

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO  
INST/S.6/L.9  
Octubre de 1971  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA  
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE  
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD  
Organizado conjuntamente con UNICEF - Oficina  
Regional para las Américas  
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971



EL SUBDESARROLLO A NIVEL DE LA FAMILIA,  
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD \*

\* Documento presentado conjuntamente por el Programa de Planificación del Desarrollo Social del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el UNICEF - Oficina Regional para las Américas.

I-356-71-S  
71-10-2761



## Indice

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	1
Capítulo I. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA FAMILIA EN LOS SECTORES POPULARES	8
1. Introducción	8
2. La estructura familiar urbana y sus modificaciones	9
3. La familia rural	19
Capítulo II. LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS EN LOS SECTORES POPULARES	24
Capítulo III. LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO EN LOS SECTORES POPULARES	32
Capítulo IV. ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS SECTORES POPULARES	40



## INTRODUCCION

1. El objetivo de este documento es presentar algunos elementos que contribuyen a la descripción de la situación y perspectivas de los sectores populares urbanos y rurales de las masas populares, como a menudo se las denomina. Pese a su difusión - y quizás debido a ella - estos conceptos encierran diversas significaciones que es conveniente explorar.<sup>1/</sup>

Como es el caso de muchos otros temas presentes en la sociología latinoamericana actual, el de las masas también encuentra sus raíces en las preocupaciones de pensadores europeos que reflexionaron acerca de la significación de la emergencia social, económica y sobre todo política de las masas después de la Primera Guerra Mundial. Con esta última connotación - preponderadamente política - el tema se introduce en la sociología de nuestro continente a partir de ensayos de autores tales como G. Germani y A. Touraine.<sup>2/</sup>

Desde un punto de vista político, los sectores populares estarían compuestos por aquel agrupamiento humano "disponible" para ser movilizado por algún grupo político a través de su organización y líderes. Como es evidente, el término "sectores populares" definido de esta manera presenta una gran flexibilidad en cuanto a su contenido posible, pues lo que en él se incluya dependerá tanto del proyecto político como de la coyuntura concreta. El ejemplo más patente lo brindan componentes rurales de los sectores populares que tienen un grado de disponibilidad muy variable según los países y las etapas históricas, lo que lleva a que se discuta a menudo su inclusión dentro de este heterogéneo conjunto.

---

1/ Contribuye a esta confusión la relación que existe entre esos términos y el de "pueblo", que tantos trastornos ha causado en la teoría política.

2/ Consultar sobre este punto F. Weffort, Participación económica y participación social, ILPES, 1967 (ditto).

Si se rastrearán los motivos por los cuales se ha difundido el uso del término sectores populares dentro del pensamiento político latinoamericano, uno de los principales sería su aceptación por la sociología de orientación marxista que ha tenido que apelar al mismo para caracterizar a un conjunto humano que no se adecuaba a los rasgos típicos que se supone debe tener la "clase obrera" desde el punto de vista económico y político.

De hecho, los obreros industriales con intereses y organizadores clasistas claramente definidos parecerían ser siempre una proporción mínima dentro del conjunto heterogéneo de los sectores populares. En consecuencia, los sectores populares estarían compuestos por conjuntos humanos de muy diversa localización en el sistema económico - toda la gama incluida en los niveles bajos de los sectores secundario y terciario y, a veces, del primario - pero que presentan cierta homogeneidad según las líneas divisorias del conflicto político.

Asimismo, no puede dejar de subrayarse que en América Latina los fenómenos migratorios tuvieron una gran significación en la emergencia de las masas y por ello no debe extrañar que los sectores populares urbanos fueran a veces considerados como compuestos fundamentalmente por inmigrantes de origen rural. Naturalmente, si la pretensión teórica consiste en prever el comportamiento político de los sectores populares, parece prudente estudiar las relaciones que el mismo tiene con la "situación social" de los inmigrantes; en páginas posteriores se presentará críticamente la difundida teoría que llevó a suponer que los mismos se radicalizarían con prontitud y serían la mayor fuente de inestabilidad del sistema político.

2. Parece plausible afirmar que existen considerables puntos de contacto entre las preocupaciones europeas y latinoamericanas en lo referente a la emergencia política de las masas; más allá de las obvias diferencias, se trata, en última instancia, de encontrar canales que permitieran la incorporación integrada de las mismas.<sup>3/</sup> Cuando se mira el problema desde el

---

<sup>3/</sup> Sería interesante hacer un paralelo entre G. Germani y K. Mannheim sobre este punto.

punto de vista económico y social, las divergencias son más notables: los países desarrollados estaban enfrentando el problema de la "sociedad de masas" y del "consumo de masas" mientras que en los periféricos la preocupación era exactamente la contraria; es decir, lo más significativo eran las diferencias en la distribución de los "frutos del progreso técnico" entre los distintos grupos sociales.

