

INT-0905

103/68

Documento 4/20
Santiago de Chile



SOCIEDAD Y EMPLEO EN AMERICA LATINA *
por Aldo E. Solari

* Versión preliminar. Para uso exclusivo del Curso de Capacitación en Planificación de los Recursos Humanos, 1968, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

CEPAL, División de Asuntos Sociales
Versión preliminar para comentarios
Aldo E. Solari
Octubre de 1968

SOCIEDAD Y EMPLEO EN AMERICA LATINA

I

JUSTIFICACION DE UN ANALISIS SOCIOLOGICO DEL EMPLEO

1. Es frecuente que los sociólogos insistan sobre las limitaciones de los modelos económicos en virtud del exceso de simplificación que implican. Esa simplificación, entre otras consecuencias, terminaría por disminuir su valor predictivo, desde que hay muchas más variables que influyen sobre el comportamiento humano que las que los economistas toman en cuenta.

Es menos común que recuerden que los economistas han sido generalmente conscientes de la importancia de las premisas de las que partían, aunque no siempre hayan percibido la posibilidad de otras. Keynes, a quien en lo que sigue se tomará como ejemplo para la discusión del problema, recordaba en el Prefacio a su Teoría General que "si la economía clásica está equivocada, el error no debe buscarse en la superestructura, que ha sido erigida con gran cuidado de su consistencia lógica, sino en la falta de claridad y generalidad de las premisas".^{1/}

Como es sabido, después de establecer las premisas de la economía clásica, Keynes identifica claramente las suyas, en un texto que vale la pena reproducir: "Tomamos como dado la calidad y cantidad de la mano de obra existente, la técnica existente ... los gustos y hábitos del consumidor, ... como también la estructura social incluyendo las fuerzas, diferentes de nuestras variables establecidas más abajo, que determinan la distribución de la renta nacional ... Nuestras variables independientes son, en primera instancia, la propensión a consumir, la eficiencia marginal del capital y la tasa del interés ... Nuestras variables dependientes son el volumen del empleo y la renta nacional (o diviendo nacional) medido en unidades salariales".^{2/}

^{1/} John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money. Harcourt, Brace and Co. New York, pág. V.

^{2/} Ibid., pág. 245. Los subrayados han sido agregados.

/Qué es

Qué es lo que permite distinguir entre lo "dado" y las variables independientes? Según Keynes esta distinción es "totalmente arbitraria desde cualquier punto de vista absoluto. La división debe ser hecha enteramente sobre la base de la experiencia, de manera que corresponda, por un lado a los factores en los cuales los cambios parecen ser tan lentos o de tan mínima relevancia ... y por otro lado a aquellos factores que se encuentran en la práctica que ejercen una influencia dominante ..."^{3/}

Keynes no ignora, en ningún momento, que lo dado, en lo que está incluida la estructura social, por ejemplo, influye sobre las variables independientes lo que implica que, supuesta la validez de su teoría, lo hace sobre las dependientes; pero piensa que no las determina completamente y que puede ser asumido como invariable, a los efectos de la construcción del modelo. Esta es la razón principal, como se acaba de ver. Es la experiencia, no una construcción deductiva, la que enseñaría que algo debe tomarse como dado, porque o cambia muy lentamente o sus efectos son irrelevantes. La simplificación implicada en el modelo no sólo no es ignorada, sino que se encuentra claramente establecida y justificada en términos empíricos.

En ese sentido, son los propios economistas, al menos los tan inteligentes como Keynes, los que colocan el problema en el terreno que el sociólogo tiende a considerar como propio: el de la experiencia. Si se quiere demostrar que la teoría económica es incorrecta, por dejar de lado las variables sociales, no le basta acusarla de simplificación, puesto que ésta puede ser metodológicamente legítima, sino demostrar:

- a) Que existen variables independientes de tipo social que son indispensables para construir el modelo porque tienen efectos relevantes;
- b) Que su inclusión aumenta el valor predictivo del modelo en forma sensible, capaz de compensar los costos de la complicación introducida en él.

La sociedad contemporánea parece un caso particularmente favorable a esa demostración. Asumir, como lo hace la economía clásica y Keynes, que los cambios en las variables sociales son muy lentos e irrelevantes es probablemente falso como postulado en una época de acumulación y aceleración del cambio social tan intensa como la actual. Más aún, podría desarrollarse la idea, lo que es imposible hacer aquí, de que la teoría económica está concebida para una

^{3/} Ibid., pág. 247. Los subrayados han sido agregados.

sociedad en la que todavía no se ha producido la institucionalización del cambio y que de ahí parte una inadecuación que se hará cada vez más fuerte en el futuro.

Además de esta consideración general, debe pensarse que el problema del empleo es particularmente favorable para la demostración, por sus particularidades, que lo han hecho muy difícilmente manejable con los instrumentos analíticos comunes en la teoría económica. El mercado de empleo puede ser explicado en términos de demanda y oferta. En el modelo clásico la cantidad de trabajo ofrecida es directamente proporcional a la masa de salarios, en el modelo de Keynes este hecho es verdadero a partir de cierto nivel de salarios, en otros modelos más recientes se ha introducido la idea de que a partir de cierto nivel de salarios la oferta de trabajo puede disminuir porque los individuos se dedicarán al ocio después de haber obtenido cierto ingreso. En ninguno de esos modelos se toma en cuenta un problema central que está íntimamente ligado a lo que, desde el punto de vista estrictamente económico aparece como la particular imperfección del mercado de trabajo, aunque no la explique totalmente. Es la cuestión de la seguridad. En su casi totalidad la oferta de trabajo parte de la unidad familiar. Ahora bien, la familia tiene funciones sociales que cumplir de una importancia tal, que ningún sistema social puede permitir, al menos más allá de ciertos límites la bancarrota de la familia. La posibilidad de ocupación o empleo de sus integrantes define para la familia no sólo la posibilidad de sobrevivir, sino la de cumplir las funciones que la sociedad le confía;^{4/} determina no solamente sus ingresos, sino su status social, etc. La seguridad es, pues, un factor que trasciende la mera actuación de la oferta y la demanda que pueden ser mucho más explicativas en otra clase de mercados. Las medidas para combatir el desempleo, para establecer salarios mínimos, etc., indican bien la importancia de otras variables sin las cuales la explicación del problema del empleo sería ilusoria.

2. La trascendencia de estos rasgos propios del problema del empleo es tal que cuando se trata de explicar sus características es frecuente que los economistas no se limiten a considerar lo dato como irrelevante a los efectos

^{4/} Véase Parsens y Smelser, Economy and Society. The Free Press 1956, y muy sucintamente Nei, J. Smelser, The Sociology of Economic Life. Prentice Hall, Inc. New Jersey, 1963, pág. 88.

/del análisis,

del análisis, lo que es metodológicamente inobjetable, como en el caso de Keynes, sino que lo reintroduzcan como variable independiente para explicar las causas por las que el modelo no funciona como estaba previsto.

Leibenstein, por ejemplo, después de exponer las grandes líneas de su modelo para explicar exceso y escasez de personal educado, bajo el título de Rigideces Institucionales del Mercado, dice: "Las configuraciones institucionales pueden impedir el funcionamiento propio del mecanismo de los precios para reflejar la situación de la oferta y de la demanda. Por ejemplo, los niveles de remuneración del servicio civil pueden ser arbitrariamente determinados a base de consideraciones políticas y, como consecuencia, puede haber un exceso de oferta. El hecho de que hay un exceso y de que, como consecuencia, una pequeña proporción de los candidatos puede acceder, puede dar un prestigio desusado a tal servicio."^{5/} Cuál es el procedimiento científico que permite calificar de arbitrario el precio y de desusado el prestigio del servicio civil? Responder que el mecanismo de los precios es mirado como lo racional y todo lo que se oponga a él como irracional es darle, a un procedimiento metodológico, un valor en sí. El autor ni siquiera se plantea la posibilidad de que existan otras alternativas de racionalidad. Aun suponiendo que nos colocáramos en la pura racionalidad económica habría que demostrar que de no fijarse ese precio llamado arbitrario al servicio civil, la sola actuación del mecanismo puro de los precios alcanzaría para impedir la producción de tensiones y conflictos sociales cuyos costos, en términos económicos pudieran ser superiores a los del precio arbitrario. Si estos costos fueran mayores el mecanismo sería racional. El hecho de que sea muy difícil o se carezca de los instrumentos necesarios para medir el costo económico posible de los conflictos sociales no convierte a ese costo en un fenómeno irracional en comparación con la racionalidad de los factores mensurables. Lo que ocurre es que de las exigencias del método, se pasa a la naturaleza de la realidad y de ésta a la valoración de cual sería el mecanismo ideal que es, justamente, el descrito por el modelo.

^{5/} Harvey Leibenstein, "Shortages and surpluses in Education in Underdeveloped Countries: A Theoretical Foray", en C. Arnold Anderson and Mary Jean Bowman, Eds., Education and Economic Development, Aldine, Chicago, 1965, pág. 54. Los subrayados han sido agregados.

3. Las reflexiones que anteceden pueden parecer ociosas puesto que casi todos los autores están de acuerdo en admitir la importancia de las variables sociológicas en materia de empleo, como en materia económica en general. Sin embargo, cumplen una triple función. En primer término indicar las razones por las cuales no pueden ser consideradas como algo dado. En segundo lugar, mostrar como no es tampoco correcto ni teórica ni metodológicamente introducirlas como simples rigideces u obstáculos para el pleno funcionamiento de un modelo. En tercer término, plantear de una manera más precisa el problema y determinar cual es la naturaleza del desafío que enfrenta la Sociología en esta materia.

Hasta ahora la Sociología Económica ha sido capaz de proponer muy numerosas variables que habría que tomar en cuenta para la explicación de diversos fenómenos. Ha podido incluso demostrar que producen tales o cuales consecuencias. Pero es muy general constatar que esas consecuencias son muy diferentes en unos casos que en otros. Es corriente, por ejemplo, creer que la familia conyugal o nuclear es un requisito del desarrollo económico y que en cambio la familia más amplia opone obstáculos a él. Sin embargo, pueden citarse casos en que la correlación no se da en esa forma. La conclusión no es, quizás, que el tamaño y organización de la familia es irrelevante sino que sus efectos dependen de otra serie de variables. La agregación de nuevas variables permite comprender mejor el sentido de las conductas concretas; pero su debilidad es la falta de una adecuada teoría. La clasificación de las variables y su organización dentro de modelos parece ser la principal carencia de la Sociología Económica y explica la frustración que a menudo sienten los economistas respecto a ella.

Estas consideraciones justifican en términos teóricos el desarrollo de una sociología del empleo o de las ocupaciones que comience por establecer ciertas variables importantes, continúe por clasificarlas y termine por integrarlas en modelos. Es muy dudoso que en el estado actual de los conocimientos se puede avanzar demasiado en la última etapa. Pero es razonable proponerse el análisis de las anteriores.

4. A estas justificaciones teóricas y generales pueden agregarse, sin necesidad de mayor abundamiento, las que derivan de la peculiar situación de América Latina. Por una parte existe acuerdo en general en creer que las /tasas de

tasas de desempleo y subempleo aumentan constantemente, aunque sea difícil traducirlas en cifras. Dando por sentado este hecho, uno de los fenómenos que llama más la atención es que los conflictos que se producen parecen de una intensidad y extensión mucho menores que los que cabría esperar. Cuáles son los mecanismos sociales que amortiguan los efectos del desempleo y del subempleo? Cuáles son los grupos sociales más afectados por ellos? Cuáles son los mecanismos a través de los cuales son elegidos, aunque el término pueda parecer paradójico, los desocupados o los subempleados?

Estas preguntas pueden multiplicarse y este documento sólo se propone contestar a algunas de ellas. En su primera parte, se trata de mostrar, partiendo de lo más general y abstracto cuáles son los sistemas de valores que la sociedad liga a la distribución del empleo y a los mecanismos de selección para él.

En la segunda parte, se trata de analizar la distribución diferencial del poder y su influencia sobre la estructura del empleo. En otros términos, el mercado de empleo es estudiado como un mercado político.

En la tercera parte, se tratan de analizar la situación de los grupos más desfavorecidos y los mecanismos de adaptación a que recurren. En buena medida es una manera de estudiar qué tipos de conflictos se producen entre quiénes y cuáles son los sistemas que los solucionan.

En la parte final se trata de explorar cuáles son las consecuencias de las constataciones hechas en las partes anteriores para el establecimiento de las políticas de empleo.

II

LEGITIMACION SOCIAL DE LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCION DE EMPLEO

1. Los procesos sociales más importantes no sólo se dan en la sociedad, sino que son justificados por referencia a un sistema de valores que todos los grupos aceptan o les son impuestos por los grupos dominantes. Es el mecanismo de la legitimación. Es obvio que, dada su importancia, la distribución de los roles ocupacionales no puede escapar a esta regla.

El sistema de valores que sirve de instrumento de legitimación nunca reproduce exactamente la realidad ni tampoco llega a carecer de toda vinculación con ella. La relación entre sistema de valores y mecanismos efectivos puede colocarse en algunos de los muy variados puntos de una escala cuyos extremos irían desde la identificación total hasta la absoluta discrepancia. En otros términos, puede decirse que si un sistema de valores puede ir más allá de la situación de hecho que lo originó no es capaz de adquirir tal independencia como para mantenerse incontaminado una vez que aquella ha cambiado completamente.

Cuando se estudia la asignación y distribución de los roles ocupacionales se sostiene habitualmente que el desarrollo otorga una importancia creciente a los roles adquiridos frente a los adscriptos. Desde luego que no hay, no ha habido y casi seguramente no habrá sociedad en donde todos los roles sean adquiridos o donde todos sean adscriptos. La dicotomía señala, simplemente, la importancia proporcional de unos y otros. Puede pensarse que esta transformación es la lógica consecuencia de la importancia creciente que a lo largo del proceso de desarrollo toma el mecanismo de la eficiencia. Esta está debidamente satisfecha sólo si los roles ocupacionales son ejercidos por los más aptos y, en principio los más aptos pueden encontrarse en todos los grupos sociales.

Por este camino se pasa insensiblemente de la constatación de los hechos a la referencia a un sistema de valores, puesto que podría entenderse, y así ha ocurrido muchas veces en la historia de las sociedades que, justamente, los que provienen de determinados grupos son los más aptos para ejercer determinadas funciones.

/En la

En la sociedad que se llama generalmente tradicional, el orden social tiende a ser legitimado en nombre de algún sistema absoluto de valores. Este sistema tiende a dar una base sagrada al mecanismo de la transmisión hereditaria de roles. El modelo supone una jerarquía de roles y la apropiación por ciertos grupos de aquellos considerados más altos. Para los otros grupos la transmisión hereditaria de roles más que un derecho o un privilegio es una obligación. Para que su funcionamiento pleno sea posible y su permanencia esté asegurada, un sistema de esta naturaleza requiere que los roles originariamente reservados continúen siendo los más importantes en la sociedad o que, si aparecen nuevos que los igualan o superan en importancia, sean incorporados al patrimonio hereditario de los grupos dominantes. De otro modo, los titulares de los roles que han adquirido un gran peso efectivo en la sociedad tenderán a legitimar su situación en nombre de un nuevo sistema de valores, frente al cual el antiguo aparecerá como cargado de injusticia. Este proceso es el que se produce, para citar un ejemplo, en los pródromos de la Revolución Francesa. Ni los beneficiarios del antiguo sistema de transmisión hereditaria de roles fueron capaces de evitar que otros roles se hicieran importantes, ni tampoco fueron capaces de hacerlos ingresar en el dominio de reserva una vez que se hicieron. El sistema de valores que ensayaron mantener frente a un cambio tan grande de la situación no podía aparecer sino como el ensayo de justificación de un privilegio exorbitante, aunque de hecho, era mucho menor que en el pasado.

La creciente diferenciación social y la aparición de nuevos roles decisivos tiende a crear un nuevo sistema de valores que como siempre se erige en oposición al antiguo y que desde que lucha contra ciertos privilegios tiende a justificarse en términos de la destrucción de todo privilegio y de la igual posibilidad de acceso a todos los roles. Las necesidades posteriores de la sociedad industrial no hicieron sino reforzar esa tendencia que, muy probablemente, era anterior a ella. Razones ideológicas y causas que tienen que ver con el mejor funcionamiento del sistema económico se conjugan, a lo largo del siglo pasado, en la necesidad de justificar la distribución de roles en términos de igualdad y en términos de eficiencia. Los más competentes y los más aptos deben acceder a los roles ocupacionales y la determinación de cuáles son los más competentes y los más aptos depende de la formación,

/en el

en el sentido más general del término, que han tenido. Por último, todos deben poder acceder a todos los tipos de formación, con lo cual la asignación de los roles ocupacionales no dependerá ni del sexo, ni de la religión, ni de la raza, ni de la familia, ni de la pertenencia a un grupo cualquiera.

En última instancia el modelo supone que el talento o la capacidad para ser eficiente está potencialmente repartido por igual entre todos los estratos de la sociedad. Lo que hay que construir son los mecanismos necesarios para que los que actualizan esa potencialidad sean llamados. Aunque los roles ocupacionales más altos son relativamente pocos - y en ese sentido son muchos los llamados y pocos los elegidos -, la posibilidad de ser elegido debe ser, en el punto de partida, prácticamente idéntica para todos. Los supuestos que derivan de éste son los siguientes: a) Que cualquier rol debe ser desempeñado por el más eficiente para hacerlo, lo que en el plano económico supone la movilidad perfecta del mercado de trabajo. No es quizás ocioso señalar de paso que el postulado del sistema de valores coincide aquí plenamente con el postulado de la doctrina económica clásica; b) Que la selección del más eficiente debe ser totalmente objetiva y no depender para nada del grupo de pertenencia o de referencia del sujeto, por lo cual sólo puede depender de su formación y en general de las aptitudes demostradas; c) Que el acceso a la formación, y esto se vuelve cada vez más importante a medida que la educación formal se convierte en el antecedente más decisivo, está igualmente abierto para todos. Cumplidas estas condiciones ni hay desperdicio de talentos, ni injusticia social, además de asegurarse el funcionamiento más adecuado de la sociedad.

