú para el año 1950 se obtuvieron de estimaciones sobre la PEA y su distribución sectorial hechas en la CEPAL. 3/

1/ CELADE, Boletín Demográfico N° 29, Santiago, Chile, enero de 1982.

2/ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1981, Washington, D.C., agosto de 1981, Cuadro 19, pp. 196 y 197.

3/ CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina 1981, E/CEPAL/G.1281, diciembre de 1983, pp. 77 y 81.

Los desiguales índices de crecimiento de la PEA son en todos los casos inferiores a los crecimientos de la población en edad activa, salvo en la categoría "B", porque los países que la componen, en especial Brasil, han tenido un crecimiento de la ocupación muy alto, que asociado a urbanización y bajos ingresos determinó mayor demanda de empleo que logró ser mejor atendida que en las otras categorías.

En la categoría "A" es evidente el efecto modernizador -mayor número de años de estudio e ingreso más tardío al mercado de empleo, al igual que retiros a edades más tempranas- que también actúa en los países medianos y pequeños de modernización parcial con aceleradas urbanizaciones y no menores expansiones educativas. Así en Ecuador en 1962 al llegar a los 16 años ya estaba incorporado a la PEA el 50% de los jóvenes de esa edad de ambos sexos; en 1982 se llega recién al umbral de 50% de activos a la edad de 23 años (Javier Martínez, La estratificación social de la juventud. El caso de Ecuador, CEPAL, a editarse en 1984).

Los países de la categoría "D" son los que tienen menor crecimiento de la PEA en relación a la población en edad activa y, dado que las condiciones de modernización son incipientes, es de suponer que, como la inserción ocupacional es tan difícil, una parte minoritaria de la juventud refuerza sus créditos educativos con estudios prolongados (ejemplo, Bolivia y Nicaragua) mientras otra parte de la juventud y las mujeres deben desistir de la condición de trabajadores potenciales retirándose del mercado de empleo.

A nivel global de la región es evidente el reducido incremento de la PEA de la rama primaria de actividad (índice 137) que incluye tasas de crecimiento negativo en la categoría "A", y casi iguales en las otras tres categorías, lo que sugiere el tema de la distancia entre altos incrementos de la población rural y bajos de la PEA agrícola en los países de la categoría "D". Ello indica empobrecimiento de la masa campesina y exclusión ocupativa por el doble efecto de mayor peso poblacional en las unidades minifundistas y no incorporación ocupativa por parte de las empresas capitalistas de producción agropecuaria que se extendieron en esos países.

Como era de esperar los incrementos de PEA secundaria y terciaria tienen ritmos de crecimiento que más que triplican los correspondientes a la PEA primaria. Más sugestivo es que la rama secundaria tiene tasa promedial

de crecimiento ligeramente superior a la terciaria a pesar de que en el período se evolucionó de producciones artesanales a industriales y especialmente en algunos países -como Brasil, México, Argentina la producción de bienes intermedios y de capital, que son los que demandan menor insumo de mano de obra por unidad de producto, se expandió en desmedro de la producción de bienes de consumo no durable. Los cambios en la estructura productiva y en la tecnología utilizada incidieron en una tendencia a la menor ocupación, que no se produjo por el ritmo de incremento de las actividades y del empleo industriales, (véase Norberto García "Industria manufacturera y empleo (América Latina 1950-80)", PREALC, Santiago, septiembre 1982) de construcción y servicios básicos que están agrupadas bajo este rótulo.

El fenómeno de terciarización dista de tener ese carácter precoz, inadecuado o espúreo que se le ha asignado. Para el conjunto de la región registra índices ligeramente inferiores a la ocupación en la rama secundaria cuando en el mismo período el enorme incremento de la urbanización y de la modernización social solos de por sí reclaman de importantes incrementos de ocupación en actividades que por el momento en forma muy débil han sido afectadas por incrementos de productividad tecnológica. Pero además, como luego se considera, la industrialización moderna reclama de servicios de apoyo en mayor escala que la industrialización temprana.

La contradicción entre las evidencias empíricas y los 'discursos' podría deberse a una particular fuerza ideológica de éstos en virtud del efecto de fusión entre las percepciones de clases medias independientes afectadas por el ascenso de clases medias técnicas y por la competencia de las grandes concentraciones de capital y las percepciones ideológicas de sectores de altos ingresos contrarios también al desarrollo de los servicios y a los consumos sociales de masa. En todos los casos esos cambios en los patrones técnicos, de estratificación y de calidad de vida fueron asociados al incremento del papel del Estado y por ende al financiamiento impositivo

Los países de mayor crecimiento industrial del período -los de la categoría "B" -tienen tasas de crecimiento de la PEA secundaria mayor que la terciaria, pero son también esos países los que presentan mayor dicotomía en cuanto a calidad de vida, menores logros en materia de educación básica, etc., en relación a los incrementos de producto.

El caso opuesto es el de los países de la categoría "D" de muy limitada capacidad -por recursos económicos y escala- para llevar adelante el proceso de la industrialización, mientras que sus estructuras agrarias promueven expulsión de mano de obra, lo que se traduce en un ámbito urbano sin capacidad de expansión a no ser por el incremento de ocupaciones terciarias manuales y no manuales. Las primeras disfrazan desocupación y las segundas captan algún ingreso de intermediación comercial o del Estado, que comparativamente es el gran hacedor de empleos y de riqueza y también, por tal motivo, objetivo de dominio que justifica encarnizados conflictos entre los grupos con potencialidad de lograrlo.

El carácter heterogéneo de los servicios ha dado lugar a múltiples interpretaciones de los incrementos de empleos de esta rama de actividad. Efectivamente, bajo este rótulo se encuentran servicios personales -el tipo de servicios propio de las sociedades tradicionales- que incluyen desde los domésticos, hasta la prostitución, pero también los que tienen que ver con los mayores desplazamientos de la población -hoteles- o la mayor concentración urbana -restaurantes- o la atención corporal de sociedades más ricas que cuidan la apariencia corporal (peluquerías y similares). También los servicios sociales, que incluyen las grandes categorías ocupativas vinculadas a la educación y salud y cuyo desarrollo se vincula con la mejor preparación y mantenimiento de los recursos humanos y la calidad de la vida. Luego, figuran los servicios productivos, que comprenden finanzas, almacenaje, servicios a empresas. Y por último, los servicios distributivos, en sus dos grandes subcategorías de transporte y comercio.

La información contemplada en el cuadro 12, que comprende cinco países de estructura económica y social disímil, tiende a mostrar que las tasas medias anuales de crecimiento de los servicios personales es en cuatro casos la más baja, y que en todos la tasa más alta se registró en los servicios productivos, seguidos de los servicios sociales que, por tener el mayor volumen de empleo inicial, comprenden una masa considerable de los nuevos puestos.

