

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA EDUCACION Y EL EMPLEO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Por Manuel José Cabral

1. INTRODUCCION

Desde hace ya algunos años se ha despertado en nuestro país cierta conciencia sobre los problemas del empleo y la interrelación existente entre educación y empleo. La existencia secular de desempleo aquí, así como en los demás países subdesarrollados, era algo visible para cualquiera que mirara con ojos abiertos a su alrededor. Pero es solo últimamente, desde hace unos 5 a 8 años, que la comunidad internacional se ha comenzado a preocupar sobre este fenómeno. El interés oficial nacional ha sido en buena parte reflejo de este interés internacional.

Hoy en día disponemos de varios estudios que tratan este tema con relación directa a la problemática nacional. Dos de ellos son documentos base para este trabajo: *Bases para Formular una Política de Empleo en la República Dominicana*, preparado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en colaboración con la Oficina Nacional de Planificación en 1973 y publicado en 1974 como Plandes 19; y *Los Recursos Humanos y el Empleo de la República Dominicana*, preparado en 1975 por el Education Development Center para la Fundación de Crédito Educativo. Ambos estudios abren nuevos campos y tienen una alta calidad técnica. Se complementan fuertemente uno al otro, y en conjunto deberían servir para que el Estado Dominicano y las diversas instituciones educativas y económicas del país inicien el diseño de una política enfocada hacia los problemas del empleo y la educación.

* Versión corregida del trabajo presentado en el Seminario sobre Educación y Empleo en la República Dominicana, UASD, 30 de octubre – 1 de noviembre del 1975.

Estas breves notas están dirigidas hacia una rápida evaluación de las implicaciones de estos dos importantes estudios.

2. *IMPLICACIONES DE LOS DOS ESTUDIOS BASICOS*

Ambos estudios se han caracterizado por hacer un magnífico uso de la poca información disponible. Para eso, han tenido que usar imaginación, pero siempre con una base técnica. A continuación trataremos de identificar algunas implicaciones generales que surgen de estos estudios.

2.1 *“Bases para Formular una Política de Empleo en la República Dominicana”*

2.1.1 *Resumen y Conclusiones del Estudio*

Este estudio indica un índice de desempleo para Santo Domingo de 20% y un alto índice de subempleo en el campo dominicano. Relaciona muy directamente el desempleo con la pobreza. Recalca el fenómeno de que el desempleo abierto en el país no se ha disminuido a pesar de la alta tasa de expansión económica que ha exhibido la nación en los últimos años. Y explica este fenómeno con tres causas: a) reducción de mano de obra requerida en el campo y la consecuente migración a la ciudad; b) incorporación de técnicas altamente mecanizadas en toda la economía; y c) expansión más rápida de los sectores y subsectores de alta productividad, con relativa poca absorción de mano de obra.

Como consecuencia de este análisis, hace una serie de recomendaciones para promover el empleo: a) mantener tasa elevada de crecimiento económico, b) elevar los niveles de ingreso de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas, como fin en sí mismo, y para reducir la migración a la ciudad, c) favorecer actividades de producción con gran densidad de mano de obra, d) uso de técnicas mano de obra intensivas, e) reducir futura expansión de la fuerza de trabajo, f) adaptar la educación a las necesidades de mano de obra, y g) ayudar a los pequeños productores urbanos.

2.1.2 *Implicaciones de ese Estudio*

Implícita o explícitamente, este estudio relaciona empleo con tecnología y con educación, y por supuesto con riqueza o pobreza. Para el ambiente dominicano, seguir las recomendaciones del grupo

de la OIT significaría una transformación completa del patrón de desarrollo que se ha seguido desde los años 60, y que contiene las siguientes características:

a) patrón de consumo dirigido principalmente a los gustos de las clases media y alta, las que tienen preferencia por artículos importados y producidos mecánicamente, y el poder adquisitivo para comprarlos;

b) crecimiento a través de la sustitución de importaciones de bienes de consumo, lo que significa producir en el país lo que antes se importaba, con la misma tecnología usada en el exterior;

c) dependencia tecnológica y alto costo de la transferencia tecnológica, lo que conlleva al uso de tecnologías foráneas no adaptadas a las condiciones y necesidades nacionales;

d) consideración del factor capital como el motor del crecimiento, y por ende el que hay que incentivar; como consecuencia, todas las medidas de incentivo se basan en abaratar el costo del capital, lo que conlleva a un desperdicio de este factor escaso.