Sería ocioso marcar la distancia entre este sistema de valores y la realidad social. En primer lugar está en conflicto con otros sistemas de valores que la sociedad acepta, por ejemplo los que tienen que ver con los deberes de la familia hacia sus integrantes y particularmente de los padres frente a sus hijos. Resultaría muy sorprendente para un padre de clase media o alta que alguien lo requiriera a renunciar a las ventajas que sus hijos tienen en la preparación en nombre de la necesaria igualdad de posibilidades. En segundo lugar, el sistema de valores ni está internalizado con la misma intensidad por todos los grupos ni todos tienen las mismas oportunidades de acceso a los medios que el sistema define como los únicos legítimos. Es por

/eso curioso,

eso curioso, aunque sea explicable, que algunas teorías funcionalistas de tipo extremo, como la de Davis y Moore hayan confundido ese sistema de valores y sus exigencias ideales con lo que ocurre realmente en la sociedad y olvidado que en toda sociedad la estratificación, que es lo que intentan explicar, implica justamente la transmisión hereditaria de roles o la transmisión de posibilidades diferenciales para alcanzarlos. De esta manera, y esta es la tercera consideración, la existencia de la familia y de una sociedad estratificada son los dos límites principales, aunque no sean los únicos, a las posibilidades de funcionamiento real de un sistema de valores de esa naturaleza. Puede sospecharse que en América Latina donde la familia parece una institución más fuerte y la estratificación más rígida que en las sociedades desarrolladas esas limitaciones sean más importantes todavía.

2. Pero antes de examinar esa hipótesis conviene subrayar el papel central que la calificación toma en ese sistema de valores, tanto a través del concepto de su ingrediente "igualdad de posibilidades" como de su ingrediente "eficiencia". La calificación aparece como el único mecanismo legítimo para distribuir los roles, puesto que sólo toma en cuenta las condiciones de los individuos para ejercerlos, con lo cual se respeta, al menos en apariencia el principio de igualdad y se logra, atendiendo a ella el máximo de eficiencia posible. Por ello es importante incursionar sobre la teoría de la calificación.

El término calificación es sumamente vago. A veces se refiere a características que el individuo ha adquirido a lo largo de su vida y que no tienen o sólo tienen una relación muy general y vaga con los requisitos concretos de una actividad determinada. Otras veces designa características o cualidades de un sujeto que tienen una vinculación muy específica con una actividad a desarrollar. En otras ocasiones se engloban ambos sentidos. Para mayor confusión se agrega a veces, explícita o implícitamente la idea de calificación en relación con las exigencias teóricas del desarrollo de una sociedad, que pueden ser muy distintas que las que actúan realmente en su seno en el momento que se habla de la calificación de la mano de obra. Esta confusión complica la distinción entre mano de obra calificada y no calificada de tal manera que, a menudo, según el punto de vista, es posible que el mismo sujeto pueda ser considerado como calificado o no calificado.

/Desde el

Desde el punto de vista que nos ocupa es posible distinguir en todo rol ocupacional dos clases de normas: las normas ético-sociales y las normas técnicas. En éstas es en las que más se diferencian los distintos roles, en aquellas es en las que más se parecen, aunque no se confunden totalmente. Así las reglas técnicas que rigen el rol del médico son muy distintas a las que se aplican al carpintero. Pero las normas ético-sociales son muy parecidas, implican una cierta actitud hacia el trabajo, una cierta responsabilidad hacia los demás, tienden a asegurar que el comportamiento en relación a otros, importe el cumplimiento de una responsabilidad social. A esta distinción de normas corresponde una distinción de calificaciones, aunque esa correspondencia no sea total. Por un lado hay calificaciones que se exigen en una sociedad para cualquier tipo de ocupación, por otro, hay calificaciones específicamente referidas a un tipo de trabajo. De ahí la posibilidad de hacer la siguiente distinción:

CALIFICACIONES	{	GENERICAS	{	Políticas
			{	Sociales
			{	Morales
	{	ESPECIFICAS	{	Escolar
			{	Extraescolar
			{	Experiencia

Pero todas esas calificaciones pueden ser juzgadas desde diversos puntos de vista, lo que da lugar a la siguiente clasificación:

CALIFICACIONES	{	Para las exigencias actuales y reales del mercado de trabajo
	{	Para las exigencias potenciales futuras del mercado de trabajo si se continúan las tendencias existentes
	{	Para las exigencias futuras consideradas como deseables desde el punto de vista de las necesidades del desarrollo

Es obvio que es necesario tener siempre presentes estas distinciones. Una calificación escolar, tomemos por caso, puede ser más que suficiente desde el punto de vista de las exigencias actuales del mercado, suficiente respecto a las previsibles exigencias futuras y totalmente inadecuada si se la considera desde el punto de vista de lo deseable como instrumento de promoción del desarrollo. Se comprenderá así el sofisma que está envuelto en la afirmación tan común de que la gran mayoría de los trabajadores agrícolas

/de América

de América Latina carecen de toda calificación. Esto es falso en relación a las exigencias reales y actuales del mercado de trabajo y falso en relación con las calificaciones específicas extraescolares y experiencia, aunque sea verdadero desde el punto de vista de las exigencias que tendría una agricultura penetrada por la industrialización.

La importancia que se concede de hecho a las calificaciones genéricas y específicas varía en su peso respectivo según los roles y, aún considerando el mismo rol, según las sociedades. El supuesto lógico es que las calificaciones deben adaptarse a las exigencias del rol que son definidas en alguna manera independientemente de las calificaciones efectivamente existentes; pero de hecho es muy común que el rol sea definido en función de éstas, ya en la medida que existen en la sociedad en general, ya en la medida que se dan en los grupos que se desea favorecer. Es el caso de las calificaciones exigidas en América Latina para el rol de funcionario público no técnico. En algunos países las exigencias de calificaciones específicas son mínimas, prácticamente no existen, con lo cual cobran importancia especial las genéricas; en otros son muy altas, con lo cual se restringe la oferta a grupos privilegiados.

Es perfectamente posible que las calificaciones genéricas que aseguren la lealtad del candidato a los que distribuyen el rol sean más importantes que aquellas que garanticen un cumplimiento del mismo en un nivel razonable frente a todos los ciudadanos. Cuando la condición esencial para acceder a un rol es la pertenencia a un determinado grupo, se llenarán los lugares disponibles con los candidatos de ese grupo sean cuales fueren sus calificaciones, antes de recurrir a los de otros.

Por lo tanto, no solamente la posibilidad de adquirir determinadas calificaciones está muy desigualmente repartida sino también la significación de aquellas que son adscritas.

En definitiva lo que ocurre es que la calificación tiene dos aspectos que necesariamente hay que distinguir. Por un lado es una exigencia de la demanda; por otro, es una manera de reservar la oferta a ciertos individuos que la poseen y, por lo tanto, un instrumento de poder.

La definición de las calificaciones genéricas puede ser hecha de tal manera que se refiera a condiciones sociales, políticas o morales que todo individuo puede tener o adquirir, o a aquellas que sólo pueden poseer los integrantes de determinados grupos.

/Estas reflexiones

Estas reflexiones muy generales permiten comprender no solamente que el problema de la calificación y de sus relaciones con el empleo es muy complejo, sino que no se puede concluir directamente, sin un análisis cuidadoso de la experiencia, acerca de las consecuencias que la adopción de un sistema u otro de calificaciones tanto genéricas como específicas puede tener desde el punto de vista de las posibilidades de obtener empleo, de la mayor o menor igualdad del sistema, de su influencia sobre la redistribución del ingreso.

3. En los países de América Latina las cuestiones son todavía más complejas. El sistema de valores que se basa en la igualdad de oportunidades, aunque muy ambiguamente como se ha visto, es trasplantando a sociedades en que la distribución de roles se hace en una parte mucho más importante que en las sociedades desarrolladas en términos que sólo podrían justificarse en función de otros sistemas de valores. No solamente esto es una fuente de conflictos y tensiones, sino que de hecho se superponen legitimaciones diversas de la distribución de roles que se suman a la habitual distancia entre los valores profesados y los reales para conferir a todo el sistema una gran ambigüedad.

En una buena parte de la sociedad rural, quizás la mayoritaria si se considera América Latina en su conjunto, persiste de hecho la adscripción de roles como sistema fundamental. La justificación de tal hecho en términos del sistema de valores oficialmente aceptado es difícil, pero diversos compromisos son posibles que no la dejan huérfana de toda legitimación. En el caso de los indios los grupos dominantes en la sociedad rural de la mayoría de los países latinoamericanos y aún una buena parte de los grupos dominantes blancos creen que la situación de inferioridad en que viven es el producto de la inferioridad racial. El carácter tradicional del fenómeno es utilizado como una prueba más de esas inferioridades. En última instancia, la justificación de la distribución hereditaria de roles en el caso de los indios no parece incompatible con el sistema de valores oficialmente imperante, puesto que se supone que es su incapacidad para asumir roles más altos en la jerarquía la que los excluye de ella y no alguna forma de discriminación social. De hecho, la supuesta inferioridad racial es utilizada como un mecanismo justificativo de la discriminación y, por un mecanismo bien conocido, tiende a reforzarla y hacer que los hechos ocurran como la ideología justificativa lo prevé.

/En el

En el caso de los terratenientes, aunque la herencia de roles es también muy clara algún género de legitimación ambigua, que la hace compatible con la idea de la distribución por méritos es también adoptada.

En los sectores de la sociedad rural donde predominan las explotaciones de tipo moderno, la legitimación en términos adquisitivos parece chocar mucho menos con la realidad, porque no se dan las formas de trabajo manual no asalariado que se constatan en las otras, pero de hecho choca con la circunstancia de que las posibilidades reales de movilidad social son muy bajas, salvo por abandono de la sociedad rural. De cualquier manera, hay presiones crecientes para obtener mayor acceso a las oportunidades de formación y colocarse en condiciones de participar en un sistema de distribución de roles legitimado en términos modernos.

Uno de los obstáculos es que los nuevos roles que exigen calificaciones específicas de manera ineludible, no se crean en gran número. En la sociedad rural el desarrollo también se manifiesta ahorrando mano de obra. Paralelamente continúan existiendo los roles tradicionales que casi no ofrecen cambios en sus exigencias. La formación escolar, que se expande cada vez más, puede tener, según los individuos, funciones muy diversas: a) preparar para el ejercicio de roles modernos de tipo agrícola; b) supereducar para las exigencias reales de los roles tradicionales; c) otorgar algunas de las calificaciones mínimas necesarias para emigrar a la ciudad; d) dar las calificaciones necesarias para ejercer roles no agrícolas sin abandonar la sociedad rural, cuyo número va en aumento como consecuencia de la penetración cada vez más intensa de la economía urbana en ésta.

La proporción en que estos diferentes grupos se distribuyen debe variar muchísimo según países y regiones y es imposible, con los datos de que se dispone, hacer un estudio sistemático sobre el punto. Por otra parte, algunas de las funciones son alternativas o sucesivas y se han distinguido a los mejores efectos analíticos. Los supereducados para los roles tradicionales son también los preparados para emigrar a la ciudad o para ejercer roles no agrícolas. Lo que hace más compleja la situación es que, salvo para el caso de los roles estrictamente modernos que normalmente implican la dedicación total por sus propias exigencias y por la remuneración que ofrecen, en los

/demás casos

demás casos la educación puede introducir en la sociedad rural la multiplicidad de roles de un individuo u orientar de otra manera las multiplicidades que ya existen. Así, el educado no dejará totalmente su rol agrícola generalmente ejercido en términos bastante tradicionales pero asumirá en alguna parte de su tiempo un rol no agrícola.

En todos los casos parece razonable suponer que la expansión de la educación crea expectativas crecientes de que se imponga una distribución de roles en términos modernos, aunque las presiones en ese sentido estén contrabalanceadas en distintas medidas por los otros factores que actúan sobre la sociedad rural.

En las ciudades la legitimación en términos de apertura de las ocupaciones a todos aquellos que tengan las calificaciones necesarias es presionada considerablemente por las clases medias. La universalización del sistema educativo se vuelve una demanda imperiosa e insistente. Lo más notable en esa demanda en el caso de América Latina es que se refiere siempre a la ampliación constante de las posibilidades de acceder al sistema, primero al nivel primario, luego al nivel secundario. En cambio no hay demandas efectivas para cambios internos en el sistema educativo. Este, que fue concebido para grupos minoritarios, es simplemente extendido a nuevos grupos sin que haya mayores cambios en sus contenidos. Las transformaciones en el sistema interno de valores del sistema educativo o no se producen o son una consecuencia no querida ni prevista de la masificación. Este hecho es sintomático. No importa tanto si la educación formal da una formación específica para el ejercicio de los roles, instrumentalmente aplicable a ellos, como el hecho de que pone en posesión de un título formal de realización de tales o cuales años de tránsito por el sistema educativo y éste es, a su vez necesario, para acceder a determinados tipos de ocupaciones. Por otro lado, la manera como se definen los años necesarios para ejercer ciertos roles, parece depender menos de exigencias intrínsecas de éstos que de un esfuerzo para reservar la oferta a los mismos grupos de clases medias.

Se da así un doble proceso. La expansión de las clases medias implica una demanda creciente de ocupaciones de cierto nivel. Las fuentes del poder económico en el agro están esencialmente monopolizadas. Las clases medias

/rurales enfrentan

rurales enfrentan dificultades crecientes para mantener su posición. En la industria las oportunidades al nivel empresarial que son grandes a comienzos de la industrialización parecen disminuir a medida que se llega a fases más altas, por el aumento constante de la importancia de las unidades más grandes y dentro de éstas, las que absorben un gran capital. El desarrollo industrial proporciona ocupación a las clases medias es tanto se acompaña de un proceso de burocratización creciente. En la forma que el desarrollo ha asumido en América Latina la fuente fundamental y de importancia creciente para proporcionar ocupación a las clases medias es el sector terciario, naturalmente en aquellas ramas que implican un ingreso y una dignidad compatibles con la idea que las clases medias se hacen de su status. La educación es un instrumento esencial para poder llegar a las más preciadas de esas ocupaciones. A su vez, la única manera que tienen los grupos de clases medias de reservar la demanda de esas ocupaciones para ellas mismas es obtener que las exigencias educativas de que están rodeadas se adapten a las que ellas pueden ofrecer.

El primer factor, la escasez de oportunidades en otras actividades tiende a dirigir a las clases medias hacia las de tipo terciario. El segundo, tiende a alzar las exigencias de educación formal mucho más allá de lo que puede justificarse en términos de las necesidades del desarrollo. Esto permite explicar la paradoja de que, mirado desde el ángulo de las exigencias del desarrollo, la oferta para ciertas ocupaciones es subeducada y para otras supereducada en América Latina, o al menos suficientemente educada.

Este breve análisis de la situación de diversos grupos muestra que la legitimación de la distribución de roles en términos de calificaciones, supuestamente igualitaria, tiene una alta correlación con la efectiva distribución del poder en la sociedad latinoamericana. Este hecho se confirma si se considera lo que ocurre cuando se produce un desarrollo industrial de cierta importancia con la consiguiente aparición y expansión de grupos obreros. Estos pugnan para que sus hijos al menos, puedan superar la condición obrera y perciben la educación formal como uno de los instrumentos indispensables para hacerlo. Como en el pasado lo hicieron las clases medias, presionan para obtener la expansión del sistema educativo y nada o casi nada para una transformación en el sistema de valores que se funda. Una serie de causas

/que sería

que sería imposible analizar aquí hacen imposible evitar esa expansión al nivel primario. Las clases medias no pueden negar pura y simplemente el acceso, lo que sería incompatible con la legitimación que aceptan, o permitirlo con toda plenitud y con todas las consecuencias de ello, lo que sería incompatible con el poder que detentan. Permitir el acceso a la educación es, por otra parte, un instrumento de dominio, puesto que la alta valoración que los grupos obreros hacen de la educación le da el carácter de una recompensa muy estimada. Desde el punto de vista de las clases medias, expandir el acceso es funcional en tanto que no ponga en peligro su propia situación, tan amenazada por otros factores, en la distribución del poder. El mecanismo para alejar esa amenaza es elevar constantemente las existencias de calificaciones educativas para determinadas actividades. Gracias a ello muy a menudo cuando un niño entra en la escuela se requiere terminarla para tener probabilidades serias de alcanzar ocupaciones no manuales, cuando la termina se necesita ya tener algunos años de enseñanza media y así sucesivamente, a medida que se produce la expansión. Este mecanismo se completa con otro: el esfuerzo para orientar a los hijos de las clases obreras hacia tipos de enseñanza que sólo permiten acceder a las ocupaciones manuales. En muchos países desarrollados se ha utilizado y utiliza ese mismo procedimiento para mantener la estratificación; pero en la generalidad de ellos esos tipos de formación permiten efectivamente acceder a los escalones más altos de las ocupaciones manuales y dan posibilidades ciertas de que los hijos de sus titulares o escapen a la condición manual o la vuelven a ejercer en niveles cada vez más altos. Pero en América Latina se dan frecuentemente estas circunstancias: a) que aunque haya demanda de personal técnico de nivel intermedio, la preparación es inadecuada; b) que en muchos países la circunstancia anterior o el que la demanda real y actual sea muy baja provoca que el destino de una buena parte de los egresados de las escuelas técnicas sea el desempleo o el empleo en actividades que nada tengan que ver con la preparación que han recibido o en niveles muy inferiores para aquellos que se han preparado. Estos fenómenos, a su vez, tienden a reforzar las presiones en favor de obtener el acceso a la educación de tipo clásico.

/La idea

La idea de que estos mecanismos envuelven un proyecto consciente de las clases medias para mantener su lugar en la distribución del poder sería errónea. De hecho, el fenómeno es mucho más el resultado de una serie de acumulaciones, en parte previstas y en parte no, que el producto de una intención claramente formulada, aunque ésta no siempre esté ausente. El fenómeno de acumulación autosostenida es bien conocido. Los que disfrutan de ciertas ventajas en el sistema social transmiten desde el hogar una socialización que prepara mejor para el proceso escolar, pueden asumir más fácilmente los costos educativos, tienen las relaciones personales necesarias para que sus hijos sean considerados en primer lugar para ciertas ocupaciones, para las cuales pueden ofrecer la educación requerida y una inserción suficiente en los valores aceptados por los que detentan el poder necesario para distribuir los roles, etc. Al mismo tiempo, en nombre de los valores que aceptan, pueden legitimar la presión para que se exijan más calificaciones, se creen mecanismos de reserva, etc. Así como el subdesarrollo genera subdesarrollo, el poder genera poder y tiende a crear un mecanismo autosostenido, un círculo vicioso que si no es imposible es, al menos, muy difícil de quebrar.