Las desiguales tasas de crecimiento según países de la ocupación en el comercio -que en ningún caso superan a las de servicios productivos y sociales- evocan un tema de controversia frecuente. Según una opinión, una de las formas en que se crearían empleos redundantes consiste en incrementar las

Cuadro 12

TASAS ANUALES MEDIAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR TERCIARIO. PAISES SELECCIONADOS

Tipo de Servicios	Países				
	BRASIL	COSTA RICA	GUATEMALA	PERU	VENEZUELA
	(1950-70)	(1950-70)	(1950-70)	(1970-80)	(1950-70)
<u>Distributivos</u>	<u>3.8</u>	<u>5.2</u>	<u>3.8</u>	<u>5.2</u>	<u>4.2</u>
Transporte	2.8	5.3	4.1	2.8	3.7
Comercio	4.4	5.1	3.7	6.2	4.4
<u>Productivos</u>	<u>7.1</u>	<u>13.9</u>	<u>7.6</u>	<u>10.5</u>	<u>6.0</u>
Bancos y Finanzas	8.3	9.4	9.0	} 10.7	8.9
Seguros	2.3	11.2	12.8		11.2
Bienes raíces	7.2	27.0	7.1		11.2
Servic. a empresas	...	...	6.8	} 2.8	3.2
Almacenaje	4.2	...	6.2		...
<u>Sociales</u>	<u>5.2</u>	<u>7.1</u>	<u>4.0</u>	<u>7.5</u>	<u>5.5</u>
Salud y servic. sanitarios	4.9	} 7.1	6.3	} 7.6	6.9
Educación	7.5		5.0		9.0
Bienestar y religión	4.5	10.4	...		
Gobierno	4.1	7.8	2.8	4.3	
Comunicaciones	4.1	2.8	3.5	2.8	8.9
Otros servic. sociales	...	...	...	...	5.5
<u>Personales</u>	<u>4.8</u>	<u>4.2</u>	<u>3.0</u>	<u>0.9</u>	<u>2.6</u>
Domésticos	4.9	} 4.2	2.7	1.9	0.4
Restaur. y Hoteles	4.2		1.1	-0.6	1.9
Lavanderías y Tintorerías	} 4.3	} 4.2	-3.1	} 0.5	...
Peluquerías y Similares			3.3		...
Esparcimiento	4.9	4.2	3.8		7.0
Otros servicios personales	11.2	...	11.4	11.1	

Fuente: Elaboración a partir de censos nacionales de población y vivienda.

Tomado de: "Dinámica de la población activa en América Latina: 1950-1980". Rubén Katzman, mimeo, CEPAL, p.52.

"bocas de expendio" y en especial en el comercio serían los por cuenta propia el ejemplo de un mercado informal de empleo, en que los carentes de otra inserción se autogenerarían una ocupación ya sea con local o como ambulantes.

El cuadro 13 permite establecer algunas hipótesis en torno a un problema cuyo conocimiento requiere de investigaciones especializadas, por la poca homogeneidad de una información reducida a "no asalariados en el comercio".

A título provisorio, serían las siguientes:

- a) Cuanto más importante es el grado de urbanización de un país hay mayor requerimiento de servicios comerciales, por lo que es normal que la ocupación independiente en éstos sea mayor en los países más urbanos.
- b) En los países de temprana urbanización se registran los guarismos más elevados a partir de 1950, y parecería que un comercio autónomo capitalizado pudo resistir mejor las grandes organizaciones de distribución.
- c) En los casos de Argentina y Chile el acelerado crecimiento en el período 1970-80 seguramente estuvo condicionado por el modelo neoliberal (disminución de empleos públicos, reducción de ingresos de los asalariados, desindustrialización y auge del consumo).
- d) Los países de acelerado crecimiento económico y modernización desequilibrada parecen crear desde el comienzo del desarrollo urbano formas de distribución que no favorecen la proliferación de la categoría por cuenta propia en el comercio (Brasil y México).
- e) Los países de modernización parcial con acelerada urbanización sin congruente industrialización, y especialmente aquellos que agregan los fenómenos de dualismo cultural, incrementan en forma igualmente acelerada la categoría de independiente en el comercio, seguramente de un nivel de ingresos inferior a los de la categoría "A", mostrando tanto el fenómeno de terciarización espúrea como seguramente también el carácter poco incorporable a la sociedad urbana de una masa indígena, chola, ladina o simplemente rural, culturalmente discriminada, que establece una economía "paralela" en el seno de las ciudades y que mantiene un enorme comercio para el intercambio cotidiano de unos pocos bienes. No debe ser sólo por azar que Bolivia y Guatemala, países de incipiente modernización, pero también de bases étnicas y culturales indígenas,

Cuadro 13

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE PEA NO ASALARIADA EN COMERCIO
(1950-1980)

	1950	1960	1970	1980
"A"				
Argentina	6.1 <u>a/</u>	6.5	7.2	10.1
Costa Rica	3.8	3.9	3.7	5.9 <u>b/</u>
Chile	5.6	5.8	5.7	10.5 <u>b/</u>
Panamá	3.9	3.2	3.4	3.5 <u>b/</u>
Uruguay	-	5.0 <u>c/</u>	6.4 <u>d/</u>	-
"B"				
Brasil	3.0	3.3	3.6	-
Colombia	3.5 <u>e/</u>	5.0 <u>f/</u>	-	-
México	6.3	6.6	5.4	-
"C"				
Ecuador	-	4.2 <u>g/</u>	6.2 <u>h/</u>	7.4 <u>i/b/</u>
Perú	-	5.9 <u>j/</u>	5.5 <u>k/</u>	10.7 <u>l/b/</u>
Rep. Dominicana	-	4.4	5.2	-
"D"				
Bolivia	3.5	-	6.0 <u>ll/</u>	-
El Salvador	3.7	3.8 <u>j/</u>	4.4 <u>m/</u>	-
Guatemala	-	4.2 <u>f/</u>	5.0 <u>n/</u>	6.9 <u>b/</u>
Honduras	1.3	2.9 <u>j/</u>	4.2 <u>h/</u>	-
Nicaragua	-	4.7 <u>o/</u>	5.4 <u>m/</u>	-

- a/ 1947.
b/ Estimación a partir de datos censales publicados.
c/ 1963.
d/ 1975.
e/ 1951.
f/ 1964.
g/ 1962.
h/ 1974.
i/ 1982.
j/ 1961.
k/ 1972.
l/ 1976.
ll/
m/ 1971.
n/ 1973.
o/ 1963.

registren las más altas posiciones en participación de no asalariados en el comercio en la PEA total, inmediatamente después de los países nombrados.

La información relativa a la distribución de la PEA en los censos de 1960-1970 y 1980 en el Brasil permite concluir esta visión de conjunto con el análisis del país de mayor ritmo de crecimiento en producto y PEA de la región. El caso sirve para demostrar que donde existió crecimiento económico no es válida la repetida esquematización de que la población de América Latina se duplicó, se trasladó de los campos a las ciudades y no encontrando empleo en los sectores productivos se alojó en actividades terciarias tradicionales y poco productivas.

La PEA casi se duplicó entre 1960 y 1980 mientras la PEA agrícola permaneció prácticamente en el mismo volumen, lo que explica una tasa de crecimiento anual de la PEA urbana del 4.1% en el período 1960/70 y del 6.2% en 1970/80. Por encima de ese registro solo figuran tres tipos de servicios que podrían incluir una parte más o menos considerable de actividades informales y de empleo espúreo. Ellos son: los servicios de reparación, que en 1980 comprenden al 2.1% de la PEA; los servicios de alojamiento y alimentación, que comprenden la misma proporción, y el comercio, que registra en 1980 el 9.6% de la PEA. Con tasas de crecimiento inferiores al promedio de la PEA no agrícola se encuentran los servicios domiciliarios (7.4%) y los servicios personales (1.9%). La acumulación de los incrementos de todos ellos en la PEA entre 1960 y 1980 fue de 4.6 puntos; aun suponiendo, con notoria falsedad, que todos los ocupados en esos sectores reflejaran inserciones terciarias informales y desempleos disfrazados, habría que compararlos con la sola industria, que en el mismo período incrementa su participación en la PEA total en 7.1 puntos. Las tasas anuales promedio de mayor crecimiento de la PEA, excluyendo a los servicios tradicionales ya citados en el período 70/80 corresponden, en orden decreciente, a servicios técnico-profesionales (12.9%), servicios auxiliares a la actividad económica (11.6%), servicios médicos, odontológicos y veterinarios (10.8%), electricidad, gas, agua (10.2%) banca, seguros finanzas (8.4%), industria (7.7%), comunicaciones (6.6%) y con 6.3% figuran instrucción pública y privada, administración pública y construcción. Salvo esta última, prácticamente ninguna de las anteriores pudo expandirse a base de migración rural, porque las calificaciones exigibles al ingreso son muy superiores a las limitadas o inexistentes de los rurales.