Las consecuencias de esta constelación de enfoques son obvias; fábricas mecanizadas con capacidad instalada superior a los requisitos del mercado; métodos de construcción de represas, edificios y carreteras con un uso intensivo de maquinarias; altas ganancias del factor capital y congelación de los niveles de salario con el consecuente desequilibrio en la distribución del ingreso. Todo esto sucede tanto en el sector privado como en el público. El Estado no ha fomentado el uso intensivo de mano de obra en las represas, ni siquiera en aquellas financiadas por recursos nacionales; incluso los caminos vecinales se construyen y mejoran con equipo pesado, con la consiguiente frustración de los vecinos del lugar.

Las orientaciones del informe de la OIT son muy claras. Hay que cambiar toda la política arriba descrita, incentivando más el uso de mano de obra que el de capital, y cambiando los patrones de consumo, producción, importación e inversión. Hay que diseñar toda una nueva estrategia de desarrollo, la cual conllevaría no sólo a mayor absorción de mano de obra sino probablemente a una más alta tasa de crecimiento económico, pero esta vez mejor repartido en sus consecuencias socio—económicas.

2.2 *“Los Recursos Humanos y el Empleo en la República Dominicana”*

2.2.1 *Resumen y Conclusiones del Estudio*

Este estudio es en parte una continuación lógica del de la OIT, y así se le informa al lector. Recalca muy fuertemente la conexión entre educación y empleo, y basa sus orientaciones en “la educación para el trabajo”. Como tal, tiene conclusiones similares, aunque mucho más detalladas, que el informe de la OIT, pero como señalaremos más adelante, se lanza en sus conclusiones a hacer recomendaciones sólo sobre la educación sin relacionar esto explícitamente con la posibilidad de cambiar o incrementar la demanda de mano de obra. Por ejemplo, el estudio de la OIT indicaba que “las perspectivas de empleo parecen ser mejores, en general, para los ‘técnicos’ que para los ‘profesionales,’” señalaba los peligros de la saturación rápida de las carreras de nivel medio y superior, y sugería que “las universidades se coordinen entre sí y entre ellas y el Gobierno” para que “la evolución futura de las universidades se ajustara muy de cerca a las necesidades previsibles de mano de obra” (págs. XXIII–XXIV). Estas recomendaciones del informe de la OIT son muy parecidas a las hechas por el Educational Development Center (EDC).

El estudio de la EDC tiene como bases fundamentales un análisis de la oferta y otro de la demanda de mano de obra. Ambos análisis son de alta calidad técnica, aunque adolecen de lo mismo que todas las investigaciones sobre la República Dominicana: estadísticas insuficientes y no confiables. Sobre la base de estos análisis, y otros relativamente más secundarios, se hacen las recomendaciones.

El enfoque principal del estudio, tal como ya se ha indicado, es la educación para el trabajo. Considera, y en esto corrobora la política educacional que sigue el Gobierno Nacional, que es a la educación primaria que más atención hay que darle. Enfatiza la educación continua, relacionada con el trabajo. Y, por último, sugiere que se reduzca la alta tasa de crecimiento de la matrícula universitaria, haciendo hincapié en la importancia de las categorías técnicas y para-profesionales en vez de las profesionales.

2.2.2 *Implicaciones de ese Estudio*

El estudio puede ser criticado en varios aspectos generales. (No

vamos a entrar aquí en críticas detalladas). Primero, basa sus conclusiones en un análisis numérico de la oferta y demanda de mano de obra, de alta calidad técnica pero de una confiabilidad dudosa; dudosa por las fallas estadísticas, y las suposiciones que tuvieron que hacer los autores para poder completar el trabajo; dudosa también por estar basada en una filosofía general (que los propios autores rechazan en algunas secciones del trabajo) de que la educación tiene como propósito básico el proveer mano de obra para el aparato productivo. Segundo, la metodología usada tiende a sobrevaluar la Oferta, y a subvaluar la Demanda, lo cual exagera hasta cierto punto las posibilidades de saturación de una serie de carreras; la probable sobrestimación de la Oferta se basa en que el estudio proyecta los crecimientos históricos y no prevé las restricciones institucionales a una continuación de la alta tasa de crecimiento de la matrícula a nivel superior, ni la propia reorientación que el estudiantado realizará al ver las oportunidades de mercado que cada carrera ofrece; por otro lado, la subestimación de la Demanda se debe a no tomar en cuenta posibles cambios en la estructura de la economía ni posibles efectos de una política de empleo, así como al uso en algunos casos de coeficientes de absorción de mano de obra correspondientes a países ya con una tecnología avanzada (Argentina). Tercero, y como consecuencia de lo antes dicho, no ve a la educación como una variable dinámica por sí, que puede crear fuentes de trabajo y que puede influir en todo el acontecer socioeconómico del país.