La legitimación en términos de valores adquisitivos es, pues, perfectamente compatible con el mantenimiento de un sistema de estratificación. Puede incluso reforzarse al darle legitimidad ante los ojos de los mismos que ocupan las posiciones inferiores en él.

Estas son las razones que hacen que, contra lo que muy a menudo se da por supuesto, la distribución de roles en función de cualidades adquiridas no coincide necesariamente con el proceso hacia una mayor igualdad ni hacia una mayor movilidad social salvo en el largo plazo. Plazo que, por otra parte, puede ser muy largo.

La inversa también es verdadera. La distribución de roles en virtud de cualidades adscritas no es necesariamente desigualitaria. Puede, por el contrario corregir algunas de las desigualdades mayores que una distribución por el otro criterio provocaría. Otorgar roles en función de la pertenencia a ciertos grupos, con la finalidad, sobre todo, de obtener su apoyo, que es un mecanismo que ha sido y es muy empleado en América Latina

/puede corregir

puede corregir una buena parte de las desigualdades que el otro sistema provocaría. Abre las puertas de ciertos roles a los que carecen de las calificaciones educativas necesarias para ejercerlos, lo que puede ser inconveniente desde el punto de vista del desarrollo, pero como los integrantes de esos grupos no tienen de hecho la posibilidad de obtener esas calificaciones educativas, la desigualdad en el punto de partida es, hasta cierto punto, corregida en el punto de llegada. Es obvio que sería más deseable que se corrigieran las desigualdades en el punto de partida; pero en tanto eso no se hace el mecanismo tiene una función compensadora.

4. Las consideraciones anteriores al referirse a la legitimación en términos de calificaciones educativas muestran que el fenómeno es mucho más complejo de lo que generalmente se supone. Si, a su vez, tantas ideas erróneas se han formulado sobre la influencia de la educación sobre la movilidad, sobre su contribución a una menor desigualdad, etc., es porque se ha partido de una visión muy simplificada de la relación entre educación y desarrollo.

Por una parte, se considera generalmente como bien establecida la existencia de una correlación, mirada como positiva, entre la educación y el desarrollo económico.

Por otra, se admite generalmente que la relación entre la educación y el desarrollo económico depende en una gran medida, o casi totalmente, de la que existe entre educación y ocupación. Pero como ya ha sido señalado, hay dos maneras de explicar este fenómeno: a) Se puede pensar que la demanda del sistema económico de personas educadas determina la oferta de éstas; b) pero es también posible sostener que el nivel educativo de una sociedad puede aumentar independientemente del mecanismo anterior por causas políticas e ideológicas que lleven a expandir el sistema educativo. Esto se traducirá en un aumento de la oferta de personas educadas. Como consecuencia, la educación de los que ejercen las mismas ocupaciones aumentará, aunque estas últimas hayan cambiando muy poco o nada.

Este problema lleva a plantear una cuestión más específica que hasta cierto punto, puede darle respuesta: el cambio educacional, que se produce en casi todas las sociedades, debe ser atribuido a la diversificación de la

/estructura ocupacional

estructura ocupacional o bien a un aumento del nivel educativo exigido por cada una de las ocupaciones independientemente de esa diversificación. Si el cambio debe ser atribuido a las dos causas simultáneamente, en qué medida contribuyen una y otras? Estas preguntas se colocan en la perspectiva de la demanda del sistema económico sobre el educacional, perspectiva un tanto mecánica si se quiere, pero que hay que adoptar para definir más precisamente el problema planteado en a).

Las cuestiones que se acaban de recordar muy sumariamente tienen consecuencias teóricas y prácticas muy diferentes según la forma como se las solucione. Es imposible estudiar aquí esas consecuencias; pero es importante insistir sobre los hechos conocidos que permiten interpretaciones diversas.

Si la correlación educación-desarrollo y educación-nivel de ocupación fuera necesariamente positiva, debería acrecentarse a medida que el desarrollo se produce. Pero, al menos en ciertos casos la correlación entre nivel de educación y nivel de ocupación disminuye. Si se comparan los censos efectuados en Estados Unidos en 1940, 1950 y 1960, se observa que la correlación (medida por el coeficiente y) ha decrecido de .52 en 1940 a .50 en 1950 y a solamente .39 en 1960. En otros países, por el contrario, la correlación tiene tendencia a aumentar. Estas contradicciones permiten pensar que la cuestión es muy compleja.^{6/}

Se ha señalado que el postulado implícito en todo estudio sobre educación y ocupación es, evidentemente, que la educación es una variable. Si nadie tuviera educación, el acceso a los roles ocupacionales diferenciados debería ser explicado por factores distintos a ella.

Creemos que esta hipótesis puede generalizarse. La educación carecería de efecto sobre la distribución de los roles ocupacionales si el nivel de educación fuera exactamente el mismo para todos los miembros de una sociedad en condiciones de trabajar. Esa situación podría producirse en dos casos: a) Si ninguno de los miembros de la sociedad tuviera educación, es decir si el nivel educativo fuera igual a 0; b) Si todos los miembros de la sociedad poseyeran exactamente el mismo nivel de educación, lo que podría ocurrir a niveles diferentes (por ejemplo, todos han terminado la Enseñanza Primaria y ninguno ha superado ese estudio, o bien todos han terminado la Enseñanza

^{6/} John K. Folger y Charles Nam. Trends in Education in Relation to the Occupational Structure, en Sociology of Education, Vol. 38, pp. 19-33.

Secundaria y ninguno ha superado ese nivel, etc.). Pero dado el acceso diferencial de los grupos estratificados a los diferentes niveles de la enseñanza, es más probable que la hipótesis tienda a realizarse cuando se llega a los más altos niveles de universalización de la educación institucional.

Las situaciones a) y b) son extremos ideales, de hecho jamás pueden realizarse acabadamente. Pero hay dos tipos de sociedades reales que se aproximan a ellos considerablemente y que podrían ser definidos como los extremos de un "continuum": las sociedades totalmente subdesarrolladas y aquellas considerablemente desarrolladas. En las primeras, solamente una fracción muy limitada de las ocupaciones puede distribuirse en función de la educación, puesto que ésta casi no existe. En las otras, por el contrario, el nivel general es tan elevado que la educación institucional tiende a volverse, cada vez más, una condición necesaria que la gran mayoría posee, pero que no es más suficiente: el peso de otros factores en la distribución de los roles ocupacionales tiende pues a aumentar.

Si se admite esta hipótesis general, debe esperarse que la correlación entre educación y ocupación aumente desde el extremo subdesarrollo hasta un cierto nivel del proceso de desarrollo y que, una vez alcanzado ese grado, comience a disminuir.

Habría que agregar que esta hipótesis indicaría una tendencia muy general que podría ser modificada, sobre todo en el corto y mediano plazo, por la acción de otros factores; por ejemplo, la existencia de ritmos diversos en la diferenciación de la estructura ocupacional de sociedades que se encuentran en fases análogas del desarrollo y también por la importancia del fenómeno de la "supereducación" en el dominio de las ocupaciones que se mantienen invariables o que sufren variaciones técnicas de muy escasa importancia.

Casi siempre, se tiende a suponer que la exigencia de niveles educativos más elevados para ejercer las mismas o muy semejantes actividades (para ocupaciones que han variado poco y para las que antes bastaba ser egresado de la Enseñanza Media General o Técnica se exige ahora un diploma universitario, por ejemplo), es un fenómeno típico de las sociedades de alto desarrollo. Es un error. El fenómeno puede perfectamente producirse en sociedades sub o semi desarrolladas, por lo menos en forma parcial. Si se produce, como ocurre en muchas, una expansión muy grande del sector terciario,

/en buena

en buena parte ligada al estancamiento de la economía más que a su expansión, puede ocurrir que las posibilidades de los individuos dotados de más educación se limiten prácticamente a ese sector. Puede entonces presentarse una situación bastante paradójica: en ciertas ocupaciones, el nivel de educación de los titulares es muy elevado, a veces tan elevado como en las sociedades desarrolladas; en otras ocupaciones, por el contrario, el nivel es excesivamente bajo.^{7/}

5. Sería demasiado simplista creer que coexisten dos mecanismos de legitimación paralelos. De hecho esos dos mecanismos se interpenetran profundamente. La legitimación en términos adquisitivos se utiliza para justificar la elección entre los integrantes de un determinado grupo: la legitimación en términos adscritos se justifica en nombre de la paz social.

Los diversos énfasis de uno y otro aspecto del sistema latinoamericano de legitimación son los que más importaría conocer y los que más se ignoran. Los diferentes países se encuentran en diferentes fases tanto de su desarrollo como de la dosificación de los sistemas de legitimación.

Utilizando la tipología que se ha propuesto en el capítulo sobre Evolución Social del Estudio Económico de 1967 podrían hacerse las siguientes distinciones. En los países del tipo I en los que el producto por habitante es alto para la región, la tasa de desarrollo baja o inexistente y la expansión del sistema educativo muy alta, la situación es muy compleja. Por un lado la legitimación de la distribución de roles en términos adquisitivos está muy universalizada, incluyendo a casi todas las zonas rurales. A ese fenómeno ha contribuido, sin duda el alto porcentaje de clases medias que se encuentran en los países que conforman el tipo. A su vez la grande y relativamente antigua expansión del sistema educativo a todos los niveles proporciona una oferta considerable de personal calificado. Como ese fenómeno fue relativamente gradual esa oferta fue absorbida fácilmente en el pasado, lo que contribuyó a reforzar el prestigio de que gozaba la educación por otras causas. La baja tasa de desarrollo económico o el estancamiento provocan, actualmente, grandes dificultades para absorber la mano de obra de alta calificación. Es decir, el proceso de devaluación de la educación ha comenzado a alcanzar a los altos niveles educativos. El fenómeno del aumento de las exigencias de las calificaciones educativas para las mismas

^{7/} Sobre todas estas cuestiones se ha parafraseado aquí el artículo de Aldo Solari, Néstor Campiglia y Susana Prates. Educación, Ocupación y Desarrollo en América Latina, Año 10, Nº3, Págs. 43-61.
/actividades a

actividades a medida que la oferta de educados aumenta es lo que se llama aquí el proceso de devaluación de la educación. Este no daña necesariamente el prestigio de la educación. El prestigio tiende a mantenerse por dos causas. Por un lado, porque es el único mecanismo compatible con la legitimación que todos aceptan de manera cada vez más efectiva. Al mismo tiempo, si la condición de educado en un cierto nivel ha dejado de ser la condición suficiente para alcanzar las ocupaciones más altas es siempre la condición necesaria. Por último, al haberse producido el proceso de devaluación de manera bastante gradual los educados han ido aceptando que su condición está relativamente extendida, que no es más que un factor entre otros muchos y que no pueden aspirar a muy altas remuneraciones por el solo hecho de ser educados.

De todos modos a los niveles educativos altos sólo llegan prácticamente los integrantes de las clases medias y las disparidades educativas por estratos sociales y por regiones son todavía intensas. Esto da lugar a una serie de consecuencias: a) Por una parte los mecanismos de reserva son fuertes y tienden a acentuarse. Numerosas leyes reservan ciertos actos a los poseedores de títulos profesionales y el mecanismo se expande hasta aquellos en los cuales la necesidad que los justifica es muy difícil de fundar racionalmente; b) la función pública se expande para dar ocupación a una parte de la mano de obra calificada; c) la función pública se expande como mecanismo compensatorio para dar empleo a los que pertenecen a grupos que son considerados como pudiendo proporcionar un sostén al gobierno desde el punto de vista electoral sobre todo, aunque sus integrantes no sean calificados; d) cuando la necesidad de mecanismos compensatorios para los ineducados, o poco educados, llega a su máximo y la capacidad de absorción del sector público se colma, como ha ocurrido en algún país del tipo I, los partidos políticos recurren a la presión sobre la actividad privada para lograr que una parte del flujo se vierta hacia ellas.

En los países del grupo II la expansión educativa es muy fuerte, aunque parte de niveles más bajos, pero el crecimiento económico también lo es. Las disparidades regionales son muy considerables y las derivadas de la pertenencia a diversos estratos también. La legitimación en términos adquisitivos está menos universalizada que en el tipo I, pero tiende rápidamente a expandirse. La devaluación de la educación ya comienza a existir al nivel

/primario que

primario que tiende a generalizarse; pero en los niveles medios y altos todavía el fenómeno no ha ocurrido. La educación es el gran canal de acceso que está legitimado en términos modernos y al que, al mismo tiempo, sólo pueden llegar las clases medias y altas. Como los niveles educativos de los que se partió son bajos y el ritmo de desarrollo relativamente alto hay escasez y no exceso de personal calificado, salvo en muy pocos sectores. Como consecuencia, la educación sigue siendo un instrumento de poder en su forma casi primitiva y la condición de educado, tiende por sí a garantizar altas posiciones. Las posibilidades de conflictos análogos a los que experimentan los países del tipo I son casi seguras a largo plazo; pero su actualización está todavía lejana. Los mecanismos de reserva legal no han empezado a actuar todavía, salvo en muy pocos casos.

Los países del grupo III están en una situación no muy diferente de los anteriores; pero el ritmo de desarrollo es menor y la legitimación en términos tradicionales mucho más fuerte.

Por un lado la minoría, mediana o altamente educada, si es menos minoría que en el pasado, está a una distancia cada vez más grande de la porción de la población que no tiene acceso al sistema o sólo lo tiene en sus niveles inferiores, aquellos que prácticamente equivalen, desde el punto de vista de las posibilidades ocupacionales que ofrecen al analfabetismo del reciente pasado. Lógicamente, el aumento de esa distancia debería llevar a la percepción de ella como un irritante privilegio y ser la fuente de graves conflictos. Pero una serie de factores han conspirado contra esta consecuencia hasta ahora y lo harán probablemente en el cercano futuro. Entre ellos el que la situación se corrige, en parte, por los mecanismos ya descritos de asignación de roles en función de pertenencias grupales, por otra, porque una buena parte de los excluidos internalizan y aceptan los valores de los excluyentes y terminan admitiendo que su falta de méritos justifica su ausencia de la meritocracia.

En los países del grupo IV la educación está muy poco extendida, la mayoría de los roles son asignados en términos de pertenencias grupales o lealtades individuales. Con todo, la poca expansión del sistema educativo se acompaña de algunas presiones para la distribución de una parte de los roles en términos modernos, pero dos obstáculos se oponen al proceso. Por una parte que la aceptación del sistema de valores moderno es todavía muy débil tanto en términos reales como declarativos. Por otra parte, que el

/crecimiento económico

crecimiento económico es tan mínimo y los niveles de los que se parte tan bajos que no existe demanda suficiente para los educados. Paradojalmente, éstos se encuentran en una situación vecina a la de sus colegas de los países de tipo I y quizás peor, puesto que tienen que imponer un nuevo sistema de valores que ya no está en causa en los primeros.

Estas distinciones que son importantes en el presente no evitan que en todas parte la minoría que se ensancha, crea que su educación y la legitimación de la distribución de roles que acepta le da derecho a tener aseguradas ocupaciones prestigiosas y de alta remuneración. Pero la satisfacción de esa demanda supone que la oferta no esté limitada por la asignación de roles en función de compromisos políticos a otros grupos y, sobre todo, que crezca a la misma velocidad que la demanda gracias a un alto ritmo de desarrollo económico. Pero ocurre que el ritmo de desarrollo es relativamente bajo o estancado en la mayoría de los países y que, en casi todos, la tasa de expansión de la educación es considerablemente más alta que la de desarrollo. Como el proceso se concentra en un tiempo relativamente corto es altamente probable que para muchos de los que han acompañado la gran ola educativa la altura de las esperanzas sólo sirva para medir la profundidad de las frustraciones. Los educados desempleados o empleados en niveles mucho más bajos que lo que esperaron pueden ser en la América Latina del próximo futuro una fuente de conflictos y tensiones sociales mucho más grande todavía, aunque pueda parecer paradójal, que los desempleados o subempleados sin educación. La salida de esos conflictos puede ser, aunque no necesariamente, que se les reserven por la ley, la costumbre, la presión o cualquier otro mecanismo cada vez más actividades, independientemente de que intrínsecamente exijan o no las calificaciones educativas que se reclaman para ellas. Ese proceso que ya se está produciendo cuando llegue a ciertos niveles de intensidad sustituirá, de hecho, la legitimación por las cualidades adquiridas por la legitimación por cualidades que ya se habrán convertido en adscritas; el derecho a la ocupación y a tales tipos de ocupación por el solo hecho de pertenecer al grupo de los educados.

Si esta consecuencia no es inevitable es suficientemente probable como para comprender que no hay nada mecánico en que la expansión de la educación, la aceptación creciente de la legitimación moderna de la distribución de roles, etc., sea efectivamente un agente fundamental del desarrollo o que haya entre ellos y este último algún género de armonía preestablecida.

/III EL MERCADO

III

EL MERCADO DE EMPLEO COMO MERCADO POLITICO

1. Poder y oferta de mano de obra

Como se ha visto en II el mercado de empleo está muy profundamente influido por consideraciones relativas a la seguridad, a la función de la familia, etc. que van mucho más allá del juego de la oferta y la demanda.

Estas constataciones son susceptibles de ser generalizadas, si se considera al mercado de empleo como un mercado político en el sentido de que variables estrictamente políticas influyen considerablemente sobre su configuración, o la determinan.

De las muchas maneras posibles de exponer el tema podría adoptarse la más cercana a los términos tradicionales desde el punto de vista económico. Del lado de la oferta de mano de obra, el mercado de empleo es un mercado político porque:

a) Existe una definición institucionalizada de la capacidad genérica para ofertar. Esta definición puede estar y está a menudo dada por una ley, pero puede serlo por una costumbre que tiene, prácticamente, su misma fuerza. Esa definición implica limitaciones. La determinación de quienes pueden ofertar trabajo supone, obviamente, la determinación de quienes no pueden hacerlo. Los criterios más importantes son la edad, el sexo y la raza.

En casi todos los países existen disposiciones legales que establecen la edad mínima para trabajar. Sus caracteres dependen de un cúmulo de factores que pueden englobarse, de una manera un tanto sumaria en dos grandes dimensiones: a) ideas acerca de la edad por debajo de la cual no se debe comenzar la actividad, sacadas de alguna concepción de política social; b) factores derivados del nivel de desarrollo que ha alcanzado la sociedad. Cuanto mayor coincidencia exista entre a) y b) mayor posibilidad de que a) sea cumplida efectivamente. Cuanto mayor discrepancia, mayor posibilidad de conflicto y de que las disposiciones que responden a a) no rijan efectivamente o tengan un efecto deformante considerable.