CUADRO N°14

BRASIL: DISTRIBUCION DE LA PEA SEGUN RAMAS Y SECTORES DE ACTIVIDAD

Ramas y sectores	Tasas promedio anuales crecimiento		PEA - Distribución porcentual		
	1960/70	1970/80	1960	1970	1980
Servicios Técnico Profesional	0.8	12.9	0.8	0.7	1.6
Serv.auxiliares a las activ.económicas	4.4	11.6	0.4	0.5	1.0
Serv.Médicos, odontológicos veterinarios	3.5	10.8	1.0	1.1	2.1
Electricidad, gas, agua	9.1	10.2	1.0	0.5	1.0
Serv.de reparación	0.2	9.4	1.6	1.3	2.1
Banca,seguros, bienes inmuebles	7.2	8.4	0.9	1.5	2.3
Serv. de alojamiento y alimentación	5.7	8.0	1.0	1.4	2.1
Industria	4.8	7.7	8.9	11.1	16.0
Comunicaciones	4.2	6.6	0.3	0.4	0.5
Construcción	7.7	6.3	3.5	5.8	7.3
Instrucción pública y privada	8.6	6.3	1.7	3.1	3.9
Administración pública	5.1	6.3	1.6	2.1	2.7
Comercio	3.6	6.3	6.8	7.6	9.6
Servicios Domiciliarios	4.2	5.2	5.5	6.5	7.6
Serv.comunitarios y sociales	5.8	4.4	0.7	1.0	1.1
Transportes	0.8	4.3	4.1	3.6	3.7
Minería	4.3	3.6	0.5	0.6	0.6
Serv.diversión,radio y TV	5.5	3.2	0.3	0.4	0.3
Defensa nac.y seguridad pública	5.0	2.6	1.3	1.7	1.5
Servicios personales	-0.7	0.5	3.6	2.7	1.9
Agricultura y pesca	0.6	0.005	53.3	44.6	30.5
Actividades no declaradas y mal def.	2.4	-5.7	1.7	1.7	0.6
Total PEA	2.4	3.9	23.207.1	29.380.9	42.914.0
PEA No Agrícola	4.1	6.2	10.840.3	16.278.1	29.804

Fuente: Tabulados de censos de población

Lo que ocurre es que, dada la composición por edades (extremadamente joven) de la PEA y su casi duplicación en 20 años, alrededor de un 60% de la ocupación en el año final correspondió en nuevas incorporaciones, porcentaje que debe ser aun mayor en la PEA urbana, la que casi se multiplica por 3 en los 20 años. Esas nuevas generaciones son las que se incorporaron a los sectores en expansión, en relación con los crecientes requerimientos de calificación; la PEA agrícola aseguró su débil tasa de reposición con aquellos jóvenes cuya escasa educación les impedía emigrar a la ciudad. ^{1/}

La transición estructural - especialmente en sus variables crecimiento económico, industrialización, servicios modernos y educación - hizo surgir una nueva estructura ocupacional con nuevos integrantes, la que sólo formalmente puede ser comparada con la anterior. Si esto es así, el problema no es el del destino de quienes se encuentran en sectores de actividad en descenso; éstos en general no son /reinsertables, por el abismo cultural que media entre unas y otras ocupaciones y sus destinos personales consisten en permanecer progresivamente marginalizados en las ocupaciones que desempeñaban mientras éstas pierden significación e ingresos. La dramaticidad del proceso no es nueva.

^{1/} En Panamá la comparación entre personas ocupadas de distintas generaciones dió los siguientes resultados:

	45 y + años en 1960	25-29 años en 1980
Estrato no manual	18	39
Estrato obrero manual	18	25
Estrato servicios personales	11	9
Estrato primario	46	19
Otros	7	8
	<hr/>	<hr/>
	100	100

J. Durston y G. Rosenbluth, Procesos de cambio en la estructura socio-ocupacional panameña 1960-1980, E/CEPAL/SEM.10/R.10/ 6 setiembre de 1983.

Ya en Inglaterra y Francia del siglo XIX eran tan excepcionales los que escapaban del círculo de la miseria y de la degradación de un mundo que era destruido, que quienes lo lograban eran glorificados en las novelas ejemplares de Dickens o de Zola.

El desarrollo del mercado de empleo tuvo características más negativas en los países de la categoría C) y D), en que las condiciones económicas fueron más desfavorables. Pero lo que aquí se intenta, analizando un caso exitoso, es mostrar que los problemas de la pobreza, la no educación, las altas tasas de mortalidad infantil, las deterioradas condiciones ecológico-urbanas y específicas de vivienda - donde habitan no los informales sino los trabajadores cuyos bajos ingresos les impiden adquirir viviendas cuyo precio no es social sino especulativo - no fueron creadas básicamente por una insuficiencia dinámica de la economía, por la débil creación de empleos o por emergencia de sectores de poca productividad, compuesto por empleos espúreos o redundantes, cuya identidad se descubre por los bajos ingresos que deparan.

Los bloqueos estructurales de la transición se originan en la alta tasa de crecimiento demográfico y en las abismales diferencias de calificación educativa - entre las regiones, los grupos etarios y los estratos sociales, que limitaron al máximo las condiciones de funcionamiento de un mercado de empleo "puro" y robustecieron el poder relativo de una cúpula de poder que llevó adelante un modelo de alta acumulación económica, de concentración de ingresos en los tramos superiores de la sociedad, al servicio de cuya capacidad de consumo se organizaron la producción, los servicios, la discontinuidad rural-urbana y la organización de las ciudades. Para el logro de esa acumulación se controló por medios de coerción ciudadana las reivindicaciones de los sectores asalariados de bajos ingresos; se articularon formas de producción organizadas con otras informales en el mismo sector económico que permitían producción de bienes a menor costo por beneficio directo y no derivado de tecnología o de racionalización; se aseguraron formas de reproducción social y de la fuerza de trabajo con alimentos baratos gracias a los bajos ingresos de los agricultores y con servicios urbanos suministrados por trabajadores con remuneraciones de pobreza.

En el conflicto entre capital y trabajo en las sociedades desarrolladas, luego de la Segunda Guerra Mundial la solución provino inicialmente (lo que siguió siendo esencial a lo largo del período) del papel del 'welfare state', consistente en que el Estado, con recursos provenientes de gravámenes sobre los más altos / ingresos asumió los costos de la reproducción social (salud para todos, educación pre-escolar y escolar homogénea, alimentación infantil etc.), y la integración entre lo formal y lo informal se fue logrando mediante las luchas sociales y la legislación, lo que a su vez determinó una ampliación del mercado de consumos masivos.

En América Latina la acumulación primó sobre la ampliación del mercado, y un modelo de dominación más próximo al burgués decimonónico fijó las características del empleo y de la organización social, que tuvo la originalidad de incorporar diferenciación social en una parte de la sociedad, manteniendo una distribución del ingreso propio de sociedades preindustriales modernas.