Desde el punto de vista económico y social los sectores populares se caracterizan por sus carencias, por lo que cada vez más ha tendido a llamarse su "condición de marginalidad". El concepto "marginalidad" se extiende con gran rapidez desde fines de los años cincuenta por toda la literatura sociológica latinoamericana y da lugar a otros parecidos: hombre marginal, población marginal y, por supuesto, sectores marginales.<sup>4/</sup>

Desde el punto de vista económico el problema de la marginalidad surge a partir de la comprobación de que la capacidad de generar empleos productivos es inferior al crecimiento de la población activa, lo que conlleva subocupación, desocupación abierta y disfrazada o formas similares que indican la carencia de un empleo estable y razonablemente remunerado para una buena parte de los sectores populares.

Desde una perspectiva espacial llama la atención la difusión de asentamientos urbanos sumamente precarios que por su carácter periférico comienzan a recibir el nombre genérico de "barrios marginales"; cuando se advierte que similares condiciones de precariedad habitacional existen en el centro mismo de las ciudades, los tugurios, conventillos, etc., terminan formando parte del conjunto marginal así definido.

---

<sup>4/</sup> También existen antecedentes de estos conceptos en la sociología norteamericana vinculada a la llamada "Escuela de Chicago", ver por ej. R.E. Park, "Human migration and the marginal man", American Journal of Sociology, mayo, 1928. La polémica actual sobre el concepto puede consultarse en W. Benjamin, Hacia una síntesis dialéctica de marginalidad, ILPES, 1970, y también A. Quijano, Notas sobre el concepto de marginalidad, CEPAL, 1968.

Desde el punto de vista sociológico importa tanto el problema de las condiciones de vida de estos sectores - bajos niveles de ingreso, consumo, educación, salud, etc. como su expresión en los fenómenos de "desorganización social", i.e. desorganización familiar, delincuencia, alcoholismo, conflicto cultural, etc.

Cada una de estas carencias define diferentes conjuntos humanos que se superponen parcialmente y que son comprendidos, englobados en la amplia categoría de "sectores marginales". Son los que "no participan" activamente en las decisiones de la sociedad ni tampoco pasivamente recibiendo parte de sus bienes; de donde la noción de participación que comenzó siendo política se extiende a todos los ámbitos para caracterizar la situación social general de los sectores populares.

Sin embargo, como es evidente que los sectores populares muestran marcadas diferencias en cuanto a participación tanto pasiva como activa, se difundió la división entre sectores populares integrados y marginales.

El concepto de marginalidad y la noción correlativa de sectores marginales ha sido y sigue siendo objeto de muchas controversias. Las perspectivas teóricas que a ellas se refieren, pueden clasificarse de acuerdo con tres niveles de análisis:

- a) un nivel microsociológico (análisis de conductas y comportamientos del sujeto), cuyas interpretaciones son específicamente psicológicas;
- b) un nivel pseudosociológico (asociado a una visión ecológica) en el que simplemente se toman en cuenta las manifestaciones objetivas del fenómeno; y finalmente,
- c) un nivel macrosociológico en donde las consideraciones se hacen más bien respecto del tipo de acción social que caracteriza el sector de la población llamado marginal, respecto de sus modalidades de interacción con los demás estratos sociales y, por último, de la interacción entre los mismos miembros del grupo social marginal.

A base de esta categorización se puede distinguir cuatro grandes vertientes interpretativas de la cuestión:

La versión psicologista cuyo análisis se refiere a las conductas y comportamientos del sujeto marginal. El concepto como tal debe su origen

/a Robert



a Robert Park y Everett Stonequist <sup>5/</sup> y traduce un fenómeno de desorientación psicológica de los individuos en situación de conflicto cultural. El marginal sería entonces "el individuo condenado por el destino a vivir en dos sociedades y en dos culturas no sólo diferentes sino antagónicas".<sup>6/</sup>

De ahí deriva toda una serie de incertidumbres y tensiones psicológicas que se inspiran en experiencias vivenciales, debido a un proceso de cambio y de conflictos culturales.

En torno a esta posición ha habido muchas discusiones. De hecho, ni en América Latina ni en los Estados Unidos existen dentro de los límites urbanos espacios culturales claramente delimitados, de manera que se pueda hablar de "zona cultural marginal". Lo que puede ser cierto es que, ante la falta de participación en los diferentes niveles institucionales, se manifiesta un desfase entre uno y otro tipo de comportamiento. La explicación de este tipo de comportamiento debe ser buscada no al nivel de ese mismo comportamiento, sino en sus causas fundamentales. Al respecto, Andreski señala que "la barrera entre peruanos y los indios de Perú corresponde muy poco a diferencias raciales; es principalmente un asunto de cultura. No es una cuestión de clase, porque el miserable y los proletarios urbanos menos letrados no son contados como indios. La diferenciación descansa en el lenguaje, la vestimenta, la pertenencia ecológica: un indio que aprende a hablar correctamente el español, que se viste al estilo urbano y que deja su aldea de origen, deja de ser considerado o de considerarse a sí mismo como indio".<sup>7/</sup> Estudiar el problema de la marginalidad sólo en estos últimos términos, nos puede llevar a muchas falacias.