Asimismo, este estudio incurre en un error de apreciación al hacer hincapié en la educación casi exclusivamente como un instrumento para el trabajo. En nuestro país, como es también el caso general, la educación es además uno de los instrumentos más efectivos de movilidad social y de mejoramiento humano. Esa es una de las principales razones que explica la gran demanda para la educación superior. Como consecuencia, restringir el crecimiento de la educación superior y enfatizar por otro lado la educación primaria y secundaria con orientación vocacional, tal como se recomienda en este estudio, es en buena parte abogar implícitamente por una pirámide con una arista arriba más estrecha en proporción a la base, o, lo que es lo mismo, una reducción de las posibilidades de movilidad social a través de la educación.

Por último, las recomendaciones de la EDC en este estudio ponen sobre la Oferta todo el peso de la solución a los problemas previstos por ellos. Es la Oferta la que hay que controlar y reorientar. Pero al mismo tiempo no se considera a la Demanda como algo

variable, sujeto a influencia de parte del Estado y de las instituciones públicas y privadas. No hay, por lo tanto, enfoques alternativos de solución. Una buena política de empleo sería para nosotros obviamente una de esas alternativas; esto incrementaría la Demanda, y haría menos probable una preocupante saturación de muchas carreras.

Por estas razones, sus conclusiones cuantitativas y detalladas son difíciles de aceptar tal cual.

Por otro lado, algunas de sus implicaciones generales no dejan de tener interés. Estas, en mi opinión, serían:

a) tratar de que la educación sea más directamente útil al individuo y la nación;

b) ampliar la base de la educación nacional;

c) coordinar y orientar la expansión de la educación superior, para evitar desperdicio de recursos y aumentar la incidencia de la misma sobre el desarrollo socioeconómico nacional;

d) no olvidar la alta relación que existe entre educación y empleo, y por lo tanto entre educación y distribución del ingreso.

3. *CONCLUSIONES*

Habiendo analizado los dos documentos base de este trabajo, podemos llegar a ciertas conclusiones generales.

Por un lado, debemos recalcar la gran interdependencia existente entre empleo, tecnología, educación y distribución del ingreso. Todo programa educacional debe considerar esto como básico. Ahora bien, eso implica que un enfoque parcial de la problemática de la educación es sumamente peligroso.

El desempleo en nuestro país es endémico. Ya el estudio de la OIT ha señalado sus niveles probables. El desempleo abierto de seguro está aumentando. Realizar más estudios para analizar el desempleo, en cuanto a su cuantificación y causas, no creo que sea necesario, y ni siquiera deseable ya que cuestan dinero. Sabemos todos que el problema existe. Lo que hay que buscar son soluciones.

Obviamente, la educación debe verse en buena parte como un instrumento para preparar al individuo para ser útil a la sociedad y también para obtener satisfacción propia. Pero esto no significa ver a la educación sólo en función de ofrecer mano de obra para una estructura de demanda rígida. Parte de la responsabilidad del Estado es diseñar una política de empleo consciente que absorba el mayor número de personas de todos los niveles. Política educacional y política de empleo tienen necesariamente que ir juntas. Por eso, los dos documentos aquí analizados deberían ser vistos por el Estado en conjunto: para poder aplicar algunas de las recomendaciones generales del estudio de recursos humanos habría que al mismo tiempo aplicar las recomendaciones sobre la promoción de empleo del estudio del empleo.

Y para hacer esto, hay que revisar bien a fondo la política económica nacional, de tal manera que se promueva la utilización de mano de obra en tecnologías eficientes para los recursos y mercados existentes en nuestro país. Las medidas a tomar están bien detalladas en el estudio de la OIT.

En cuanto a la educación en sí, y especialmente a nivel superior, los programas deben ser bien flexibles y deben incluir una amplia gama de ofertas (carreras) a diferentes niveles, unas con orientación práctica y otras más teóricas o generales. La demanda de mano de obra es siempre fluctuante, y la situación de un mercado es generalmente claro indicio para el estudiante para no entrar en una carrera saturada; pero obviamente, si no hay alternativas, él tendrá que entrar en esa carrera como única esperanza para subir por la escalera social. Por eso, la racional ampliación de las ofertas, analizando bien los costos de cada carrera, es una de las mejores formas de solucionar el problema del futuro.

Todo esto por supuesto implica que cada institución analice profundamente la creación de cada nueva oferta, y mantenga bajo constante estudio a las existentes para determinar si deben continuarse, refundirse en otras o simplemente cancelarlas. Obviamente, la educación es necesaria, pero tiene altos costos, por lo cual hay siempre que establecer prioridades nacionales. La ampliación sostenida de la educación básica es por supuesto deseable por sí, pero debido a la tan amplia demanda que hay para la misma, debe lograrse un balance con los otros niveles educacionales.