En unos países el crecimiento económico fue insuficiente para generar empleo a una fuerza de trabajo sujeta a tasas de crecimiento muy elevadas; en otros la dinámica económica fue muy intensa. En ambos tipos se asistió a una fuerte acumulación, como ocurrió en otros períodos de rápido crecimiento en otras sociedades. Pero la acumulación no se tradujo en reinversiones equiparables ni en la satisfacción de necesidades mínimas tendientes a transformar a los habitantes en ciudadanos y a crear las condiciones de un mercado ampliado. La estructura de poder fijó otros destinos a la acumulación: la compra de armas, el sostenimiento de sistemas de coerción social para defender el modelo, el consumo suntuario, las inversiones urbanas para los grupos privilegiados o para posibilitar el consumo de autos, la exportación de capitales y frecuentemente un manejo tanto privado como público muy deficiente de los recursos disponibles. Puede concluirse entonces que la / ^{situación} del empleo está relacionada con las formas y destinos de la acumulación y con las formas que asume la distribución del ingreso en la región.

VII. Los cambios en la estratificación social

La urbanización, el crecimiento económico y los cambios en la estructura productiva, unidos a las transformaciones tecnológicas y de la calidad de la vida, produjeron un sinnúmero de cambios en las diversas formas en que se estratifican las sociedades latinoamericanas.

Dichas transformaciones pueden ordenarse: por la ^{del ingreso, con} distribución / independencia de ocupación, residencia, sexo, etc; por los tipos de ocupaciones que las sociedades perciben como de desigual reconocimiento o status, con independencia de que exista congruencia o no entre el status y las remuneraciones; por los derechos y el grado de poder político que tengan las diversas categorías; por los grados de instrucción, ya sea por su referencia a la cultura, por las oportunidades que depara para obtener las ocupaciones de mayor status e ingresos o por los privilegios que depara en materia de poder.

Los cambios en la estratificación pueden originarse en la ampliación y modificación de la estructura que crea nuevas ocupaciones y engrosa la representación de aquellas de mayor status, o en procesos de igualación que suponen descenso de unos grupos y ascensos de otros, ya sea por cambio en la distribución del ingreso o cambio en el poder político respectivo de los diferentes grupos.

Los cambios indicados en primer término suponen que ciertos grupos se desplazan de posiciones. Esto puede ser a lo largo de la vida de un grupo considerado en un momento del tiempo o de una a otra generación, es decir los hijos. Ya sea intrageneracional o intergeneracional, algunos grupos son más móviles que otros pesando en ello especialmente las oportunidades de educación, de capital o de poder que hayan tenido.

En el presente capítulo se considerarán los cambios en la estratificación derivados de las modificaciones de la estructura ocupacional en el período 50-80; careciendo de referencias de desplazamientos entre padres e hijos, sólo en forma hipotética se harán referencias a los procesos de movilidad social de cada grupo.

La interpretación central consiste en que la transición estructural registrada por la región ha implicado profundos cambios en la estratificación social ocupacional y de sus status implícitos. Aunque esos cambios no han implicado importantes modificaciones en la distribución del ingreso, salvo en ciertos

países para los sectores medios de reciente constitución, han tenido efectos gratificantes para vastos sectores sociales que se sintieron partícipes del proceso de movilización de la sociedad entera. Pasar de la condición rural a la urbana, incluso sin lograr más ingresos /^{monetarios,} significa acceder a ingresos sociales como son los servicios educativos o de salud, de débil o inexistente presencia rural, o tener acceso a los entretenimientos masivos. Pasar de la condición de padre analfabeto a hijo alfabetizado implica acceder a los códigos de comunicaciones escritas y salir del círculo extremo de la marginalidad, aunque la posición de alfabeto del hijo sea relativamente tan inferior como la del padre analfabeto en su tiempo. Pasar de la condición de trabajador manual a la del hijo no manual es atravesar una de las barreras simbólicas e históricas de la separación social de América Latina, aunque el cambio no implique mejoramiento de ingreso.

Estos factores han estado presentes en la transición y ellos explican grados de conformismo o de aceptación del orden social que serían inexplicables con la sola lectura de los indicadores de condición social. Su presencia se ha marcado con especial fuerza en la demanda social de educación, que es la clave para la adaptación a un proceso de movilización de la sociedad entera.

Los mismos factores explican las frustraciones sociales, los conflictos, las luchas sociales en las sociedades estancadas o de bajo crecimiento, tanto en las de altos ingresos como en las de más bajos y también el papel de las aceleradas expansiones educativas o de un excesivo empleo público, en la medida en que, siendo débil el crecimiento y explosivas las demandas, el poder busca vías de gratificación social, lo que no es diferente a los mecanismos de endeudamiento internacional para sostener niveles de consumo por encima de lo económicamente posible, a pesar de que simultáneamente otros mecanismos tiendan a la concentración del ingreso o al uso de los recursos en gastos militares.

Finalmente, debe señalarse que muchas sociedades ya accedieron o se acercan a los topes del cambio estructural, en que se 'cristalizan' las estructuras ocupativas y los cambios en las condiciones -más allá de los procesos individuales de ascenso o de descenso social- sólo pueden originarse en la distribución del ingreso, la cultura y el poder. Dicho de otra forma, un obrero supone que su hijo será obrero, pero que la condición obrera

implicará satisfacción de necesidades materiales, acceso a los servicios sociales y a la cultura y valía como ciudadano, es decir lo que en general ha ocurrido en las sociedades desarrolladas y en especial en las más progresistas.

El primer gran cambio ha sido el incremento de las ocupaciones no agrícolas, ya que objetivamente la condición campesina fue y es la promedial y socialmente más deteriorada. En la categoría A) de países de modernización avanzada la PEA no agrícola era para ellos ^{-salvo las de configuración urbanas-} de más del 50%. Algunos ya tenían registros del 70%, y hacia 1980 pasan a tener 4 de cada 5 ocupados en actividades secundarias y terciarias de tipo urbano. Los países grandes de modernización acelerada pasan de un eje del 40% a más del 60% ocupados en las actividades no agrícolas. Los países de modernización parcial tienen cambios más específicos, pero en algunos de ellos la modificación es tan espectacular como la anterior; así, Ecuador en 30 años pasa de dos tercios de agricultores a un tercio. Finalmente, los países de modernización incipiente a pesar de cambios no menos dramáticos (el mayor en Nicaragua, de 31 a 60% de PEA no agrícola) se ubican en 1980 por debajo de la situación que tenían los países de modernización avanzada en 1950. No solo cambian las proporciones de ocupados sino que se producen modificaciones en la cosmovisión del mundo y del trasmundo y se modifican las percepciones sobre la sociedad y el orden que la caracteriza. Basta pensar en que las formas de encuadramiento social del medio rural son de tipo personalizado y las urbanas normativas y despersonalizadas, en que el papel del status particularista adscriptivo (ser elegido por pertenecer a una 'buena familia') es sustituido, en principio, por el universal de las reglas del juego, en que la adjudicación de roles se hace por la capacidad de ejecución de tareas específicas.

El segundo gran cambio es en las relaciones entre ocupaciones manuales y no manuales en las actividades urbanas. Las primeras, con la tecnificación, decrecen, mientras las segundas se incrementan no solo porque aun no se introdujeron procesos de sustitución de hombres por máquinas en las actividades terciarias, sino también porque en algunos países al ser el petróleo o la minería una de las principales fuentes de riqueza -las que producen con una dotación mínima de personal manual- las relaciones se hacen más desequilibradas respecto del volumen de funcionarios, técnicos y comerciantes.