En la mayoría de los países las edades mínimas han sido legalmente establecidas tomando en cuenta la obligatoriedad escolar que otras disposiciones establecen y ambas obedecen a concepciones de justicia social derivadas de
/países de

países de más alto desarrollo. De ahí derivan efectos diversos. En las zonas rurales, la legislación tiene poca o ninguna aplicación práctica. La edad en que se comienza a trabajar y la edad en que se deja de ir a la escuela es generalmente mucho más baja que la legal. Sólo los hijos de los propietarios rurales de nivel medio para arriba terminan la escuela primaria y comienzan a trabajar a edades tardías. Pero muchos de ellos ni siquiera residen en el campo.

En las ciudades la práctica varía según los tipos de actividad y según los estratos sociales de pertenencia de los individuos. El Estado emplea de acuerdo a las normas. En el sector privado, las actividades más modernas y, dentro de éstas, las unidades empresariales mayores también lo hacen. En el resto hay grados diversos de incumplimiento. Un factor general de importancia es la tasa de desocupación. Cuanto mayor ésta, mayor es el cumplimiento de las disposiciones sobre edad mínima. Pero el mayor factor de incumplimiento reside en la existencia de estratos rurales bajos que necesitan hacer trabajar a sus hijos desde edad temprana. Para la situación real de esos estratos demorar la iniciación del trabajo hasta los 16 o 18 años es simplemente imposible por la necesidad de que se aporten ingresos a la familia. A ello se agrega que la escolaridad, cuando existe, termina mucho antes, de tal manera que la falta total de actividad tendría inconvenientes morales además de los económicos. En la práctica, las leyes que establecen edades mínimas pueden ser un factor complementario de explotación. Como los que buscan trabajo por debajo de esas edades muestran al hacerlo el fuerte estado de necesidad en que se encuentran, como violan las disposiciones legales son muy mal pagos, se evita el inscribirlos en los seguros sociales y son licenciados en cualquier momento aduciendo que la empresa puede tener problemas. Como ocurre muy a menudo, las leyes protectoras pueden ser, de hecho, opresoras para ciertos grupos.

La legislación y los compromisos internacionales adquiridos por los países latinoamericanos excluyen la discriminación por sexos y se basan en el principio teórico de a igual trabajo igual salario, independientemente del sexo. En la práctica, las situaciones son muy diversas según las fases de desarrollo. En general, el trabajo femenino es peor remunerado que el masculino justamente en las actividades que absorben una alta proporción de la mano de
/obra femenina

obra femenina total y esta situación cambia con mucha lentitud. En gran medida, el fenómeno se debe al carácter de ingreso complementario, secundario y no principal que la remuneración femenina tiene dentro de la familia.

En teoría, no hay ni puede haber discriminación alguna contra los indígenas. En la práctica, en muchos países, la condición de tal se acompaña de la percepción de ingresos muy inferiores para las mismas actividades, del pago en especies, en muchas zonas rurales de la obligación de comprar en la tienda del patrón artículos a precios abusivos. Desde este punto de vista, el problema no es como se presenta muchas veces la falta de integración del indígena a la sociedad nacional, sino su integración a los niveles más ínfimos, con la explotación consiguiente.

Estas esquemáticas constataciones indican que la noción de población activa, en el sentido de población ocupada efectivamente, o desempleada y que busca trabajo por primera vez, varía considerablemente por regiones, sexos, razas, estratos sociales. Este fenómeno ocurre o puede ocurrir en las sociedades desarrolladas, pero las diferencias parecen ser menos intensas que en América Latina. Cuando el agro ha sido penetrado por la revolución industrial la mano de obra de escasa preparación y de corta edad se vuelve tan inútil como había ocurrido antes en las ciudades, las condiciones sociales para la actuación efectiva de las leyes se dan en casi toda su plenitud, etc. En América Latina este proceso sólo se da en muy pocos países y, al fin, las presiones para expandir el sistema educativo son las fuerzas principales que acercan los límites efectivos a los supuestos por la ley.

De nuevo es pertinente referir estos problemas a la tipología que se ha ensayado más arriba. En los países del tipo I la estructura productiva se hizo relativamente más moderna desde hace más tiempo, la expansión del sistema educativo es también más antigua y la presión organizada para aumentar las edades mínimas para trabajar y eliminar la discriminación es más fuerte. Hay una aproximación mayor entre la legislación y la realidad. El estancamiento tiene efectos diversos. El principal parece ser la elevación de la edad real para ingresar al trabajo para porcentajes crecientes de la población. En el caso del Uruguay, en los 10 años en que el ingreso per cápita se ha mantenido estancado o ha disminuido ligeramente, la matrícula de Enseñanza Secundaria se ha doblado. Las aspiraciones educacionales crecientes se suman
/a las

a las dificultades para ingresar a un mercado de trabajo sin expansión para producir ese efecto. Por otro lado, y para los estratos más bajos el estancamiento significa la necesidad de buscar fuentes de ingresos por el trabajo ilegal de los menores en actividades diversas.

En los países restantes las disparidades regionales y grupales son más fuertes y la posibilidad de cumplimiento efectivo de las disposiciones sobre edad de trabajar, etc. de muy débil aplicación.

b) El mercado de empleo es un mercado político, además, porque la capacidad de ofertar no se distribuye al azar entre todos los estratos y grupos sociales. La capacidad de ofertar mano de obra se distribuye desigualmente, los integrantes de algunos grupos sólo pueden ofertar para algunas ocupaciones, es el fenómeno de la discriminación. Las consideraciones anteriores sobre los indígenas y los estratos más bajos de la población así lo indican. Los titulares de la oferta de empleo, es decir los que demandan trabajo, tienden a identificar, según el tipo que ofrezcan las calificaciones genéricas que le parezcan apropiadas. Así determinados roles ocupacionales serán considerados demasiado altos para ser ocupados por indígenas, por los habitantes de las poblaciones callampas, etc. Otros les serán abiertos, pero a una remuneración menor luego de identificada su condición.

c) El mercado de empleo es un mercado político porque la capacidad de ofertar está sumamente influida por la de organizarse.

2. Poder y demanda

El mercado de empleo es un mercado político también del lado de la demanda:

a) Porque hay una demanda mantenida por el Estado cuyos objetivos y funciones son variados: i) Impedir que el nivel general de desocupación llegue a magnitudes tales como para crear conflictos sociales imposibles de resolver o que son anticipados como tales; ii) Impedir que se produzca desocupación u ocupación mal remunerada en grupos cuyo apoyo político es considerado como fundamental o que por la parte que les corresponde en la distribución del poder pueden provocar conflictos muy difíciles de absorber; iii) Proporcionar empleo en virtud de las actividades estatales cuya multiplicación se hace indispensable por las exigencias del sistema económico mismo o por la necesidad de controlarlo o influir sobre él.

/b) Porque

b) Porque los que ofertan, sean individuos aislados o titulares de unidades empresariales, están identificados con sus grupos de pertenencia y de referencia y tienden a reservar el empleo, a partir de ciertos niveles, a los que pertenecen a los mismos grupos que se supone comparten los mismos valores y las mismas actitudes frente al sistema social existente o a aquellos de los que se piensa lo mismo aun cuando pertenezcan a otros grupos.

De estas consideraciones surge que el poder de los grupos, es en el juego de la oferta y la demanda de empleo una variable fundamental para explicar lo que ocurre en el mercado.

3. Poder, productividad e ingresos

En alguna medida, aunque no totalmente, las consideraciones basadas en la productividad, medida por algún sistema que excluya la remuneración como indicador, y las consideraciones referentes a la remuneración o ingreso contemplan, respectivamente, el punto de vista de la economía en general y el de los individuos. Es común que los economistas pasen de la remuneración a la productividad o bien que midan ésta en función de aquélla. En ambos casos se deja de lado el hecho de que las combinaciones posibles entre remuneración y productividad son numerosas. Para simplificar el problema podría distinguirse entre baja y alta productividad y baja y alta remuneración. En ese caso tendríamos congruencia cuando la productividad y la remuneración son altas o, a la inversa, cuando la productividad y la remuneración son bajas. Los casos de incongruencia se darían cuando la productividad es alta y la remuneración baja o cuando ésta es alta y aquélla baja. Los casos de incongruencia son muy frecuentes y su consideración puede arrojar alguna luz sobre los mecanismos que actúan en la distribución del empleo y de los ingresos que genera.

Pensando en el caso de América Latina se puede recordar que productividad y remuneración altas se dan, por ejemplo, en las industrias electrónicas, la petroquímica, etc. La congruencia en el otro extremo, productividad baja por persona y remuneración baja se da en el minifundio. Productividad baja y remuneración alta se da, en muchos países, en el caso de los empleados bancarios o en el de los estibadores del puerto en casi todos. El caso que parece más extraño, el de productividad alta y remuneración baja se da en el caso de los asalariados del latifundio ganadero en las zonas fértiles, donde la productividad por hombre ocupado es altísima. /Estos ejemplos

Estos ejemplos muestran los siguientes hechos: a) que no hay una correlación estricta entre remuneración y productividad; b) que no es exacto que, a medida que se pasa de las actividades más tradicionales a las más modernas, o si se quiere usar otro lenguaje del sector primitivo, al intermedio y de éste al moderno, la congruencia aumenta necesariamente; c) que estos fenómenos no son la consecuencia de una anomalía patológica del sistema económico, sino de la naturaleza de la estructura de poder en que está inserto.

El poder de los grupos en juego aparece como una variable que no se puede desatender en todo lo referente a empleo y ocupación. Se deja de lado, por ahora, el estudio de los factores que producen el mayor o menor poder de los grupos, es decir de los que determinan la configuración de la distribución del poder en la sociedad. En otras palabras, se toma, en general, al poder como variable independiente. Puede esperarse que a mayor intensidad del poder de los grupos se producirán todas o algunas de estas consecuencias: a) aumento de las remuneraciones; b) definición de un dominio de reserva constituido por los empleos mejor remunerados, con la contrapartida de acentuar las dificultades de otros grupos para acceder a ellos. La productividad aparece como una variable secundaria, a mayor poder sólo se tendrá interés en los empleos de mayor productividad en cuanto produzcan más altas remuneraciones y pueda crearse respecto a ellos los mecanismos de reserva ya descritos; c) pleno empleo para los integrantes del grupo. Esta consecuencia puede producir efectos bastante equívocos. En última instancia el pleno empleo es la relación entre la oferta (número de integrantes del grupo) y la demanda. El pleno empleo se asegura obviamente adecuando una a otra; pero esto se puede obtener ya manteniendo la oferta al nivel de la demanda actual, ya aumentando la demanda para adecuarla al nivel de la oferta (la demanda era pequeña en relación con los integrantes del grupo o éstos han aumentado); ya disminuyendo la oferta (es decir, por disminución natural del grupo o lo que es más esperable por marginalización o expulsión de una parte de sus integrantes anteriores).

En un plano más general puede decirse que el poder de los grupos se traduce, tanto más fuertemente cuanto más intenso es, en una traslación del ingreso a su favor. Al mismo tiempo, como los grupos a cuya costa se hace
/esa traslación

esa traslación son los menos poderosos, tienen más dificultades para hacer escuchar efectivamente sus demandas. En principio, los más despejados son los que menos pueden hacerse oír. Desde este punto de vista, el fenómeno no aumenta las tensiones sociales abiertas sino cuando los grupos perjudicados son capaces de alguna manera de articulación efectiva de sus demandas. De otro modo los conflictos sociales abiertos disminuyen puesto que sus titulares naturales carecen de la capacidad necesaria para sostenerlos.

La participación creciente de los grupos y el aumento de su capacidad de articular demandas que se dirijan al poder central no impide por cierto el funcionamiento de los mecanismos indicados; pero hace ese funcionamiento mucho más complejo. Los nuevos grupos que adquieren poder, o los antiguos que lo acrecientan, deben ser contemplados de algún modo y sus demandas satisfechas en alguna medida. Pero esa satisfacción y el grado a que llega es bastante independiente de que los roles ocupacionales que ejercen los integrantes del grupo sean productivos o no, o más o menos productivos. El estancamiento del ingreso nacional sólo puede limitar este hecho, sin hacerlo desaparecer. Aun en ese caso, puesto que mejorar el ingreso de unos sólo puede significar el empeoramiento del ingreso de otros, siempre hay otros que tienen una parte menor en la distribución del poder y que, como consecuencia, no pueden oponer demasiado resistencia al ser despejados. Más todavía, aun en el caso de ingreso nacional per cápita creciente, puede haber grupos cuya situación empeore en términos reales, porque la única manera de satisfacer las demandas de los grupos de más poder ha sido quitar a otros toda participación en el ingreso creciente y hasta disminuir la que ya tenían.

En virtud de estas consideraciones es que puede decirse que el problema esencial es la política del empleo y que ésta es un subproducto de la repartición del poder existente en la sociedad y, por lo tanto, tiene mucha más relación con consideraciones de corto que de largo plazo, aunque no excluye necesariamente a éstas.

Es por ello inútil empeñarse en explicar la creación de empleos en virtud de factores estricta y exclusivamente económicos. Las consideraciones políticas, relativas a la distribución del poder en general en la sociedad y no sólo del Estado, tienen un papel considerable. El empleo se crea, en

/parte, por

parte, por el requerimiento de los partidos políticos que, a su vez canalizan las demandas de sus integrantes actuales o potenciales; por el requerimiento de diversos sistemas de clientela; por los requerimientos familiares. El fenómeno es más intenso en el sector público que en el privado; pero está muy lejos de ser exclusivo del primero. Al nivel de la empresa privada la conducta puede ser racional en términos económicos, el costo de cada empleo innecesario en términos económicos ideales está o es percibido como estando más que compensado por los beneficios que se esperan obtener a través de la política del Estado, o de las mayores posibilidades de eludirla.

La política del empleo, la real y efectiva que puede ser muy diferente de la deseable, es una resultante del compromiso político. La participación creciente no cambia necesariamente los datos esenciales del problema, pero puede ensanchar las bases del compromiso. En un esquema simplificado, las cuestiones esenciales son las de quiénes participan en el compromiso y la de cuál es la parte que se les atribuye en él. La primera se refiere a la mayor o menor universalidad del compromiso, la segunda a la mayor o menor desigualdad dentro de él. Ambas cosas no se confunden; aunque la universalización de la participación pueda considerarse generalmente como favorable a una mayor igualdad ese efecto está lejos de ser unívoco y mucho menos puede suponerse que necesariamente cada compromiso que es sustituido por uno más universal lo es necesariamente por uno más igualitario.

Los que carecen de las condiciones necesarias para influir aunque sea mínimamente en la determinación de los fines de la sociedad no participan en el compromiso ni en sus beneficios. Con respecto a ellos más que política de empleo lo que hay es política de segregación, o mejor dicho hay política de empleo en cuanto es compatible con la política de segregación. Son los que están en la sociedad pero que, en sentido propio no forman parte de la sociedad. En determinadas coyunturas pueden encontrar empleo, generalmente accidental, lo esencial es mantenerlos al nivel de subsistencia o más bajo que ese nivel. Cuanto mayor es la masa de los que se encuentran en esa condición, la que se denota generalmente con el nombre tan vago de marginalidad, su función es más que nada actuar como una amenaza de disponibilidad de mano de obra barata sobre los que están dentro del compromiso, aunque sea en sus escalones inferiores. Pero la importancia de esa amenaza está

/limitada de

limitada de manera más o menos intensa por la falta total de calificaciones mínimas, por el temor de los grupos de más poder a su irrupción masiva en el sistema, por la organización de los grupos que participan en el compromiso actuando conjunta o separadamente. En ese sentido no parece exagerado decir que el desempleo es en muchos países de América Latina uno de los precios, o si se quiere una de las consecuencias del compromiso. Para que esos grupos marginales puedan entrar a participar en el compromiso es necesario no solamente que se den tales o cuales transformaciones económicas, por más importantes que éstas puedan ser, es indispensable que alguno • algunos de los grupos que están dentro del compromiso se alíen con ellos para hacerlos ingresar calculando que de ese modo mejorarán su posición propia. Cuáles pueden ser esos grupos depende de muy variadas circunstancias. La idea, aparentemente tan lógica, de que cuanto más baja sea la posición de un grupo en la escala de estratificación más probabilidades hay de que cree una alianza con los grupos marginales está lejos de ser necesariamente verdadera. Grupos altos pueden hacerla para disminuir los salarios, grupos de clases medias para aumentar su fuerza electoral, etc. La cuestión más que por hipótesis generales sólo puede resolverse por la investigación empírica.

Las posiciones de los que, al contrario de los anteriores, están dentro del compromiso, pueden ser y son muy diferentes. Pero desde la máxima participación en el mecanismo de las decisiones y la máxima absorción de los beneficios hasta la mínima; en ambas cosas hay una multiplicidad de situaciones que se deslindan de los que están fuera del sistema por criterios a veces difíciles de establecer en forma general; pero que en cada caso concreto no es imposible fijar.

Mirados desde este punto de vista los países latinoamericanos ofrecen desde situaciones en que porcentajes muy altos de la población están fuera del sistema a situaciones en que son muy pocos los que están en esa condición. La situación es también muy diferente en cuanto al empleo, no solamente porque puede esperarse que el porcentaje de desocupados totales o parciales sea mucho mayor en los primeros, sino porque las presiones directas o indirectas sobre el mercado de empleo dentro del sistema tienden a ser mucho más intensas. Una serie de factores, la mayoría internos al sistema o derivando de su dependencia de otros sistemas económicos y sociales, convocan a una demanda

/creciente de

creciente de los grupos marginales para ingresar. La misma posibilidad, señalada más arriba, de manipularles como instrumento para fortificar la posición de algunos grupos dentro del sistema, comporta una manera de canalizar esas demandas y hacerlos ingresar aunque sea en los niveles ínfimos. En las sociedades en que los segregados carecen de importancia la lucha entre los demás grupos puede ser muy intensa; pero es más claramente detectable en cuanto a sus fines y a sus alianzas. Es por ello que no se puede explicar el funcionamiento del sistema dentro de los mismos términos para unas sociedades y otras.