A pesar de que las relaciones entre ocupaciones manuales y no manuales urbanas dependen también del porcentaje de ocupados urbanos frente a agrícolas, hacia 1950 se ordenaban según la categoría de países. Los de modernización avanzada tenían como caso extremo a Uruguay y Argentina, en que había 73 y 62 no manuales por cada 100 manuales en ocupaciones no agrícolas; hacia 1980 todos los países se ubican en el rango 70-80, habiendo cumplido Venezuela (37 a 77 no manuales) y Panamá (41 a 82 por cada 100 manuales) el salto en una generación a las ocupaciones de 'cuello blanco'. En el otro extremo, los países de incipiente modernización se 'desmanualizan' a pesar del mundo agrícola que envuelve a las ciudades - y tal vez porque éstas son apenas y sólo unidades de administración y comercio - y si bien las proporciones de no manuales son inferiores, en los aún pequeños ámbitos urbanos se producen saltos como el de Honduras que de 32 por cada 100 trabajadores manuales pasa a tener 61.

Entre los países de modernización parcial, los casos de Ecuador y Perú expresan las contradicciones de una urbanización acelerada sin aparato industrial, en que el Estado, por una parte, y el comercio, por otra, generan enormes proporciones de ocupaciones no manuales, que en principio tienen el aspecto de incremento espúreo. En Ecuador se evoluciona de 25 a 105 no manuales por cada 100 manuales, y en Perú de 40 (aproximadamente) a 109. Estos dos países, en las actividades no agrícolas, son los únicos (y tal vez los primeros) en tener más individuos que manejan ideas, papeles o intercambian objetos que aquellos que los producen en actividades que requieren de sus manos.

El tercer gran cambio es en las relaciones entre obreros asalariados de ocupaciones secundarias, incluyendo construcción y servicios básicos, lo que se traduciría en la expresión política por la clase obrera (o la eventual clase obrera) y los asalariados no manuales en ramas de actividad secundaria o terciaria (gerentes, profesionales y semiprofesionales, funcionarios, vendedores). Estos aproximadamente son sectores con comportamientos de clase media, aunque las condiciones de ingreso no sean congruentes.

En los países de la categoría A) no solo hay como mínimo una relación de igualdad entre 'clase obrera' y 'clases medias asalariadas', sino que en Panamá y Venezuela las relaciones son de 127 y 122 de los segundos frente a los primeros. El caso de Chile es particularmente llamativo: en 1960 tenía 57 asalariados no manuales por cada 100 asalariados manuales en la industria y construcción, y en 1980 tiene 105.

Los países de modernización acelerada, que tuvieron altas expansiones industriales mantienen aún la ligera superioridad en volumen de los obreros, mientras que, entre los de modernización parcial, Perú ostenta la más alta relación de asalariados no manuales frente a obreros (160), lo que confirma el peculiar tipo de desarrollo del mercado de empleo de una economía de expansión de asalariados de servicios sin desarrollo industrial paralelo.

Más allá de las especificidades de los casos nacionales, surgen algunas reflexiones generales. La primera es que la ocupación obrera tiene una proporción a la baja relativa en toda la región, que en algunos casos no ha sido tan grande por el gran desarrollo de la industria y de la construcción, que en otros países ha sido acelerada por las políticas anti-industrialistas aplicadas y que en otros más no llegó a constituirse como una condición urbana típica, sustituida, en virtud de las modalidades de urbanización sin industrialización, por la condición de asalariado no manual como dominante. La segunda es que estas tendencias difícilmente pueden experimentar inflexiones mayores, porque comienzan a penetrar tecnologías de producción que usan menos mano de obra en la producción industrial. La tercera es que una acción política que aspire a asentarse únicamente en la cohesión de la clase obrera con exclusión de las clases medias asalariadas o viceversa, está condenada al fracaso si su acceso al poder depende de apoyos electorales. La cuarta es que en el período se ha registrado un fenómeno de emergencia de sectores medios asalariados o de nueva clase media de enorme importancia. Es muy difícil afirmar que los asalariados no manuales son miembros de las clases medias; para hacerlo al menos se requeriría de algunos indicadores como los de educación e ingresos, que no se tienen al redactar este informe. Se sabe

sí que esa expansión ha sido acompañada de caída de ingresos promediales de la categoría y también de 'devaluación' de la educación de sus titulares. Pero las ocupaciones determinan ciertas relaciones sociales, ciertas posiciones de status simbólico y algún sentido de unidad interna y de relación con el mundo manual. Esta depende de la cuantía de los campesinos, de la cercanía o no con los obreros en cuanto a educación, ingresos, pautas culturales, etc. A la luz de esas condiciones los comportamientos políticos y las demandas han sido diferentes según los países, pero lo cierto es que su peso numérico y las contradicciones que la inserción ocupacional provoca a estos grupos los ha convertido en actores privilegiados en la política del período, y lo que seguramente se acentuará en años próximos.

El cuarto gran cambio se produjo en las relaciones entre las categorías no manuales por cuenta propia (comerciantes, camioneros, etc.) y las no manuales asalariadas, que grosso modo podrían representar viejas y nuevas clases medias, residuales y emergentes. Como es obvio, son las últimas las que incrementan su participación en relación al crecimiento económico y/o a la modernización social, que se combinan en forma variable según países. Algunos países con fuerte economía de servicios y organización social reciente como Panamá, tienen 11 asalariados por cada no manual por cuenta propia; otros, como Venezuela, por el peso del Estado, ya tenían en 1970 casi 4; otros más, como Brasil, tienen la misma proporción a base de un desarrollo de las grandes unidades productivas y de servicios que dejan poco espacio para las actividades de las clases medias independientes. En general, los países de más temprana modernización del Cono Sur constituyeron una trama social y económica que dio espacios y capacidad de articulación económica a esos sectores independientes no manuales, que luego con las condiciones de capital y de poder adquiridos, pudieron defenderlos frente a procesos de concentración y de organización de actividades en gran escala. Dentro de ellos el caso de Chile muestra un brusco ascenso de los independientes frente a los asalariados en la última década - seguramente por las políticas de desestatización y otras del modelo - que es paralelo al brusco descenso del sector obrero industrial en relación a asalariados no manuales y a independientes no manuales, lo que hace de ese país un caso peculiar de estratificación social que seguramente tiene muchas proyecciones políticas.