La participación dentro del sistema implica posiciones diversas en la estratificación y poderes diversos respecto al empleo. La cuestión se hace más compleja porque el poder al nivel de la sociedad global no es necesariamente equivalente al poder al nivel de los problemas de empleo. Por ejemplo, el poder de los latifundistas al nivel de la sociedad global puede disminuir más rápidamente que el que tienen con respecto al empleo. La razón es que mientras al nivel de la sociedad global deben pactar con otros grupos en tanto que ese pacto no ponga en peligro el latifundio, y ésta es una de las razones fundamentales para participar en el compromiso, el práctico monopolio del factor tierra continuará existiendo y con ello las condiciones para asegurarse una mano de obra muy barata. Es claro que pasados ciertos límites de concesiones a los demás grupos al nivel de la sociedad global, el dominio reservado no puede mantenerse intacto, puesto que esos grupos tratarán de movilizar a los campesinos y de organizarlos y estos aumentarán sus demandas y sus presiones sobre el poder central. En ciertos tipos de compromiso los agentes locales del poder central no son más que agentes del latifundista, los agentes locales electos son designados prácticamente por él. En esas condiciones las leyes sobre salarios u otras medidas de protección del empleo no tienen casi ninguna posibilidad de aplicación efectiva. Pero una serie de demandas van modificando el proceso del monopolio total del poder a una necesidad de compartirlo, aunque sea en pequeña medida, con otros grupos. En ese proceso ciertas manifestaciones del poder son, aunque parezca paradójal, indicadores de la pérdida del poder en términos tradicionales. Cuando los latifundistas deben, por ejemplo, alterar el resultado de las elecciones locales, por un lado prueban su capacidad para mantener un poder creciente - mente amenazado, por otro prueba que la fidelidad tradicional al dueño

/de la

de la hacienda está en camino de desaparecer y con ello, una de las bases de su poder, aunque no por cierto la única ni la necesariamente más importante.

Las innumerables transacciones y compromisos a que el proceso puede dar lugar, siempre provisionales y siempre discutidas, a medida que se van dando no pueden considerarse aquí; pero tienen, como es obvio, una profunda influencia sobre el empleo. Se dan diversas innovaciones a las que recurren los distintos grupos sociales para definir nuevas estrategias para conservar o mejorar su posición, a cada nueva definición por un grupo, responden más o menos rápidamente los otros y así sucesivamente. La situación es altamente dinámica; pero en ese dinamismo las posiciones relativas de los diferentes grupos tienen a veces una estabilidad mucho mayor de la sospechable a primera vista. Ciertos grupos acceden a posiciones a las cuales ni siquiera habrían soñado llegar 10 o 15 años antes; pero su posición respecto a otros grupos puede ser la misma; otros grupos decaen en sus posiciones relativas; otros, incluso, pueden hacerlo en sus posiciones absolutas. La resultante total no sólo no es prevista, sino que ni siquiera tiene por qué coincidir con una mayor modernización de las estructuras, con un proceso continuo de desarrollo social ni político, o con una mayor justicia de la distribución del ingreso.

Generalmente tiende a pensarse que el desarrollo produce ciertas consecuencias necesarias sobre el empleo, cuando se constata que las que se producen no son las esperadas, tiende a pensarse o que se necesita más desarrollo, medido en términos de crecimiento per cápita o que el proceso tiene ciertas rigideces que bastaría eliminar para que produjera todos sus frutos deseables. Lo que probablemente ocurre es que el desarrollo no es un proceso distinto de toda la configuración social y política, sino que es su producto. No hay desarrollo o no hay más desarrollo, porque la medida en que lo hay es la única compatible con la actual distribución del poder entre los diversos grupos.

Probablemente, la magnitud de la desocupación total o parcial que se constata en América Latina y la incapacidad para financiarla tiende a hacer olvidar que incluso lo que se llama marginalidad, existe en las sociedades

/más desarrolladas

más desarrolladas y que la diferencia es más de magnitud que de esencia. Los países desarrollados tienen grupos que no participan verdaderamente, aunque su nivel sea bastante más alto en términos absolutos que el de los latinoamericanos en situaciones análogas; que se enfrentan a dominios reservados en el empleo; que van quedando a la vera de la sociedad industrial y que, casi seguramente, transmiten de padres a hijos esa condición, con mucho más intensidad de la que generalmente se sospecha. Lo que ocurre es que al ser proporcionalmente mucho menos y el ingreso social mucho más alto, las posibilidades de financiarlos son mucho mayores.

4. Distribución del poder entre los diferentes grupos

Las fuentes del poder y sus grados de intensidad son muy variados, pero se pueden enumerar las principales, no exploradas generalmente en los análisis estrictamente económicos:

i) Al nivel más bajo se sitúan los grupos que carecen de organización y a los que de hecho o de derecho se les niega el voto, y carecen de otras formas de participación política. Estos ni pueden influir sobre sus empleadores por la fuerza de la organización, ni sobre los partidos políticos para que actúen sobre los empleadores, ni sobre el Estado para que les dé empleo. Su única posibilidad reside en su capacidad de provocar estallidos de violencia, pero como por definición carecen de organización, éstos sólo pueden ser esporádicos y no producen efectos importantes sobre el sistema. Estos grupos que casi no existen en algunos países latinoamericanos cubren un porcentaje alto de la población activa en otros. Constituye una reserva de mano de obra que puede utilizarse como amenaza para las categorías de nivel más alto aunque la eficacia de esa amenaza está limitada por sus muy escasas calificaciones y por la desconfianza que su origen produce entre los propios empleadores.

ii) Los que carecen de organización pero tienen derecho al voto o a algún grado, por pequeño que sea, de participación política. A través de los partidos pueden lograr ciertas mejoras, un relativo cumplimiento de las leyes sociales, etc.

iii) Los que tienen organización y tienen acceso al voto o a alguna otra forma de participación política. Dejando de lado ésta, por ahora, queda la organización, la que en términos generales puede llamarse la sindicalización.

/Es obvio

Es obvio que en este caso las variedades de casos posibles son infinitas. No es lo mismo el sindicato al exclusivo nivel de empresa, el sindicato de toda una rama de actividad, la existencia o no de confederaciones o centrales sindicales, el que haya una sola central sindical o varias que sean competitivas, etc. Si es difícil seguir todos los meandros de las diversas situaciones es fácil en cambio, ver cuál es la dirección en la cual aumenta el poder de los asalariados.

5. Sindicatos y movimiento sindical

Importa, por ello, subrayar aquí algunas de las características de los sindicatos en América Latina.

En primer lugar, y por razones bien comprensibles los sindicatos nacieron generalmente alrededor de la actividad del transporte (ferrocarriles particularmente) e industrial. A pesar de la aparición y posterior expansión de los sindicatos de empleados y más tardíamente de los de campesinos, el núcleo central del movimiento sindical siguen constituyéndolo los obreros industriales.

En segundo lugar, cualquiera sea el porcentaje de afiliación sindical, muy variable según ramas de actividad, dada la relativamente baja proporción de obreros industriales en la población activa en la mayoría de los países - su casi inexistencia en algunos -, los efectivos del movimiento sindical salvo en algunos casos no son muy numerosos.

En tercer lugar, que el hecho de que los sindicatos se formen sobre todo en las unidades empresariales de cierto tamaño y éstas sean poco numerosas y comprendan pocos obreros en la mayoría de los países es también una causa coadyuvante de la limitación de los efectivos.

En cuarto lugar, el escaso o nulo aumento del porcentaje de los obreros fabriles en la población activa, contribuye en el mismo sentido que las causas anteriores. Lo que, en los últimos años ha hecho crecer los efectivos de las centrales sindicales, ha sido mucho más la incorporación de sectores de empleados que el avance de la penetración de los sindicatos entre los obreros o el aumento de la proporción de éstos en la población activa.

Estos fenómenos pueden considerarse como otras tantas causas de debilidad del movimiento sindical; pero antes de analizarlos desde ese punto de vista conviene relacionarlos con otras características más controvertibles que las anteriores.

/La primera

La primera cuestión es la de cuáles son las características de los objetivos que persigue el movimiento sindical. Se ha discutido si el movimiento sindical o si la clase obrera en América Latina es o no revolucionaria. Alexander afirma que sí, en tanto que Landsberger^{8/} se pronuncia por la negativa entre los estudiosos de fuera del área. En América Latina misma, las respuestas son casi tan variadas como las ideologías políticas aunque las más contrarias pueden coincidir en la respuesta. Así por razones muy distintas y con sentimientos muy diferentes la extrema derecha y la extrema izquierda ven al movimiento sindical como actual o potencialmente revolucionario. Probablemente, una respuesta unívoca a este problema es imposible por dos razones: a) porque depende de la definición que se adopte acerca de la revolución o lo revolucionario; b) porque el carácter que un movimiento asume o puede asumir depende esencialmente de la coyuntura, de su relación con otros movimientos y otras fuerzas sociales y más lateralmente de su propia naturaleza. Esto es más importante que lo anterior puesto que impide una afirmación definitiva - y anistórica -, aun cuando haya acuerdo sobre el concepto de revolución.

Lo que parece cierto, cuando se analiza el comportamiento efectivo, es que los movimientos sindicales presuponen esencialmente objetivos económicos de mejoramiento y no de transformación de la sociedad. Esa es la situación normal, la que corresponde por otra parte a las causas generales que debilitan al movimiento sindical. En ese sentido, el movimiento sindical es mucho menos ideológico, de lo que parece surgir de sus propias declaraciones. Hay un lenguaje, sobre todo al nivel de las comunicaciones entre las centrales sindicales y el resto de la sociedad nacional que parece perseguir objetivos mucho más amplios, la transformación profunda o revolucionaria etc. Pero este fenómeno, que se debe a diversas causas, encubre un movimiento esencialmente dirigido a la defensa de los intereses concretos de los sindicatos. Por otra parte, no es en su naturaleza muy diferente, aunque lo sea en su contenido, al lenguaje que hablan las grandes centrales empresariales cuando se dirigen al resto de la sociedad. Aquí también se trata de designios y proyectos que parecen referirse a la sociedad en general y que encubren un

^{8/} Véase Henry Landsberger. La élite obrera y la revolución en Seymour M. Lipset y Aldo Solari, Eds. Elites y Desarrollo en América Latina y la bibliografía adjunta.

comportamiento destinado a la defensa de intereses muy concretos.

La otra causa que a menudo hace pensar en el movimiento sindical en términos revolucionarios es la que ha dado en llamarse la "politización" del sindicalismo que, erróneamente, se iguala a veces con la "ideologización". La politización es un fenómeno antiguo y complejo en América Latina. En muchos países, los primeros sindicatos y a veces las primeras centrales sindicales fueron "ideológicas" y "políticas" puesto que fueron presididas por las ideas anarquistas. En todos, esa ideologización pareció continuarse cuando aparecieron los sindicatos socialistas y comunistas. En la práctica eran sindicatos importantes sólo en ciertas actividades. Simultánea o muy inmediatamente partidos o líderes políticos, generalmente en el ejercicio del gobierno, empiezan a organizar, como medio de controlar a la naciente clase obrera. Este fenómeno puede tener dos vías no siempre incompatibles; una es el dominio total o la participación en la dirección de los sindicatos por los personeros de los partidos o de las facciones políticas; la segunda es la toma de decisiones que tienden a favorecer la formación de sindicatos o que otorgan mejoras a los trabajadores mucho antes que la organización sindical existente estuviera en condiciones de arrancarlas. Por una vía, o por la otra, los políticos y los partidos tienden a asegurarse o el apoyo de los obreros o a prevenir la amenaza potencial de su levantamiento. Todo esto hace paradójico que se reproche a las centrales sindicales su "politización" cuando están o aparecen dominadas por partidos contrarios al gobierno, como si estos últimos fueran los creadores de un fenómeno que existió siempre.

Pero la politización no sólo se explica por estas circunstancias históricas. Se explica también porque la orientación hacia objetivos de presión sobre el poder central está determinada por el mismo hecho de que el Estado toma o deja de tomar medidas que son, en muchos casos, tanto o más importantes para los sindicatos que el comportamiento que pueden asumir los empresarios. En todas las sociedades, con mayor o menor intensidad, el Estado proporciona el marco general de la regulación de las actividades económicas. Pero por razones que no viene al caso explicar aquí, algunas de ellas bien conocidas, en muchas sociedades desarrolladas de economía descentralizada esa regulación es mucho menos visible porque está menos conmovida por coyunturas irregulares que en América Latina. En ésta, la acción del

/Estado tiende

Estado tiende a ser mucho más visible no sólo por esa circunstancia, sino porque los líderes políticos tienden a atribuirse, lo tengan o no, un poder muy grande en la regulación de esas relaciones. Esto da lugar a otra paradoja, a menudo los gobiernos se quejan de que los sindicatos esperan todo o demasiado de su acción olvidando que la estructura política y su propia actitud tienden a dar la idea de que pueden otorgar todo o demasiado.

La misma debilidad de los sindicatos, en cuanto fuerza exclusivamente económica, les lleva a buscar apoyos políticos. A su vez la debilidad estructural general de la mayor parte de los partidos políticos les lleva a buscar el apoyo, o al menos a evitar el enfrentamiento franco con los sindicatos.

Pero en esa compleja relación, lo que los sindicatos buscan son, sobre todo, objetivos económicos inmediatos. Aun cuando ocurre, como ha sucedido a veces que determinadas centrales sindicales comprometen su causa con la de algún gobierno determinado, es porque la alternativa es percibida como una amenaza a las conquistas ya obtenidas o a las potenciales.

La importancia del desempleo, tan grande en América Latina, como causa de la debilidad sindical sólo se comprende bien en este contexto. El desempleo es una amenaza constante, pero el que aparece como el instrumento más capaz, o al menos mucho más capaz que los empresarios, de conjurar esa amenaza es el gobierno. Por lo tanto, al gobierno se dirigen las demandas y las presiones para crear empleo, para disminuir el poder de los empresarios de suprimirlo, etc.

Los resultados de estas múltiples acciones y reacciones son infinitos. Pero todo parece indicar que en tanto que los grupos mejor organizados puedan obtener una satisfacción percibida como mínima de sus aspiraciones dentro de la estructura política y social existente y de acuerdo a las condiciones de la coyuntura no habrá demandas reales para una profunda transformación del sistema. La experiencia muestra, incluso, que en ciertas coyunturas desfavorables, ya por la situación económica general, ya por la configuración de las fuerzas en acción, ya por ambas causas, el grado de conformidad si se le mide por la incapacidad de demandar una transformación total de la sociedad, es mucho más grande de lo que podría creerse.

Esto no significa, por cierto, que el movimiento sindical no pueda, en ninguna circunstancia, volverse revolucionario. Si se niega toda satisfacción a sus demandas y si la coyuntura social envuelve un alto grado de

/disconformidad para

disconformidad para otros grupos o un alto grado de desagregación de las fuerzas sociales el sindicalismo puede volverse revolucionario. El poder dentro de los sindicatos pasará lentamente a los líderes más radicales y éstos se verán obligados a exigir la transformación profunda, de modo tanto más efectivo cuanto con mayor fuerza actúan las causas anteriores. Pero este cúmulo de circunstancias, aquí expuestas muy esquemáticamente, sólo de modo excepcional pueden darse en América Latina. Todavía antes hay una etapa intermedia. La insatisfacción de las demandas y el ahogo de todo compromiso tenderán a desplazar el poder dentro de los sindicatos hacia los líderes más radicales, pero si todavía se llega a otorgar una satisfacción aunque sea en niveles bastante más bajos que los que eran objeto de la aspiración anterior lo más probable es que los líderes más radicales sean sacrificados y se vuelva a la situación normal. Sean cuales fueran las intenciones de los actores sociales los líderes más radicalizados habrán cumplido la función esencial de "épater les bourgeois".

Esta discusión sobre el carácter revolucionario o no revolucionario de los sindicatos no sólo está, quizá, mal planteada, sino que tiende a dejar de lado un problema tanto o más importante: cuál es la significación de los sindicatos como mecanismo de cambio?

Cuando se demuestra que el sindicalismo es revolucionario se tiende a pensar que todos los cambios dependen de él, cuando se demuestra que no lo es, se desliza subrepticamente la idea de que no produce ningún cambio. Pero planteada en esos términos la cuestión es puramente ideológica.

Parece innegable que el sindicalismo ha sido un factor de cambio. Lo ha sido desde luego para la situación de los sindicatos, pero también para la sociedad en general. Para los sindicatos, porque las medidas de protección, el aumento de seguridad en el empleo, las mejoras en la remuneración, etc., han hecho que una buena parte de la población latinoamericana haya conquistado una situación que si no es la deseable idealmente es al menos compatible con los principios mínimos de la dignidad humana. También, porque el hecho de la doble referencia a los empleadores, al Estado y a sus líderes ha creado una forma de participación y de integración a la sociedad nacional.

Para los líderes sindicales ha sido además un mecanismo de modernización nada despreciable.

/El estudio

El estudio del CENDES sobre las élites venezolanas demuestra que, juzgados por diversos indicadores, los líderes sindicales son más "modernos" que los maestros, pese a tener mucha menos educación formal. La participación activa parece tener efectos mucho más señalados que la educación en ese aspecto.

El carácter regresivo de la distribución del ingreso puede tomarse como una prueba de la debilidad sindical. Sin embargo, parecería que la distribución es regresiva sobre todo respecto a los estratos bajos de la sociedad que escapan a la sindicalización. Por otra parte, puede pensarse que la distribución sería más regresiva todavía de no existir la presión sindical.

Es mucho más difícil apreciar los cambios que los sindicatos han impulsado en el sistema político. Esa dificultad deriva no sólo de la falta de estudios sistemáticos, sino de la naturaleza misma del problema. El poder de los sindicatos aparece muy visible cuando ciertas demandas que dirigen públicamente al sistema político son satisfechas, como también es muy visible su fracaso en el caso contrario. Pero hay muchas decisiones que los gobiernos toman o dejan de tomar, porque anticipan la reacción de los sindicatos. En ese caso el poder es efectivo, pero su visibilidad social muy escasa. Esta es muy grande en cambio, cuando recurren a la huelga que es, sin embargo, muy a menudo, un signo de debilitamiento de su poder.