Cuadro 15
AMERICA LATINA: INDICADORES SOBRE CAMBIOS EN LA ESTRATIFICACION SOCIAL: 1950-1980

Grupos de países	Población económicamente activa no agrícola		PEA no manual no agrícola x 100		Asal no manual sec y terc x 100		Cta prop no manual x 100		Asal no manuales en sec y terc x 100				
	(período)	(porcentajes)	PEA manual no agrícola	PEA manual no agrícola	asal manuales secund	asal manuales secund	asal manusi sec	asal manusi sec	ca 1950	ca 1970			
	(período)	(período)	(período)	(período)	(período)	(período)	(período)	(período)	ca 1950	ca 1970			
"A"													
Argentina	1947-80	72.8	85.5	62	75	1960-80	76	98	1960-80	43	157	173	208
Costa Rica	1950-82	43.2	70.4	45	73	1960-82	100	111	1960-82	35	236	282	295
Cuba	1953-80	57.8	76.0	...	...	1960-80	...	...	1960-80	...	...	...	...
Chile	1952-80	63.7	81.4	42	80	1960-80	57	105	1960-80	20	162	285	286
Panamá	1950-80	44.3	68.3	41	82	1960-80	109	127	1960-80	20	371	556	765
Uruguay	1963-75	80.2	82.3	73	67	1963-75	88	96	1963-75	39	...	227	258
Venezuela	1961-80	65.2	82.8	37	77	1961-70	75	122	1961-70	35	143	214	376
"B"													
Brasil	1950-80	39.9	68.9	54	63	1960-80	80	99	1960-80	19	181	418	329
Colombia	1951-70	42.4	55.0	39	65	1960-70	90	84	1960-70	43	116	209	193
México	1950-80	44.3	63.0	79	80	1960-70	59	82	1960-70	56	...	105	174
"C"													
Ecuador	1950-82	34.5	64.9	25	105	1962-82	65	101	1962-82	92	194	125	112
Paraguay	1950-82	44.5	54.9	37	44	1960-70	66	67	1960-70	40	39	164	173
Perú	1950-81	40.3	58.4	56	109	1960-81	78	160	1960-81	57	74	138	235
Rep. Dominicana	1950-80	30.0	50.0	58	75	1960-70	74	119	1960-70	44	...	168	278
"D"													
Bolivia	1950-80	24.2	50.0	34	60	1950-76	...	90	-76	...	41	162	222
El Salvador	1950-80	35.1	49.0	32	53	1961-71	52	66	1961-71	34	38	132	172
Guatemala	1950-81	31.4	43.7	19	37	1964-73	60	62	1964-73	19	21	200	293
Haiti	1950-80	14.9	26.0	...	...	1961-74	...	...	1961-74	...	...	...	...
Honduras	1950-80	18.9	37.0	32	61	1961-74	90	77	1961-74	43	...	210	179
Nicaragua	1950-80	31.3	60.0	48	51	1963-71	58	70	1963-71	46	39	126	177

Fuente: PEA no agrícola, véase el cuadro 11. Los datos correspondientes a la PEA según estratos socio-ocupacionales para los años 1950 y 1970 se obtuvieron de C. Filgueira y C. Geneletti, Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina, cuadernos de la CEPAL, No 39, Santiago, 1981, cuadro 2, p. 32 y siguientes. Los datos correspondientes a 1980 se obtuvieron a partir de tabulaciones especiales de encuestas y censos de Chile, Panamá, Brasil, Ecuador) y de publicaciones de datos censales y de encuestas de hogares (Argentina, Costa Rica, Perú). PEA no manual incluye: a) empleadores; b) gerentes y personal directivo público y privado; c) profesionales y técnicos independientes; d) profesionales y técnicos dependientes; e) cuenta propia en el comercio; f) oficinistas, vendedores y similares. Asalariados no manuales en secundario y terciario incluye: b); d); f). Cuenta propia no manuales en secundario y terciario incluye: a); c); e). Asalariados manuales en secundario incluye: a) artesanos, operarios, obreros y jornaleros en industria, construcción y electricidad, gas y agua.

El conjunto de cambios anteriormente señalados sugiere la pertinencia de un análisis nuevo sobre las clases sociales. Los indicadores de estratificación considerados sólo son atisbos de la compleja articulación que define a las clases sociales, pero son suficientes para indicar que la transición estructural en la región creó modalidades de articulación social que pueden tener rasgos muy específicos, que difícilmente podrían ser previstos por las teorías clásicas.

Los cambios en la estructura socio-ocupacional pueden ser percibidos con mayor detalle en el tema de las categorías de 'cuello blanco', que con cierta libertad conceptual se definen como estratos medios y superiores. El cuadro 16 indica la representación al nivel nacional de aquellas que están insertas en las ramas de actividad secundaria y terciaria y para las cuales hay indicación de posición ocupacional.

En los países de avanzada modernización, por ser tales y los más urbanos, su participación en la PEA total es mayor, fluctuando entre un mínimo del 28.6% en Uruguay (con participación descendente por emigración internacional que las afectó en proporción alta y por objetiva 'proletarización' de las ocupaciones de ese país) y un máximo de 32.4% en Argentina. En los países de acelerada modernización y en los que pesa aún una considerable masa rural, dichos estratos fluctúan entre un 17.9% de Brasil y un 22.4% de México, aunque los censos recientes seguramente indicarán incrementos de esos porcentajes correspondientes a los años '70. En los países de modernización parcial lo ya indicado sobre Ecuador y Perú explican porcentajes del 22.7% y 29.7% respectivamente. Finalmente, en los países de modernización incipiente los porcentajes de estratos de cuello blanco activos en las ramas secundaria y terciaria fluctúan entre un 11% en Guatemala y un 16.5% en Bolivia. En esos estratos la categoría que revela mejor la diferenciación de ocupaciones, los requerimientos de calificación y los ingresos comparativamente más altos, es la integrada por empleadores, gerentes, directores de empresas y profesionales y semiprofesionales independientes y asalariados. Tiene en lo interno el perfil más homogéneo de educación, que para las jóvenes generaciones es predominantemente universitaria. Argentina tiene en esa categoría 1 de cada 6 activos, Panamá, 1 de cada 7 y en torno al eje de 1 de cada 10

figuran Costa Rica, Uruguay y Venezuela (Chile tuvo ese registro en 1970 y luego experimentó una caída considerable, paralela a un incremento aún mayor de las categorías de comerciantes, vendedores y funcionarios). Luego entre los países de modernización acelerada figura México (año 1970) mientras que se aproximan a esa relación Colombia, Ecuador y Perú, en tanto que con mínimo porcentaje figura El Salvador (3.3%).

El desarrollo de esta categoría de gerentes, profesionales y semiprofesionales -que en algunos países ha multiplicado por tres su participación en la PEA total- tiene significaciones que afectan varias dimensiones de la estructura social. Implica, en primer término, una considerable expansión de las posiciones elitarias de la sociedad; en segundo término la expansión está asociada a un incremento de perfiles educativos y capacidad técnica; en tercer término los ingresos son muy superiores a los promedios nacionales y su alta capacidad de consumo ha tenido un peso considerable en la estructura productiva industrial y en las importaciones; en cuarto término, como su papel de liderazgo social es muy grande las posiciones conformistas, discrepantes o contestatarias que asuman frente al sistema social tienen mucho peso en el comportamiento político nacional, especialmente porque arrastran a la categoría inmediata de funcionarios y vendedores y entre ambas definen el comportamiento político en los sectores medios.

El sistema de estratificación social de la región ha experimentado fuertes cambios originados en la transición estructural, a lo que se ha agregado una relación muy jerarquizada entre las posiciones sociales en términos de ingreso y de status social que fusionan los principios de la valoración monetaria de esta etapa de expansión capitalista y los principios aristocratizantes del pasado, sobre la dignidad e indignidad de las posiciones ocupacionales.