Los intentos de manipular políticamente a los sindicatos o a sus líderes son tan complejos como variados. En esta dimensión a menudo se distinguen los sindicatos verdaderamente autónomos - la fuente del poder sindical estaría en los trabajadores a través de los líderes que los representan - y los dominados, - la fuente del poder estaría verdaderamente en el gobierno o en los partidos que los manejan. Esta distinción puede ser útil, pero habría que demostrar cuál es su real significación empírica. En general, se tiende a suponer que sólo cuando los sindicatos son verdaderamente autónomos cumplen su función de defensa de los trabajadores. Pero, qué quiere decir, en términos reales, ser verdaderamente autónomos? A menudo se piensa en la autonomía respecto al gobierno o a los partidos políticos dominantes; pero generalmente, en esos casos, los sindicatos están muy estrictamente ligados a los partidos de oposición. En ciertas maneras de concebir la autonomía no habría sindicatos autónomos en América Latina; en otras formas de concebirla todos lo son, lo
/que vale

que vale como indicador de la complejidad del problema. Aun cuando los sindicatos dependan del gobierno o de algún partido, si es que tienen cierta fuerza propia derivada del simple hecho de la organización, formulan ciertas demandas que en alguna medida hay que satisfacer. Las posibilidades de manipulación son tanto más grandes cuanto más se trata de cuestiones de política general que no se perciben como afectando directamente a los sindicatos y tanto menores cuanto más cerca se está de los problemas concretos que afectan el nivel de vida, la posibilidad de consumos, etc. La manipulación es un fenómeno real, pero sus límites no son menos reales, no se puede llevarla hasta el extremo de perder la adhesión de los manipulados. De ahí el dilema con que se han enfrentado todos los intentos de manipulación. Cuando de manera abierta se trata de alinear a los sindicatos al servicio de causas que poco o nada tienen que ver con sus intereses y destinadas más a acallar sus demandas que a satisfacerlas se forman sindicatos que llegan a ser dominados casi en la misma proporción que carecen de adherentes. En esas condiciones ya no vale la pena manipular. Si a la inversa se quiere manipular a grupos reales no hay más remedio que hacerles ciertas concesiones más o menos importantes. Si es que el uso de términos como manipular, etc. es correcto, la paradoja es que no se puede manipular sin ser, en alguna medida manipulado.

En las condiciones de América Latina las demandas de y las demandas a los sindicatos, la mezcla de lo gremial y lo político, se entrecruzan de manera tan compleja y tan constante, que todos los intentos de formación de un sindicalismo estrictamente gremial sólo implican de hecho la influencia de determinadas fuerzas políticas.

La debilidad y la eficacia de los sindicatos es inseparable de esa compleja trama. En otras palabras, es inseparable de la estructuración de todas las fuerzas sociales en cada coyuntura. Los sindicatos aparecen como muy fuertes o como muy débiles según el punto de vista, pero sobre todo según los demás grupos que se asocian con ellos.

No parece dudoso, pues, que los sindicatos han sido y son un factor de cambio. Lo que parece también cierto es que esos cambios se dan, con toda su intensidad, en una esfera relativamente limitada. Puesto que la orientación es hacia objetivos concretos más que a una transformación total de la estructura, la satisfacción de las demandas y las concesiones que hacen los grupos /dominantes están

dominantes están también dirigidas a una esfera lo más precisa y limitada posible, lo que contribuye a mantener el sistema. Esto hace muy factible en muchos casos que las mejoras obtenidas por los sindicatos sean pagadas, a través del mecanismo de la traslación a los precios, mucho más por la población en general que por los empresarios. También que el sindicalismo haya creado islotes de remuneraciones razonables o altas en medio de un cuadro general de penuria para los trabajadores no organizados, los subempleados o los desempleados. El sistema político y social trata de dar ciertas satisfacciones a los grupos organizados para captar o un apoyo o, al menos, para evitar un enfrentamiento franco. Es en ese sentido que en muchos países de América Latina puede decirse, aunque parezca paradójal, que algunos sindicatos participan, por más que de manera magra, en los privilegios de una regresiva distribución del ingreso.

Sería erróneo, sin embargo, limitar la acción de los sindicatos a aquello que afecta directamente a sus miembros. La necesidad de aumentar su fuerza los lleva a acompañar y a fomentar la organización de nuevos grupos, a los que también dirigen sus ojos las fuerzas políticas. Las bases del sindicalismo se amplían quizás lentamente, pero es innegable que se amplían. Por otra parte, aun para los no sindicados y no organizados, la existencia de sindicatos fuertes no deja de tener ciertos efectos indirectos. No es posible muchas veces negar ciertos aumentos de remuneraciones a los de fuera, cuando los sindicatos las obtienen para los suyos; no es posible tampoco negarles totalmente el acceso a ciertos beneficios de la seguridad social.

Si la función de los sindicatos no se puede reducir al problema de si son revolucionarios o no, si evidentemente han sido un factor para la introducción de ciertos cambios, estas constataciones no responden a la pregunta de si esos cambios han sido favorables o no al desarrollo.

Esta cuestión no es fácil de resolver, puesto que su respuesta depende por un lado de la concepción que se tenga acerca de la naturaleza de la acción de los sindicatos y por otra del modelo de desarrollo que se adopte. Si se piensa que el único desarrollo posible para América Latina está en la revolución y se comparte la idea de que los sindicatos no son revolucionarios, se llegará a la conclusión de que en nada han contribuido al desarrollo. A su vez, cualquier variación en uno de esos conceptos introduciría, obviamente, modificaciones considerables en la respuesta.

/Quizás cierta

Quizás cierta luz sobre una cuestión muy intrincada pueda derivarse de algunas distinciones. Podrían separarse, a los efectos del análisis, la función de los sindicatos al nivel de la empresa y al nivel de la sociedad global.

Si se piensa que la racionalización de las empresas y el pasaje hacia el predominio de las relaciones impersonales en ellas son un factor favorable al desarrollo parecería claro, que un balance grueso y general, indicaría que la acción sindical ha sido un factor positivo. La organización sindical no destruye por cierto, pero impone ciertos límites al funcionamiento puramente paternalista; no obliga necesariamente pero contribuye a una mayor racionalidad, a una mayor preocupación por los costos, etc. Es obvio, y sobre ello se insistirá más adelante, que la presión sindical puede llevar a modificaciones que al aumentar la tecnología, favorezcan a los obreros que quedan con trabajo, en perjuicio de la creación de nuevos desocupados. Pero este argumento se refiere más, a la acción sobre la sociedad global que al problema que nos ocupa.

En lo que se acaba de decir, con toda su vaguedad y generalidad, se ha pensado en la empresa privada. Aun supuesta la validez de lo que allí se afirma no parece posible extenderla sin más a la actividad pública. La capacidad del Estado, ya en sus empresas, ya en sus servicios de absorber presión sindical sin modificaciones de sus estructuras para mantener los costos a un nivel razonable, es mucho mayor que la de la empresa privada. En el Estado, la productividad por hombre ocupado puede descender hasta extremos mucho más grandes, porque es un criterio normalmente considerado como menor para juzgar la actividad estatal, porque en muchos casos es difícil o imposible de aplicar, porque hay muchas presiones para crear empleo al lado de las presiones para aumentar la remuneración de los existentes.

Es difícil percibir en qué medida los sindicatos de funcionarios pueden haber contribuido a la racionalización de la función pública. Más fácil es percibir cómo han luchado por obtener y han obtenido en general un régimen de seguridad que detrás del fenómeno general de burocratización se convierte en un efectivo sistema de impunidad. Aun en el plano del pasaje hacia un sistema de relaciones impersonales parece mucho menor lo que es dable atribuir a la acción de los sindicatos que a las exigencias intrínsecas de toda burocracia en expansión.

/Por otra

Por otra parte, si los sindicatos de funcionarios han contribuido a disminuir la importancia del sistema de los despojos al vencedor y han ejercido quizás una influencia favorable a evitar una politización total de la administración o a disminuirla, también han sido muy eficaces para crear islotes de privilegios racionalizados de las más diversas maneras pero que al ser incompatibles con el nivel de desarrollo alcanzado por el país, lo son con sus exigencias futuras. Así ocurre muchas veces, para citar un solo y generalmente eludido ejemplo, con los sindicatos de maestros primarios como se ha tratado de demostrar en el trabajo sobre Educación, Recursos humanos y Desarrollo en América Latina, o el de algunas empresas públicas autónomas.

Al nivel de la sociedad global el problema es más complejo todavía. Los sindicatos que se forman en la actividad privada logran captar una parte del ingreso que producen que difícilmente podría juzgarse como demasiado alto por ningún criterio de justicia social; al nivel del Estado es posible que capten un ingreso mucho mayor que el que les corresponde medido por normas de productividad. Lo que parece muy claro es que la sola existencia de sindicatos hace imposible el funcionamiento de modelos de desarrollo como los que se dieron en el pasado, basados en una enorme limitación del ingreso de los trabajadores de la gran industria fabril. A ello se opone también la difusión de ciertas pautas de consumos, la búsqueda de apoyo por los partidos políticos, etc. Pero sería absurdo decir que los sindicatos son obstáculos al desarrollo porque impiden el funcionamiento de un modelo que, aparte de no ser el único posible, no puede reproducirse por otras características de la coyuntura histórica totalmente independientes de los sindicatos. Estos no sólo han heredado de sus hermanos mayores de los países desarrollados ciertos temas ideológicos, sino también ciertas formas de organización y de lucha desconocidas en el siglo pasado, pero esas diferencias se dan en una coyuntura histórica también muy distinta.

Al nivel de la sociedad global es difícil decir que la acción sindical sea un factor favorable o un obstáculo para el desarrollo, probablemente porque el problema, planteado en esos términos carece de sentido. Es la estructura global la que parece poco apta para el desarrollo, por su imposibilidad de definir un proyecto común y de instrumentarlo adecuadamente. En ella, los sindicatos hacen lo que todos los demás grupos, aunque por necesidad /más visiblemente

más visiblemente que muchos de ellos: defender su posición o la posición de los suyos en la sociedad. Más correcto sería decir que los sindicatos están, como tantas otras fuerzas sociales, en estado de disponibilidad. Si se definiera un proyecto real de desarrollo, que implicara una participación activa de los sindicatos en el proceso de las decisiones o fuera claro lo que importa para los trabajadores, los sindicatos serían un instrumento precioso de movilización social. En tanto que eso no ocurra parece bastante absurdo que los demás grupos pidan a los sindicatos un sacrificio del que ellos mismos son totalmente incapaces, más allá del comportamiento verbal

6. El aumento del poder de los grupos asalariados

Algunas de estas hipótesis muy generales pueden analizarse a través de lo que ocurre en determinadas situaciones. Si, por ejemplo, el poder de un grupo de asalariados aumenta, los efectos que este hecho puede producir dependen de que el aumento de poder se dé exclusivamente al nivel de la firma, al regional, o bien al nivel de la sociedad global o que se conjuguen todas estas circunstancias. En general el aumento de poder al nivel de la sociedad global debe producir efectos sobre el poder al nivel de la empresa; pero el fenómeno inverso no es del todo necesario; puede pensarse que en determinados casos el poder aumenta porque dejan de existir posibilidades de sustitución, por ejemplo. Podrían darse variados efectos: a) mayores remuneraciones y mantenimiento del nivel de empleo sin que se produzcan transformaciones tecnológicas en la explotación. Este caso sólo parece posible cuando la productividad anterior es muy alta y la parte de los asalariados era muy baja o cuando es fácil trasladar los nuevos precios resultantes del aumento de remuneraciones, lo que puede deberse a variadas circunstancias; b) aumento de las remuneraciones directas o indirectas y racionalización de la explotación con nueva absorción de tecnología que implique aumento de la productividad por hombre ocupado y no ahorro de otros insumos. Salvo que se piense en el caso de una actividad en expansión que deba atender a una demanda externa que crezca en la misma proporción que el producto, el efecto será la desocupación. Habrá traslación del ingreso a los ocupados que, en parte al menos, proviene de los que quedan desocupados; c) el retiro del empresario. El empresario no puede dar mayores remuneraciones o mantener el nivel de empleo exigido, tampoco puede hacer las inversiones necesarias para aumentar la productividad ni trasladar los aumentos a los precios, no tiene más salida que el cierre

/rápido o

rápido o gradual de la empresa. En este caso la desocupación es mucho más masiva que en el anterior y juega un papel importante el poder que el grupo asalariado tenga al nivel de la sociedad global. De él depende que pueda obtener masivamente otros empleos, por ejemplo en el Estado, o en empresas del ramo de productividad mayor (que la verán disminuida como consecuencia); que puedan obtener seguro de paro u otras medidas análogas. En otras palabras, depende de que puedan obtener una política de empleo que los favorezca o de subvención del desempleo. Las medidas que tienen que ver con el financiamiento del desempleo indican probablemente, en la mayoría de los casos, un menor poder, puesto que su eficacia tiende a desgastarse a mediano y largo plazo. Ello ocurre, en parte, por el costo de esas medidas, en otra buena parte porque los desocupados tienden a perder poder por el solo hecho de serlo, salvo que sobrevengan circunstancias nuevas.

Estas diferentes posibilidades y otras que podrían plantearse responden a distintas políticas de los sindicatos y no solamente a factores económicos. Sería necesario explorar a través de investigaciones empíricas de casos concretos esas diversas políticas. En general el punto de partida es, obviamente, aumentar las remuneraciones y mantener los niveles de empleo para los integrantes del grupo. La cuestión se plantea cuando ambas finalidades no pueden conjugarse porque el sindicato no tiene el poder necesario para imponerlas u otros grupos en la sociedad pueden levantar resistencias mayores a las consecuencias de tal política. Pero en muchos casos los sindicatos lo logran. Es interesante el hecho de que incluso pueden, a veces, hacerlo cuando para mantener el nivel del empleo es indispensable disminuir la productividad por hombre ocupado, adoptando sumas de productividad máxima.

Más interesante es la hipótesis de lo que ocurre cuando la única salida es la disminución de la ocupación, hecho frecuente en América Latina, tal como se le esquematiza en el caso b). Es muy frecuente la experiencia de que los ocupados que quedan tienen más alto, y a veces considerablemente más alto, nivel de remuneraciones. Varios problemas empíricos de gran interés son totalmente desconocidos. Cómo se hace la selección de los que quedan? Es el personal más calificado? El más antiguo? El que tiene más poder en el sindicato? Si, como es probable, se llegue a una combinación bastante compleja de todos estos criterios, cómo se llega a la transacción entre ellos?

/La resultante

La resultante es más conocida, pasado cierto tiempo la situación de los desocupados no es objeto más que de demandas formales por parte del sindicato que cada vez menos hace algo efectivo por ellos. Para los desocupados, los partidos políticos, las relaciones de familia, etc. se vuelven concomitantemente cada vez más decisivas para resolver o paliar su problema.

La cuestión es distinta en caso de desocupación masiva (caso c)). En ese caso, más que en buscar criterios para segregar a una parte de sus integrantes el sindicato está interesado en mantenerse unido, por lo menos en cuanto existen perspectivas de trabajo en la misma actividad u otra análoga.

7. El poder y la formación de diversos mercados de empleo

La distinción de situaciones que se ha hecho más arriba y las consideraciones que se acaban de hacer sobre el aumento del poder de ciertos grupos asalariados, permiten rastrear otros factores que influyen sobre la situación de empleo. Muchas normas sólo se aplican a los que trabajan dentro de la protección de sindicatos. Disposiciones sobre salario mínimo, seguros sociales, horarios de trabajo, etc. funcionan tanto más efectivamente cuanto mayor es la fuerza del sindicato que apoya su aplicación. A su vez, para los que no están dentro del sistema, esas leyes o se convierten en otras tantas dificultades para encontrar trabajo o no son aplicadas efectivamente.

La distinción entre los grupos según su poder ha existido siempre y en todas partes, pero parece ser más tajante en América Latina y producir efectos muy distorsionadores sobre el mercado de empleo. Aunque sólo se consideren las ciudades capitales, más que un mercado, hay una pluralidad de mercados de empleo. Estos no son independientes por cierto, por el contrario se interpenetran y condicionan profundamente. El mercado del empleo que se llama moderno, grandes unidades empresariales con alta organización con empleados y obreros sindicalizados, etc. no deja de estar influido por la existencia de una masa disponible no sindicalizada que puede ser utilizada como amenaza potencial, si las reivindicaciones van más allá de lo razonable, se concrete o no esa amenaza. A la inversa, alguna influencia tiene la existencia de ese mercado sobre las relaciones entre trabajadores y empleadores en las pequeñas unidades consideradas más tradicionales y dominadas por relaciones de tipo personal.

/Pero pese

Pero pese a ello, cabe hablar de una pluralidad de mercados de empleo porque es posible identificar normas de aplicación efectiva muy diferente, porque las remuneraciones por trabajos análogos son muy distintas, porque los medios de comunicación tienden a formar sistemas semi-cerrados dentro de cada uno de ellos. El habitante de las poblaciones marginales busca empleo a través de amigos, vecinos o concurriendo a lugares en que el trabajo pueda aparecer aunque sea accidentalmente. A veces, utiliza los avisos de los diarios, lo que es más raro y termina generalmente en el fracaso.

La existencia de estos diversos mercados de empleo, a lo que se agrega el escaso conocimiento que se tiene de ellos, hace difícil predecir sus consecuencias. Una de ellas, es que el análisis en términos de actual o futura oferta y demanda global no sea mucho más que un ejercicio académico en el que las cifras pueden compatibilizarse, porque nada importan ni las ofertas ni demandas grupales, ni los modos de comunicación entre ellas. Otra consecuencia, es que la legislación laboral o su ausencia es sobre todo un ejercicio biológico. En la mayoría de los casos no se sabe cuáles son las consecuencias reales de una disposición legislativa, salvo para los grupos que presionan para obtenerla. Una medida de protección del trabajador puede ser eficaz en ciertos mercados, puede hacer más difícil la situación de otros trabajadores en otros mercados, puede ser indiferente o inaplicable para otros, etc. Todos estos fenómenos pueden darse simultáneamente en la misma ciudad.

Cuando se habla de movilizar los recursos humanos para el desarrollo la expresión puede tener y tiene las más diversas significaciones. En general, en todas ellas se olvida poner de relieve una condición que está implícita en cualquier sistema de movilización: la comunicación. Los diversos mercados de empleo suponen sistemas diferentes de comunicación; aquella comunicación que, unida a otros factores, moviliza recursos en uno no tiene por qué hacerlo necesariamente en otros.

Las dificultades que encuentran los servicios estatales de empleo, pese a los moderados objetivos que normalmente se proponen, constituyen un claro ejemplo. Los trabajadores a los que prestan servicios son muy pocos en relación a los disponibles, porque la gran mayoría simplemente ignora la existencia de la institución. Dentro de los pocos que la conocen, la imagen

/que se

que se tiene del servicio no es, en general muy favorable, lo que se debe a una inadecuada comunicación. El servicio carece de una información global adecuada de las oportunidades reales de empleo que existen en los diferentes mercados. La imagen de los que recurren al servicio se deteriora para los empleadores, aquéllos aparecen como los que no teniendo o habiendo agotado los medios de comunicación normalmente en uso no les queda ninguna otra solución. Solamente en épocas de gran oferta de empleo estos obstáculos carecen de importancia, pero en ese caso el servicio mismo pierde sentido, al menos desde este punto de vista. En circunstancias normales, la mayoría de las conexiones que el servicio puede hacer son entre trabajadores desesperados y empleadores que, por circunstancias fortuitas carecen de toda comunicación o buscan obtener ventajas. La consecuencia es que pocos solicitan los servicios de la institución tanto de un lado como del otro y sólo un pequeño porcentaje obtiene satisfacción. El caso del Servicio Nacional de Empleo en Chile es, probablemente, bastante general. Los pocos que llegan al servicio tienen ofertas y demandas que no coinciden. Del lado de los empleadores se pide sobre todo al trabajador de mediana y alta calificación, pero los que se ofrecen carecen justamente de ellas o las tienen en mucha menor medida que la exigida.

8. Movilización de recursos humanos y participación

La movilización de los recursos humanos enfrenta una opción. O se trata de movilizar los recursos humanos disponibles con el nivel de calificaciones que tienen realmente o se espera alcanzar niveles más altos. Sólo lo primero es factible en el corto plazo y, además, compatible con la elevación más inmediatamente necesaria de los niveles de calificación. Pero las consideraciones anteriores implican que una movilización de los recursos humanos sólo es posible: a) si es una acción planificada; b) si esa planificación es hecha por el Estado; c) si es capaz de crear un sistema de participación.

Las dos primeras condiciones están determinadas, entre otras cosas, por la existencia de diversos mercados, por la distribución muy desigual de las calificaciones, por un sistema de comunicación harto incompleto. Todos esos obstáculos sólo pueden ser superados por la actividad estatal; no parece que otras instituciones o grupos puedan asumir esa tarea.

/La tercera

La tercera condición implica discutir cual es el sentido exacto que se le da al término participación. Desde el punto de vista del desarrollo, conviene distinguir dos tipos de participación: la participación en el sistema de valores y la participación en la estructura del poder. La participación en el sistema de valores es el núcleo central de lo que Deutsch llama "movilización social". Los diferentes grupos sociales deben integrarse en un sistema de valores moderno compatible y favorable al desarrollo, cualquiera sea ese sistema. Pero si esta es una condición necesaria, no sólo no es suficiente, sino que puede llegar a ser un obstáculo para el desarrollo. Los medios de comunicación de masas ponen al alcance de todos los grupos, incluyendo los lugares, imágenes de la sociedad moderna desarrollada, crean expectativas y aspiraciones crecientes, muestran formas de vida y de relación social hasta entonces desconocidas. Este es un inmenso proceso de movilización social a través de un comienzo de participación psicológica en los sistemas de valores, las normas, y las aspiraciones de la sociedad industrial. Pero es un proceso de participación más en los resultados que en la manera de instrumentar esos resultados y, por otra parte, crea aspiraciones que difícilmente pueden ser satisfechas por la mayoría de las sociedades latinoamericanas. La participación real en la estructura de poder tiene en cambio un doble efecto: implica un avance mucho mayor en la movilización efectiva, puesto que requiere la adecuada instrumentación de las bases sobre las cuales se puede construir una real participación en el sistema de valores y porque hace solidarios, a los que participan, del proyecto común de la sociedad a la que pertenecen.

El núcleo fundamental de la participación para el desarrollo parece estar en que: a) exista una imagen más o menos definida del proyecto de la sociedad; b) esa imagen sea capaz de provocar la adhesión; c) esa adhesión sea de tal tipo que se traduzca en comportamientos acordes con la imagen. De las dos formas de participación que pueden distinguirse, participación en y participación contra el sistema; la primera supone la existencia de la imagen y de la adhesión, aunque sea en diversos niveles de entusiasmo o de resignación; la segunda, es una participación real alrededor de una contraimagen o a una imagen levantada en desafío a la del sistema, que provoca generalmente una adhesión entusiasta y un comportamiento acorde.

/Pero en

Pero en muchos casos se habla de la participación y de la necesidad de la participación en el desarrollo como si el desarrollo fuera, así expresado, una imagen matriz capaz de despertar un comportamiento adecuado. Pero como la imagen no puede ser demasiado difusa, debe contener una representación clara acerca de los fines y de los medios, la participación sólo tiene sentido como forma de movilización ideológica y ésta, como es obvio, no puede ser políticamente neutra.

IV

LOS CONFLICTOS POTENCIALES Y LOS MECANISMOS DE AJUSTE

1. Introducción

Los fenómenos descritos en los capítulos anteriores tienen numerosas consecuencias. El objetivo de esta parte del estudio no es considerarlas todas, algunas de ellas han sido ya estudiadas, sino analizar las más significativas que al mismo tiempo que consecuencias de la asociación entre empleo y distribución del poder en la sociedad, constituyen otros tantos mecanismos de canalización de las tensiones estructurales que ello provoca y contribuyen, por esa vía, a disminuir los conflictos dándole menos intensidad de la que podría esperarse.

Las altas tasas de subempleo y desempleo, la regresiva distribución del ingreso, etc. deberían desencadenar fuerzas que pusieran en peligro al sistema mismo o al menos obraran como factores de cambio acelerado de él. Ninguno de los dos fenómenos parece ocurrir, al menos con la intensidad esperable. Un primer y provisorio esfuerzo de comprender las causas de este hecho es el que se intenta aquí, examinando la cuestión de la marginalidad, la del empleo múltiple, algunas funciones sociales del artesanado y los efectos de la solidaridad familiar y vecinal.

2. Marginalidad y empleo

Una de las consecuencias más visibles de la estructura del empleo y de la distribución del poder que la sostiene es el fenómeno de la marginalidad. No se trata aquí de estudiar una cuestión tan compleja sino analizar las dimensiones que tienen una relación más directa con el problema del empleo. Como punto de partida conviene subrayar que la marginalidad no es un fenómeno patológico si por tal se entiende una anormalidad pasajera, no es el producto de una serie de condiciones o de falta de condiciones de los individuos marginales, es una consecuencia de la estructura social global. Tan legítimo sería estudiar las sociedades latinoamericanas comenzando por sus estructuras de poder y concluir como de ellas se deriva necesariamente la marginalidad, como partir de la marginalidad para explicar la estructura de la cual es una emanación.

/La marginalidad

La marginalidad es percibida generalmente como el producto de la falta de ocupación, pero con la misma legitimidad se podría describirla como un sistema de distribución de ciertos roles ocupacionales secundarios que la sociedad necesita aunque no sean básicos para su desarrollo. Roles que son en cantidad menos que los que tratan de ocuparlos.

Es harto dudoso en el estado actual de las investigaciones determinar qué proporción de las poblaciones marginales proviene directamente de la sociedad rural; cuál proviene directamente de ciudades más pequeñas; cuál de la sociedad rural a través de una estancia más o menos prolongada en éstas y qué proporción es de nacidos en la misma ciudad. Lo que parece claro es que, en una proporción de cierta magnitud, los integrantes de las poblaciones marginales han nacido en las ciudades o han sido sometidos a un proceso previo, más o menos intenso de socialización urbana. Por lo tanto, es imposible explicar la marginalidad en términos de las dificultades de adaptación de los inmigrantes rurales a las grandes ciudades de América Latina. Ni todos los inmigrantes rurales tienen esas dificultades, ni todos los que las tienen son inmigrantes rurales. Esto, aún en el muy discutible supuesto de que la cuestión pudiera plantearse en términos de capacidad o falta de capacidad para adaptarse o para transitar de una cultura o de una subcultura a otra.

La marginalidad no es, por cierto, un fenómeno únicamente urbano, por más que sea más visible en las ciudades, es un fenómeno global que en América Latina se da tanto en las ciudades como en el campo, aunque asuma formas diferentes.

Desde el punto de vista de la estructura del empleo que es lo que importa aquí, el problema de la marginalidad puede ser tratado a través de: a) el tipo de ocupaciones ofrecidas y sus características; b) los medios para obtener ocupación; c) los mecanismos de solidaridad; d) las carreras ocupacionales.

Las ocupaciones ejercidas se caracterizan por un status infimo y por la gran inseguridad que comportan para sus titulares. Su bajo prestigio en la sociedad global se explica, en parte, por la misma inseguridad; pero ésta tiene tales consecuencias que es mejor considerarla por separado. A veces se piensa que la característica común de las ocupaciones es su inutilidad, no se ve qué diferencia existiría entre que hubiera o no lustrabotas de zapatos.

/Pero el

Pero el concepto de inutilidad es muy vago. De hecho las ocupaciones de los marginales son muy variadas. Las hay por cuenta propia (lustradores, recogedores de papeles, vendedores callejeros de comestibles), asalariados (mandaderos accidentales; desabolladores de autos, al menos en las primeras etapas del trabajo; etc.). La característica común no es que sean actividades inútiles e innecesarias, sino que nunca comprometen a los roles económicos básicos de la sociedad como ha señalado Quijano. Son ocupaciones de las que hay demanda, pero que son consideradas en el nivel más bajo al punto de que para el observador externo se confunden. Sin embargo, hay una complicada jerarquía interna difícil de percibir desde el exterior y mal estudiada, pero importante para la población marginal. El vendedor de periódicos callejero puede ser el dueño de la esquina que explota, pero puede ser el arrendatario o estar unido por alguna otra figura jurídica innominada a alguien que también es un integrante de la población marginal. Por esta circunstancia es que sólo mirados por los integrantes del resto de la sociedad es que los marginales aparecen como perteneciendo al mismo nivel; dentro de ellos existen y se reconocen niveles muy diferentes, se perciben ascensos y caídas, no sólo de una generación a otra sino dentro de la historia personal de un mismo sujeto. No hay que olvidar que hay ocupaciones, como la tejeduría en la casa para entregar el producto a industrias pequeñas que son a veces ejercidas por integrantes de las poblaciones marginales, pero que, aunque muy mal remuneradas, cuando producen un trabajo regular dan un nivel de vida relativamente alto para lo que es el común.

Esto se ve bien en el plano de las remuneraciones. Los ingresos monetarios son todos bajísimos, están por debajo de lo que puede considerarse el *minimum vital*. Pero hay algunos que prácticamente alcanzan ésta, en tanto que otros son muy inferiores. No es raro, al menos así ocurre en algunas encuestas hechas en Santiago, que los ingresos mínimos y máximos encontrados están en la relación de 1 a 4, lo que es, por cierto muy considerable.

Todo esto implica que hay una cierta movilidad vertical interna dentro de las poblaciones marginales, o que al menos es percibida como tal por sus integrantes.

Quizás más decisivo que la baja remuneración cuyos efectos se pueden paliar por los mecanismos que se verán más adelante, lo esencial es la inseguridad. De ella se hablará al estudiar las carreras ocupacionales.

/Los medios

Los medios para obtener ocupación son también muy variados. Obtener ocupación o empleo es una terminología poco realista para describir la situación. En términos estrictos se trata de la "caza del empleo". A ese propósito todos los medios son ensayados aunque su éxito sea muy desigual. Los medios de comunicación de masas, particularmente la prensa no son totalmente desdeñados. A menudo, el integrante de la población marginal recurre a él, pero generalmente cuando los demás medios han fallado. La experiencia parece ser casi siempre negativa. En las encuestas que ha hecho la División todos repiten lo mismo, para cada aviso hay 40 o 50 postulantes, se les toman los datos, las referencias, los niveles educativos, etc. y se les contesta que oportunamente se les avisará. El aviso nunca llega. Los encuestados no parecen ser conscientes que a través de ese mecanismo, identifican su condición de pertenecer a una población marginal y esto los desfavorece frente a otros postulantes. Los medios más habituales y más eficaces son los que pasan por las relaciones personales. Los familiares, los amigos que indican donde existe una ocupación y, a veces, pueden recomendar para ser admitido en ella.

Los mecanismos de solidaridad tienen suficiente importancia como para ser estudiados en otra parte de este trabajo.

Las carreras ocupacionales son importantes porque muestran el rasgo más característico: la inseguridad. Muy pocos tienen un empleo permanente; cuando así ocurre pueden vivir en una población marginal pero ya ha escapado o están escapando a la condición de marginales propiamente dicha. En las historias ocupacionales se encuentran casos notables de continuidad, pero son los menos y pertenecen a las ocupaciones por cuenta propia. Al nivel asalariado se pasa del trabajo a la desocupación y de ésta al trabajo y así sucesivamente. A veces el individuo sale de una ocupación para ingresar en otra, generalmente queda desocupado. Los plazos respectivos de ocupación y desocupación son extraordinariamente variables. Esto se manifiesta en otro fenómeno, el ejercicio de múltiples ocupaciones a lo largo de la historia ocupacional de un sujeto. Se encuentran individuos que han sido lustrabotas, cuidadores de autos, lavadores de automóviles, vendedores de diarios, mandaderos, empleados a un nivel ínfimo, pintores, etc. a lo largo de su carrera ocupacional. La caza del empleo obliga a obtener el que exista y haya oportunidad de ocupar, independientemente de las condiciones que se tengan. Algunas se adquieren o se actualizan en el trabajo mismo.

/Estos hechos

Estos hechos forman parte de una constelación más amplia, lo que se llama la marginalidad. Pero, cuál es la naturaleza de ésta? Es sabido que hay varias respuestas posibles. Una de las que ha tomado más predicamento en los últimos tiempos es la que se define alrededor de la idea de la "cultura de la pobreza" cuyo exponente más notorio, aunque no el único ni quizás el mejor, es Oscar Lewis.

La noción de cultura de la pobreza es un esfuerzo por aplicar la noción de subcultura a la explicación de los fenómenos que ocurren en ciertos grupos sociales. Teóricamente implica problemas confusos. La cultura o subcultura de la pobreza, como cualquier subcultura, puede considerarse como derivada de la cultura principal o como un sistema cultural propio que tiene sus tradiciones originales. Si se le considera como una derivación de la cultura tradicional hay dos versiones posibles, se le puede ver como una evolución especial de la cultura principal o como una reacción contra ella.^{9/} En ambos casos se trata en el fondo de una evolución especial, lo que ocurre es que en un caso aparece como conformándose en lo esencial a las pautas de la cultura principal y en el otro como enfrentándose a ella (cuando se habla de subcultura de la delincuencia, por ejemplo).

Todos estos sentidos se mezclan cuando se habla de cultura de la pobreza, aunque por cierto no son idénticos. Como señalan Roach y Gursslin para que se pueda usar la noción como causa explicativa habría que probar dos cosas: a) que la cultura o subcultura se transmite efectivamente de una generación a la otra; b) que se trata de un sistema normativo fuerte, puesto que se supone que la conducta de los pobres es primariamente motivada por la subcultura a la que pertenecen. Ni una ni otra cosa parece demostrada por los que han sostenido la idea. Lewis, en particular, jamás distingue claramente entre aquellas pautas de conducta que derivan de valores internalizados, es decir de la penetración de la supuesta cultura en los individuos, de aquellas que derivan de la situación. Esta separación es indispensable. Si la conducta de los pobres no se debe a factores situacionales, aunque la situación cambie, las transformaciones de aquélla serán muy lentas si es que se dan. A la inversa, si dependen de factores situacionales, de la situación socioeconómica objetiva que se puede llamar pobreza, toda transformación en ésta alterará rápidamente al sistema normativo. Un caso típico es el de la falta de oportunidades de empleo. Se producen porque no hay empleo o porque aunque lo hubiera ciertos grupos carecerían de las pautas de conducta necesarias para ejercerlos? O en otros términos más paradójales y algo exagerados: los pobres son pobres porque no tienen empleo o no tienen empleo porque son pobres?Cuál es el polo fundamental para la explicación, el cultural o el situacional?

^{9/} Jack L. Roach y Orville R. Gursslin, An Evaluation of the Concept "Culture of Poverty" en Social Forces, Vol. 45, N°3, March 1967. pp. 383-392.

/Estas disquisiciones

Estas discusiones teóricas pueden parecer vanas. Sin embargo, vale la pena subrayar las diferencias considerables que desde el punto de vista empírico surgen de una explicación u otras y, sobre todo, que no se puede dar por sentada la teoría de la cultura de la pobreza cuando, como ocurre a veces, se niegan o se dejan de lado sus consecuencias fundamentales.

Es también obvio que las dos explicaciones no se excluyen totalmente, pero que esta opinión para ser fecunda, como todo eclecticismo, tendría que demostrar en que relaciones reales están los factores que derivan de una y otras. Probablemente hay una combinación de elementos situacionales y de pautas culturales que se transmiten, pero probablemente también la posibilidad de que ellas se transmitan depende de que se mantenga a lo largo de las generaciones una situación análoga. Ciertos estudios hechos en Europa ^{10/} parecen mostrar que los marginales adoptan ciertas pautas de conducta, en materia familiar, sobre todo, que son bastante vecinas a las de los obreros de los comienzos de la revolución industrial en una sociedad en que las pautas y la situación han desaparecido para casi todos los integrantes de ella. Muestran también, que ese fenómeno se da en grupos que no son de origen rural, sino compuestos en su gran mayoría por gente nacida en París mismo o que vienen de ciudades importantes como ocurre en el caso del estudio citado.

Nada permite, por otra parte, asegurar que las normas que presiden el comportamiento de los pobres, aunque diferentes de las que presiden el comportamiento de los integrantes de la sociedad global impliquen un desafío a éstas. Por ejemplo, en el estudio de Labbens se observa que los habitantes de una población marginal en París en una alta proporción no están casados legalmente. Pero no se trata de que no quieran contraer matrimonio o de que afirmen un sistema normativo que valore altamente la unión libre. Se trata de que no pueden casarse porque están ligados por alguna unión anterior que no pueden deshacer y no la pueden deshacer porque para ello habría que hacer costosos y complicados trámites que no están a su alcance. No es el caso del desafío a las normas de la sociedad global, ni de la ignorancia de ellas, más bien se les otorga una adhesión acompañada de la resignada convicción de que su cumplimiento no está al alcance de los que se encuentran en su situación.

^{10/} Jean Labbens, La condition sous-proletarienne. París.