Paralelamente, el propio cambio ha creado expectativas de movilidad social para casi todos los grupos mientras que los grupos en el poder han apelado a los principios fundacionales, de que éstas son sociedades igualitarias y meritocráticas, para obtener legitimidad ante las masas sociales y lograr que acepten los costos de la transición y la acumulación.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: ESTRATOS MEDIOS Y SUPERIORES EN OCUPACIONES SECUNDARIAS Y TERCIARIAS COMO PORCENTAJE DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN GRUPOS DE PAISES: 1950-1980

	1950				1960				1970				1980			
	(T)	(A)	(B)	(C)	(T)	(A)	(B)	(C)	(T)	(A)	(B)	(C)	(T)	(A)	(B)	(C)
'A'																
Argentina	27.8	12.2	15.0	0.6	31.4	14.7	14.3	2.4	32.4	15.2	12.7	4.4	34.2	15.6	13.2	5.4
Costa Rica	14.1	5.5	6.7	1.9	19.5	7.4	8.9	3.2	23.5	9.1	10.4	3.2	29.2	11.4	12.5	5.3
Chile	20.7	6.2	8.7	5.8	20.1	7.3	9.1	3.7	25.4	10.0	11.6	3.6	32.3	8.5	15.6	8.2
Panamá	14.6	6.2	7.0	1.4	16.8	7.6	7.9	0.9	22.6	9.5	11.7	1.3	30.5	14.4	15.3	0.8
Uruguay ^{A/}	-	-	-	-	30.7	11.7	16.4	2.6	30.7	12.3	14.8	3.6	28.6	11.2	14.1	3.3
Venezuela	16.3	6.7	5.5	4.1	23.9	8.0	10.5	5.4	29.4	10.2	14.0	5.3	-	-	-	-
'B'																
Brasil	13.2	2.2	8.5	2.5	14.5	7.6	6.6	0.3	17.9	6.7	8.4	2.8	24.5	10.0	12.0	2.5
Colombia	12.3	4.8	3.6	3.9	17.6	7.8	6.7	3.1	20.5	9.2	8.6	2.7	-	-	-	-
México	-	-	-	-	19.9	13.6 ^{AA/}	6.3	-	22.4	10.4	9.2	2.9	-	-	-	-
'C'																
Ecuador	9.7	3.5	3.7	2.5	12.4	3.8	4.2	4.4	16.4	6.5	5.5	4.4	22.7	9.7	7.5	5.5
Paraguay	12.1	3.8	6.1	2.2	11.9	4.7	4.5	2.7	14.0	5.5	5.3	3.1	-	-	-	-
Perú	-	-	-	-	16.4	5.1	5.8	5.5	21.1	8.0	7.7	5.4	29.7	9.0	12.9	7.8
Rep. Dominicana	-	-	-	-	11.8	3.4	4.7	3.7	12.2	3.5	6.8	1.9	-	-	-	-
'D'																
Bolivia	6.8	4.2 ^{AA/}	2.6	-	-	-	-	-	16.5	8.1	4.7	3.6	-	-	-	-
El Salvador	8.6	2.9	3.3	2.4	10.9	2.9	4.6	3.4	11.7	3.3	4.7	3.7	-	-	-	-
Guatemala	6.0	2.7	2.4	0.9	9.0	5.1	3.1	0.8	11.0	5.0	4.3	1.7	-	-	-	-
Honduras	3.9	2.2 ^{AA/}	1.7	-	9.6	3.1	3.8	2.7	15.6	7.1	5.6	2.9	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	-	13.0	3.3	5.0	4.7	15.9	5.9	5.9	4.1	-	-	-	-

(T) Estratos medios y superiores en ocupaciones secundarias y terciarias.

(A) Empleadores, gerentes y personal directivo, profesionales y técnicos.

(B) Oficinistas, vendedores y afines.

(C) Cuenta propia en el comercio.

(T) = (A) + (B) + (C)

^{AA/} El dato que aparece en la última columna corresponde a 1975. ^{AA/} Incluye cuenta propia en comercio.

Fuente: Véase cuadro 15.

Las expectativas de que la movilidad ascendente es posible para todos explican tanto el grado de conformismo social como las tremendas demandas educativas, justamente para lograr acceder a las posiciones prestigiosas y altamente privilegiadas.

El mecanismo ideológico confiere mucha adhesión al orden social mientras la escalera mecánica en la que en diversos peldaños están ubicados los distintos grupos sociales asciende hacia el 'cielo prometido'. Pero la misma expectativa de que las satisfacciones sociales se obtienen a través de las jerarquías socio-ocupacionales -no olvidar el débil papel de los ingresos comunes y no monetarios de buenos servicios sociales- se transforma en contestación y crisis social y política cuando la escalera mecánica se transforma en banda transportadora o peor aún en plano descendente.

Los cambios en la estructura social y ocupacional no han significado la eliminación de la pobreza; ésta afectaba al 50% de la población en 1960 y aún afecta al 35% de la misma en 1980, a pesar de que en dicho lapso el PIB por habitante casi se duplicó (CEPAL, La superación de la pobreza). Esta aparente paradoja no es diferente a la ya registrada en materia de educación sobre la persistencia de niñez excluida o incipientemente escolarizada. En ambos casos se demuestra que no es cierta la expectativa de que el mero crecimiento establezca la equidad y que las causas se encuentran en el propio estilo de desarrollo por sus características concentradoras ya anotadas.

Las cifras esconden una serie de procesos sutiles que se combinan en forma compleja con los otros cambios estructurales señalados. Entre ellos se destacan:

- a) Que la urbanización ha sido también urbanización de la pobreza (las ciudades comprendían 1/3 y ahora contienen a la mitad de los pobres).
- b) Que quienes siguen siendo pobres registraron un leve aumento en sus ingresos promedios, aunque sólo los de los tramos más altos en la categoría pobre.
- c) Que parte de la movilidad ascendente anteriormente señalada favoreció a grupos sociales que no eran pobres (entre otras razones porque requerían en general de educación para ascender).

d) Que la incorporación a condiciones obreras y de vendedores, al sector 'formal', no significó ingresos para evadir la condición de pobreza, especialmente si se tiene presente el alto número de cargas familiares por persona ocupada.

e) Que la condición campesina - que en volumen se incrementó en la región - se deterioró, especialmente para los minifundistas por la falta de tierras y tecnologías.

f) Que las políticas de ingresos se aplicaron a través de salarios con lo que sus efectos no llegaron a los estratos del mercado informal, y no se aplicaron políticas sociales que tuvieran como beneficiario al habitante.

g) Que existen mecanismos de perpetuación de pobreza que parten de hogares con jefatura femenina o de padres analfabetos, que se continúan en oferta educacional primaria mínima, deteriorada e inadecuada (desde el punto de vista pedagógico) que se prolongan en deserciones con aprendizajes mínimos con inserción precoz en ocupaciones inestables, de bajísimas remuneraciones y sin perspectivas de aprendizajes o promoción.

h) Finalmente, que los incrementos del producto por habitante se distribuyeron en forma extremadamente desigual, con crecimientos absolutos tanto mayores cuanto más alto era el ingreso original, con el resultado de que los estratos pobres apenas mejoraron sus ingresos.

El Cuadro 17 muestra que la magnitud de la pobreza se relaciona con las categorías de modernización social a que se ha apelado a lo largo de este texto.

Estas categorías no solo inciden en el ingreso por habitante, sino también en la integración social y cultural, en la vigencia histórica de la ciudadanía y en las condiciones para la participación de las masas en alianzas de poder, con los consiguientes efectos en distribución del ingreso monetario - y seguramente mayor en el social. Estos factores explican la divergencia de pobreza entre categorías e incluso en el seno de cada una de ellas, (hay países que teniendo menores ingresos tienen menor pobreza que otros más ricos.

En los países de modernización acelerada los altos porcentajes de población bajo la línea de pobreza y la leve disminución que registran entre 1970 y 1980 en relación a lo profundo de sus cambios estructurales y a lo intenso de su crecimiento económico sugieren que la pobreza es la contracara del crecimiento acelerado con alta concentración.

Finalmente, Perú ratifica la distorsión indicada anteriormente para la mayoría de las dimensiones, mientras que Honduras revela el ya destacado proceso de empobrecimiento campesino.

Como la pobreza es inseparable de la riqueza, el Cuadro 18 indica la distribución del ingreso, por grupos de hogares ordenados en percentiles, de algunos países de la región, a lo que se agrega, a efectos comparativos, datos de tres países desarrollados. La información ratifica lo ya afirmado sobre crecimiento con altísima concentración como característica central del estilo de desarrollo que predominó en la región en las etapas de su mayor expansión económica.