Estas consideraciones llevan a pensar que los comportamientos observables son más el producto de una adaptación a la situación económica y social en que se vive que el producto del cumplimiento de ciertas normas. Nada obsta, sin embargo, a que esos comportamientos adquieran un cierto status normativo para los hijos de los que los observan, pero sin que pueda llegarse a hablar de una cultura de la pobreza. No hay marginales sino en relación con una estructura dada. Un grupo que antes de ciertas transformaciones no era marginal, se vuelve tal como consecuencia de ellas, pero no necesariamente por su incapacidad de adaptarse a ellas. Puede ser, simplemente, que se vuelva marginal porque los mismos factores que produjeron el cambio los segregan o porque las condiciones mismas de la nueva estructura suponen para funcionar la existencia de marginales.

En América Latina es común insistir sobre el hecho de que todas las encuestas demuestran que los niveles educativos de las poblaciones marginales son muy inferiores a los del resto de la población. Eso es cierto. Pero es menos común recordar dos hechos igualmente importantes. Por un lado, que en el pasado hubo grupos con niveles educativos mucho más bajos que los actuales marginales y que no lo eran entonces, en ningún sentido razonable de la palabra. Por otro lado, que si los niveles relativos son muchos más bajos, los niveles absolutos no lo son tanto. En algunos países de América Latina una alta proporción de marginales ha terminado la enseñanza primaria, condición envidiable en los mismos países no hace más de treinta o cuarente años. Sin embargo, no encuentran trabajo o lo encuentran solo al nivel de ocupaciones de bajo prestigio y escasa remuneración. Es corriente decir que esa es la consecuencia de sus bajos niveles educativos. Pero también podría decirse que es la consecuencia de una regresiva distribución del ingreso que remunera muy mal a ciertas ocupaciones y el hecho de que, a penas pasan de cierto nivel, las ocupaciones ofrecidas son muchas menos que los dispuestos a cuparlos y es posible exigir para ellas niveles educativos mucho más altos. Es erróneo explicar estos hechos como un fenómeno de inadaptación, aparte que ello comporta un juicio valorativo. En términos de estricta neutralidad podría decirse con igual razón que los marginales son inadaptados a la sociedad en que viven como que la sociedad en que viven está inadapta-
tada a ellos. Realmente ni una otra cosa son ciertas, el condicionamiento mutuo es estricto.

/Para ciertos

Para ciertos grupos dentro de las poblaciones marginales hay, sin duda, ciertos fenómenos que pueden describirse como de inadaptación, pero que deben ser estudiados en cada caso concreto y que es difícil creer que puedan aparecer como una característica general.

Lo que parece haber, en cambio, es una pobreza general de las relaciones sociales extrafamiliares. Las relaciones sociales que unen a los marginales son pocas no solo en relación a los integrantes de otros grupos, sino dentro de ellos mismos. Parecen pocas y parecen pobres salvo, vale la pena repetirlo, dentro del ambiente familiar. En ese sentido, un relativo aislamiento cuando se le compara con el que se da en otros grupos sociales parece bastante característico. La relación vecinal es la única capaz de superarlo en alguna medida; pero las dificultades para organizar ese tipo de relaciones que se confronta en los países que la han intentado es bien característico de esa condición de soledad. En este caso, como en otros, si se crean condiciones de participación efectiva la marginalidad propiamente dicha ha desaparecido, aunque no lo hayan hecho otros concurrentes de la pobreza.

El otro rasgo importante, parece ser el relativamente alto conformismo. Como se ha visto no hay nada que permita pensar que se desafían las pautas de conducta y los sistemas normativos predominantes, o sea los de las clases medias; simplemente, se renuncia a cumplirlos. En las encuestas hechas en Villa Maciel en Buenos Aires se observa que la mayoría de los individuos están conformes de haber venido a la ciudad, lo que es sorprendente para el investigador integrante de las clases medias. Sea porque su condición relativa ha mejorado por el acceso a los servicios sociales con relación a la existente en un lugar de origen, sea que sus esperanzas se hayan transferido a sus hijos al tener más cercana la disponibilidad de instituciones educativas, sea por ambas causas o por otras, el hecho parece evidente.

Algunos estudios norteamericanos han observado que son los marginales los que votan en mayor proporción por los partidos conservadores. Esto probablemente es también cierto en América Latina, al menos cuando las definiciones se mantienen dentro del espectro político existente. En varios países, líderes que no son ni pretenden presentarse como perteneciendo a la izquierda, ni propugnar ninguna clase de transformaciones profundas

/han capitalizado

han capitalizado una alta proporción de votos o de apoyo político en las poblaciones marginales. Lo que las poblaciones marginales tienden a hacer parece ser pugnar por entrar al sistema más que por transformar al sistema. Este intento puede considerarse, desde ciertos puntos de vista teóricos, como absurdo e irracional, puesto que solo podrán ingresar en tanto el sistema se transforma y quedarán fuera en tanto que esto no ocurra. Pero esa disyuntiva es quizás demasiado teórica, y difícilmente representable al nivel de la conciencia individual. El sistema parece ser muy poco permeable, pero suficientemente permeable para que por un largo tiempo, al menos, las esperanzas de ingresar a él sean compatibles con la ausencia de propósitos de transformarlo. De hecho, por otra parte, ciertas transformaciones se producen, aunque según el punto de vista en que se coloque el observador puedan considerarse menores.

La capacidad como agentes de cambio social que los grupos marginales pueden tener es, pues, relativamente limitada, lo que no quiere decir que no exista. Desde este punto de vista no hay que olvidar las grandes diferencias que hay entre los países latinoamericanos. En algunos, la proporción de los marginales debe acercarse a un tercio o al 40 por ciento de la población total, en otros se trata de grupos que no llegan al 5 por ciento de ella. La capacidad de presión sobre el sistema es obviamente muy diferente, aunque más no sea que por la anticipación que los grupos dentro de él hacen de las consecuencias de la acción de grupos tan numerosos. En cualquier caso, sin embargo, la permeabilidad de las estructuras va absorbiendo las peores tensiones. Sin embargo, es exacto que la marginalidad es solidaria de la estructura existente, que ésta no puede absorberla más allá de ciertos límites, sin sufrir transformaciones profundas. En ese sentido, los grupos marginales tienen una potencialidad revolucionaria relativamente grande a largo plazo, sin estar acompañada de un propósito revolucionario ni siquiera de transformación profunda. La ausencia de organización efectiva es la gran limitación al desarrollo de esa potencialidad objetiva, mucho más que subjetiva, y que puede diluirse en cambios profundos que se produzcan en un plazo relativamente largo, sin necesidad de estallidos violentos.

/La falta

La falta o el bajo nivel del empleo es característico de la marginalidad, pero no es más que uno de sus indicadores. Es toda la estructura social global la que está comprometida en su existencia y sin grandes transformaciones de ella la marginalidad no desaparecería, entre otras razones porque tampoco cambiarían las características esenciales de la estructura del empleo.

3) Las funciones del empleo múltiple

Es sabido que la ocupación múltiple, la tenencia de varios empleos u ocupaciones remunerados por un solo individuo es un fenómeno bastante frecuente en América Latina. Lamentablemente es imposible precisarlo en cifras. Los censos dan datos sobre la ocupación que los entrevistados juzgan como secundaria cuando la tienen pero todo parece evidenciar que muchísimos titulares de ocupaciones secundarias no las declaran. Mayor es, quizás nuestra ignorancia sobre la diferente importancia del fenómeno en los diversos estratos sociales aunque parezca razonable pensar que sea distinta en función de esa variable.

Es obvio que una de las funciones de la ocupación múltiple es la de que su titular reuniendo diversos roles ocupacionales, aunque sean de remuneraciones bajas, puede completar un salario satisfactorio. Ese aspecto, es incluso, el que más resalta en ciertos estratos de las clases medias, que trabajan muchas horas diarias a niveles bajos de remuneración para mantener un status social que en muchas sociedades se hace cada vez más difícil conservar.

Otra de las funciones de la ocupación múltiple es que puede contribuir a una mayor homogeneización de los valores y normas sociales. Las ocupaciones múltiples ponen a su titular en contacto social con muy diversas personas, pertenecientes a distintos grupos ocupacionales, a veces moviéndose incluso en diversas clases, como lo hace con todas ellas respecto a los titulares de ocupaciones múltiples. En ese sentido, el titular de la ocupación múltiples debe ser incluso un portador de innovaciones para ciertos grupos y, al menos, un mecanismo de comunicación entre ellos.

Una función nada deseñable es la que desempeña la ocupación múltiple respecto a la desocupación, frente a la cual constituye una especie de mecanismo de defensa. La desocupación se traduce a menudo en la pérdida de una

/de las

de las actividades del titular que conserva las otras gracias a las cuales todavía puede sobrevivir. Al menos, el pasaje a la desocupación total es mucho más difícil para el titular de ocupaciones múltiples, desde que sólo en casos de desocupación masiva en muchas actividades diferentes se verá perdiendo todas ellas.

Por último, la ocupación múltiple es un mecanismo nada desdeñable de proporcionar empleo a través de las relaciones personales. El titular de ocupaciones múltiples amplía considerablemente la esfera de sus relaciones personales, tiene una información al día de diversos sectores del mercado del empleo sobre cuestiones muy concretas como las actividades vacantes. Desde que, a menudo, es el primero en enterarse puede recomendar a un pariente, a un amigo, etc., lo que dado el peso de la información personal en América Latina puede ser muy eficaz. Pero, además, el titular de las ocupaciones múltiples deja a veces una de ellas, ya porque sus ingresos han aumentado en otras, ya porque ha obtenido una mejor. Puede muchas veces transferirla a sus parientes, amigos, etc.

La ignorancia en que estamos acerca de la extensión del mecanismo impide determinar con exactitud cuáles son los grupos cuyo poder, aunque parezca paradójico, se ve reforzado por la frecuencia de las ocupaciones múltiples entre sus integrantes.

4) Las funciones del pequeño artesanado

En los últimos años se ha reexaminado la cuestión de la pequeña industria y sus funciones con respecto al empleo. Se ha sostenido que frente a la situación de América Latina, abundancia de mano de obra y escasez de capital, es más razonable, dadas determinadas condiciones, optar por aquellas industrias que absorben más mano de obra. Este punto no va a considerarse aquí puesto que escapa a los límites de este trabajo por un lado y por otro, el pequeño artesanado industrial no responde siempre a la definición de pequeña industria. Las estadísticas muestran que la pequeña industria, la de menos de 5 personas, absorbe todavía casi la mitad de la población ocupada en América Latina en la industria, tal como aparece definida en los censos. La alta capacidad de absorción del artesanado, aunque sea a costa de la multiplicación de pequeñas unidades de bajo nivel de productividad, no puede, pues, ponerse en discusión.

/Pero lo

Pero lo que interesa subrayar son las funciones sociales del artesanado como mecanismo de absorción de cierto tipo de mano de obra. No sólo absorbe masivamente personal, sino que lo recluta esencial, aunque no únicamente, dentro de cierto tipo. Generalmente ese tipo es definido como aquel que tiene bajas calificaciones. Pero esa caracterización es general y muy vaga. Es muy probable que en la mayoría de los casos ese personal tenga todas las calificaciones necesarias para el funcionamiento de las empresas que integra tal como éste se produce, sea deseable o no en términos de desarrollo el que así ocurra. Lo que caracteriza más que nada esa mano de obra es la gran dificultad que tiene, o la incapacidad total en que se encuentra para integrarse a los grandes establecimientos fabriles y al clima de relaciones sociales impersonales y abstractas que predominan en ellos. Sin entrar a considerar las características de las normas y de las pautas de conducta que rigen el establecimiento fabril, lo que implicaría largos desarrollos, es muy evidente que exige una internalización considerable de ciertos valores, el hábito de las relaciones impersonales, la facilidad para adaptarse a normas que son bastante abstractas entre otras razones porque deben ser bastante generales, etc. Lo que se puede llamar la "subcultura" del gran establecimiento fabril tiene características que la hacen casi inaccesible para una buena parte de la población activa latinoamericana, que se ha formado en pequeños establecimientos o no tiene experiencia previa, para quienes las relaciones personales son el medio que podría llamarse natural en el sentido de ser casi el único que se ha internalizado desde la infancia, cuya experiencia escolar ha sido generalmente muy corta y en todo caso insuficiente para contrarrestar la fuerza de los demás agentes de socialización.

Toda la mano de obra con esas características, tan numerosas en América Latina, no encontraría trabajo o lo encontraría muy difícilmente si el artesanado no se lo proporcionara. Conviene subrayar que esa situación está lejos de ser exclusiva de los países subdesarrollados. Aún en los países altamente desarrollados hay grupos que sólo se pueden adaptar a las relaciones personales que predominan en los pequeños establecimientos, que necesitan del contacto directo o indirecto con la familia del patrón o de éste con su familia, que requieren el género de apoyos y de ayudas que el pequeño

/establecimiento puede

establecimiento puede dar sobre todo a los que han estado un tiempo dentro de él. Calificar a esas relaciones de paternalistas no es erróneo, creer que son indeseables para el desarrollo tampoco, pensar que no corresponden a la realización plena de la dignidad humana es quizás acertado; pero todo ello no debe hacer olvidar que para algunos grupos son altamente necesarias, al menos en el sentido de que no habría otras realmente eficaces que pudieran funcionar en la estructura existente. La opción se plantea, de hecho, no entre ellas y las miradas como más perfeccionadas de la sociedad industrial plena, sino entre ellas y la desocupación total o parcial.

5. Efectos de la solidaridad familiar y vecinal sobre el empleo

Las relaciones familiares y su vinculación con el problema del empleo son uno de los puntos reconocidos como más importantes y simultáneamente menos explorados en América Latina. Dejando de lado la función tradicional de la familia como cooperativa de consumo puede emitirse la hipótesis que, desde el punto de vista que nos interesa, cumple otras dos fundamentales:

i) Como mecanismo de ayuda mutua. En la práctica esto significa instrumentos para obtener empleo y también para paliar los efectos del desempleo. Es bien conocido el caso del servicio doméstico: la hermana que viene primero a la gran ciudad, recomienda a otra hermana y así sucesivamente hasta agotar las posibilidades de empleo femenino de la familia. Algo análogo ocurre en la función pública. No sería exagerado decir, o lo sería muy poco, que ciertos organismos públicos en América Latina practican la endogamia, como lo hicieron o lo hacen algunas actividades privadas o públicas: por ejemplo la preferencia de los hijos de los ferroviarios para los empleos ferroviarios. Pero no existen investigaciones empíricas acerca del funcionamiento de estos mecanismos ni de sus límites de eficacia que probablemente enseñarían mucho, no sólo acerca de las presiones para obtener empleos, sino incluso para crearlos.

Otro aspecto es la familia como medio de paliar los efectos del desempleo. La transferencia de ingreso de los ocupados a los desocupados dentro de la familia, la complementación de ingresos obtenidos en actividades ínfimas, etc., son otros tantos aspectos conocidos muy superficialmente.

/Es probable

Es probable que tenga efectos de cierta importancia sobre la oferta de mano de obra cuando el nivel de remuneraciones es muy bajo. Las encuestas realizadas por la División en las poblaciones marginales parecen indicar una pauta de interés desde este punto de vista. La gran mayoría de los entrevistados vive con todos o algunos miembros de su familia. Cuando hay varios integrantes de la familia que trabajan, lo que es el fenómeno normal salvo que se trate de un matrimonio e hijos pequeños, se encuentran individuos que no se emplean cuando la remuneración que les ofrecen baja de cierto nivel. Los entrevistados y su familia viven en condiciones muy difíciles pero pese a ello, se observa que abandonan un empleo sin tener en vista otro cuando la remuneración es baja y no han conseguido que les sea aumentada o no aceptan un empleo pese a estar desocupados. El factor que parece obrar es que el individuo tiene asegurada de cualquier manera la vivienda y un mínimo de alimentación aunque no trabaje y que por cierto tiempo, al menos, su familia es capaz de mantenerlo. En entrevistas en que han intervenido diversos miembros de una misma familia, uno de los cuales está desocupado, los demás están de acuerdo en que no debe emplearse por remuneraciones tan miserables y en ello no parece haber ninguna reserva oculta. Sin duda, este no impedirá que si a largo plazo el sujeto no encuentra ninguna ocupación terminará por aceptar alguna pese a que el nivel de remuneración sea igual a otras que haya rechazado antes. Pero a corto plazo el mecanismo parece surtir ciertos efectos. Puede pensarse que en el conjunto de la oferta y demanda tiende a producir la consecuencia de que las remuneraciones no bajen más allá de cierto nivel, al menos en condiciones iguales de porcentajes de desocupación, aunque debe recordarse que se trata siempre de remuneraciones muy bajas.

Es difícil también detectar las normas en función de las cuales se determina el monto de la contribución de cada uno al hogar común. Lo que parece claro es que la proporción de ingresos que reciben, que aportan las mujeres es más alto que la de los varones y que unos y otros consideran esa diferencia como correspondiendo a lo que debe ser.

Puede emitirse la hipótesis de que todos estos mecanismos guarden relación con las funciones de:

/ii) La

ii) La familia como fuente de absorción de tensiones. La distribución interna del ingreso familiar, que es en el fondo la distribución interna del ingreso de los integrantes de la familia que trabajan, debe ser fuente generadora de intensas tensiones. En general la distribución cubre a un ancho campo que excede, en las clases populares, de los límites de la familia nuclear. Inevitablemente deben plantearse problemas acerca de si los que tienen ingresos ceden una parte razonable de ellos, de parte de estos últimos si no ceden demasiado, si los integrantes que no trabajan o que lo hacen esporádicamente y obtienen ínfimos ingresos es porque no tienen otra salida o porque no se preocupan bastante, etc. La complicación de los intercambios intrafamiliares en dinero, en especies, para parientes más o menos lejanos, con expectativas a veces frustradas de ayuda mutua en otras cosas, etc., deben ser fuentes de tensiones muy importantes. No es difícil admitir este punto, quizás lo más importante sería sin embargo estudiar la función que este fenómeno tiene como mecanismo de absorción de tensiones para la sociedad global. Muy probablemente, muchas de las tensiones que las dificultades, o la imposibilidad para obtener empleo, o las bajas remuneraciones provocan, se trasladan como conflictos al interior de la familia y alivian la carga de enfrentamiento directo respecto a la sociedad global.

Es posible creer que, aunque en menor medida, la comunidad vecinal cumple funciones análogas a la familia en los aspectos ya descritos.