En los países de mejor distribución del ingreso y en los años en que ésta fue más favorable, la distancia entre el ingreso promedio del 10% de hogares más ricos en relación al 20% de hogares más pobres, fue de 1 a 15. En esos países y en esos años la pobreza y los indicadores de mortalidad infantil fueron los menores, la esperanza de vida más alta, la escolaridad básica más universal y así sucesivamente. Inversamente, en los países de patrón más concentracionario, las relaciones de ingreso entre los más pobres y los más ricos llegaron a ser de 1 a 50, lo que se manifestó en dicotomía social, en deterioro de las condiciones mínimas de vida y en organización de un sistema productivo y social adaptado a la polarización social.

Las relaciones de ingresos que presentan los EE.UU. (1 a 11.8) o los Países Bajos (1 a 5.3) muestran la situación relativa de América Latina frente a las sociedades desarrolladas que frecuentemente se toman como modelo.

Ya se señaló que el crecimiento económico de por sí no deparó cambios sustantivos en la distribución del ingreso en América Latina y en la historia de los países del norte el cambio surgió de una compleja relación entre la lógica de la acumulación y la lógica de la distribución, en la que empresarios defendieron la primera mientras que los asalariados libremente organizados lucharon por la segunda, expresándose ambos en sistemas políticos democráticos que fueron promoviendo cambios que, sin afectar los requerimientos de la acumulación para fines productivos, establecieron la conciliación de clases sociales por la vía del consenso y estrategias de distribución que enfatizaron más el ingreso social que el ingreso monetario y la atención homogénea de aquellas necesidades que las familias tienen para asegurar la reproducción social: salud, educación, alimentación infantil, vivienda y recreación. En otros términos se fueron estableciendo las condiciones de la ciudadanía social que dieron el indispensable respaldo para la transformación del conflicto de clases sociales en oposición de ciudadanos.

Cuadro 17

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (1970-1980)

	Porcent ^{1/} de hogares bajo la línea de pobreza			Porcent ^{1/} de hogares bajo la línea de indigencia			Porcent ^{2/} nac. de hogares pobres	
	Rural		Nacional	Rural		Nacional	1970	1980
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional		
'A'								
Argentina	5	19	8	1	1	1	8	8
Costa Rica	15	30	24	5	7	6	24	22
Chile	12	25	17	3	11	6	17	16
Panamá			39				39	37
Uruguay	10			4				
Venezuela	20	36	25	6	19	10	25	24
'B'								
Brasil	35	73	49	15	42	25	49	43
Colombia	38	54	45	14	23	18	45	43
México	20	49	34	6	18	12	34	29
'C'								
Perú	28	68	50	8	39	25	50	49
'D'								
Honduras	40	75	65	15	57	45	65	64
América Latina	26	62	40	10	34	19	39	35

Fuentes: ^{1/} Oscar Altimir: "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Santiago, Chile, 1974.

^{2/} Sergio Molina: "La pobreza: descripción y análisis de políticas para superarlas", Revista de la CEPAL, No 18, XII, 1981.

Cuadro 18

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR GRUPOS DE HOGARES. PAISES SELECCIONADOS

Países	Año	Cobertura	PIB por habitante (dólares de 1970)	Grupos percentilicos de hogares							Relaciones de ingreso	
				0-20	21-40	41-60	61-80	81-90	91-100	Coeficiente de Gini	(1)	(2)
				(% de participación en el ingreso total)								
<u>Argentina</u>	1970	Area metrop.	1 241	6.3	11.2	16.2	22.9	15.8	27.6	0.361	8.8	6.3
	1980	Area metrop.	1 345	5.0	9.5	14.9	22.8	16.9	30.9	0.416	12.4	8.5
	1970	Nacional		4.4	9.7	14.1	21.5	15.1	35.2	0.435	16.0	10.0
<u>Brasil</u>	1972	Nacional	699	2.0	5.0	9.4	17.0	16.0	50.6	0.605	51.0	28.9
	1978	Nacional	871	2.5	5.9	10.9	18.9	14.5	47.3	0.565	38.5	22.6
<u>Colombia</u>	1972	7 ciud. princip	652	4.2	8.0	12.2	19.9	16.8	38.9	0.488	18.0	12.4
	1979	7 ciud. princip	809	2.5	6.5	11.4	20.0	17.2	42.4	0.552	37.3	20.2
<u>Costa Rica</u>	1971	Nacional	769	5.4	9.3	13.7	21.0	16.2	34.4	0.432	13.0	9.5
	1977	Nacional	948	2.8	8.0	13.0	21.2	17.2	37.8	0.498	26.7	13.9
<u>México</u>	1968	Nacional	918	3.4	7.2	11.5	19.5	16.3	42.1	0.521	24.5	15.7
	1977	Nacional	1 161	3.5	8.0	13.2	21.6	17.4	36.3	0.482	14.7	8.9
<u>Perú</u>	1972	Nacional	665	1.9	5.1	11.0	21.0	18.1	42.9	0.561	45.2	24.5
<u>Estados Unidos</u>	1972	Nacional		4.5	10.7	17.3	24.7	16.2	26.6	0.373	11.8	7.0
<u>Reino Unido</u>	1977-78	Nacional		7.4	11.7	17.0	24.7	16.2	23.0	0.313	6.3	4.9
<u>Países bajos</u>	1975	Nacibnal		8.5	13.6	17.8	23.0	14.6	22.5	0.274	5.3	4.1

(1) Cuociente entre el ingreso promedio del 10% de hogares más ricos y el 20% más pobre.

(2) Cuociente entre el ingreso promedio del 10% de hogares más ricos y el 40% más pobre.

Fuente: América Latina: CEPAL, sobre la base de datos proporcionados por los países.

Países restantes: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1981, Washington, D.C., agosto de 1981.

VIII. Reflexiones finales

El ciclo de transición estructural y crecimiento económico con alta concentración de ingreso ha implicado un conjunto de desequilibrios regionales, sociales y culturales y ha creado condiciones de anomia en las poblaciones migrantes o residentes en asentamientos urbanos desestructurados física y culturalmente. Ha acentuado los conflictos y la violencia social, ejercida desde arriba y desde abajo y ha establecido patrones de oposición cuando no convertido en sociedades antagónicas a segmentos de la sociedad cuyos principales vínculos se establecen por relaciones económicas, de poder y por los medios de comunicación de masas siendo muy débiles la solidaridad y los valores compartidos.

La crisis actual plantea básicamente dos opciones: la reconstrucción de la capacidad que sostuvo la dinámica económica en el pasado en el supuesto de que el crecimiento en el largo plazo de solución a los desequilibrios analizados o por el contrario la construcción progresiva de otro orden social que, atento a la experiencia pasada, intente conferir nuevas bases a las relaciones humanas a la vez que lograr condiciones de desarrollo interno de los mercados nacionales en torno a la satisfacción universal de las necesidades colectivas.

La primera opción supone que la prioridad la tiene la economía debidamente orientada por las políticas estatales; la segunda implica que la prioridad es de la política.

Esta tendría a su cargo la integración de las sociedades, promoviendo estilos de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las amplias mayorías y que sean viables en relación a los recursos económicos y humanos disponibles. Ello implicaría la recuperación de un 'locus communis' a la sociedad, lo que significa recordar que la primera acepción de lugar común es la de punto de partida o argumento ampliamente compartido por un grupo.

Ese lugar común es la ciudadanía en su doble e inseparable dimensión política y social. Lo primero supone la valía de cada individuo en las decisiones colectivas, al que intencionalmente se le abstrae de sus