---

5/ Everet Stonequist, The Marginal Man: A study in Personality and Culture Conflict, Russell, Russell and Russell Publishers, Division of Atheneum Publisher, Nueva York, 1937.

6/ Robert E. Park, "Human Migration and the Marginal Man", en American Journal of Sociology, 33, mayo 1928, pp. 881-893.

7/ Stanislaw Andreski, The Use of Comparative Sociology, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1969, cap. XX.

La segunda vertiente, la visión objetivista, nos acerca más a la realidad latinoamericana. Uno de los elementos que identifica esta toma de posición es la creencia en la existencia de un espacio, físico marginal en relación con el resto del conjunto habitacional urbano. A esta posición están ligadas las consecuencias del movimiento migratorio rural-urbano. En este sentido, se puede comprender el surgimiento o la existencia de zonas marginales en las que la situación de extrema miseria afecta a las personas infortunadas incluso en sus dimensiones espirituales. A. Quijano, considera la marginalidad como "un modo específico de existencia social".<sup>8/</sup> La explicación del fenómeno descansa en la incapacidad del sistema socioeconómico para absorber los nuevos migrantes, sea a causa de la escasez crónica o de la inexistencia de nuevas posibilidades de empleo, sea por falta de soluciones habitacionales. De ahí que los recién llegados a la urbe se vean obligados a engrosar las zonas marginales. El criterio con que se reconoce la marginalidad es entonces el estado de miseria en que se encuentran los usuarios de estas zonas. Otro elemento digno de tomar en cuenta es el proceso de urbanización. A. Quijano hace de ello un elemento explicativo de la formación de "poblaciones marginales, la cesantía, la disponibilidad política provisional de los nuevos agrupamientos urbanos sin ninguna experiencia industrial".<sup>9/</sup> La marginalidad aparece entonces como un estado de miseria y de penuria general: menos dinero, menos comodidades individuales, menos servicios, menos educación, etc. Guillermo Rosembluth, por otra parte, sostiene "que la gran barrera que separa a los integrados de los marginales es el empleo estable".<sup>10/</sup>

La tercera corriente es la estructural funcionalista. A este nivel se considera el papel social, la función social y los demás aspectos conexos. En este orden de ideas, la marginalidad aparece como un conjunto

---

<sup>8/</sup> Aníbal Quijano, Notas sobre el concepto de marginalidad, CEPAL, División de Asuntos Sociales, septiembre de 1968.

<sup>9/</sup> A. Quijano, "La urbanización de la sociedad en América Latina", CEPAL, Vol. XII, N° 2, noviembre de 1968.

<sup>10/</sup> G. Rosembluth, El empleo como barrera de la integración económica, CEPAL, documento inédito.

de individuos que cumplen papeles y funciones que generan en el sistema social "derechos y privilegios de desecho". J.L. Najenson sostiene que "el hombre marginal no tiene ningún papel en la vida de la sociedad en que se encuentra, a no ser el de un simple poblador de las áreas periféricas y deterioradas de las ciudades".<sup>11/</sup> Se ha criticado esta concepción de la cuestión. Pues, en lugar de ser outsider del sistema social, el marginal es más bien una emanación de él. No está, por lo tanto, fuera de la escala sino que ocupa más bien el último peldaño de ésta. En consecuencia, los roles y funciones que ocupa están situados en los niveles estructurales e institucionales más bajos. Con un bajísimo o inexistente nivel de preparación profesional, las posibilidades de empleo que tiene son muy limitadas y, cuando las hay, la remuneración que recibe basta apenas para asegurar su subsistencia. Es justamente este hecho el que condiciona su situación y su posición sociales dentro del sistema en consideración. A este respecto, una de las consecuencias más visibles de la estructura de empleo y de la distribución del poder que la sostiene es el fenómeno de marginalidad.

El punto de vista histórico-estructural hace hincapié en la situación de los sectores marginales. Analiza los problemas de educación, de ocupación e ingreso, de vivienda, y de las condiciones de existencia en que están sumidos sus usuarios. Las dos últimas vertientes tienen mucho en común y permiten la utilización práctica de la noción de sectores marginales.

Cabe señalar finalmente que si el concepto de marginalidad tiene al comienzo una connotación específicamente urbana se expande hasta cubrir a los sectores rurales que, consecuentemente, pasan a engrosar las filas de los sectores populares.

La vaguedad conceptual de estos términos se mantendrá a lo largo de las páginas posteriores de este documento, que sólo intenta esbozar a grandes rasgos, algunos de los problemas más salientes de los sectores populares; entre ellos se ha preferido comenzar por un tratamiento de los problemas de la familia, para continuar con el empleo, la educación y la participación política.

---

<sup>11/</sup> José Luis Najenson e Imael S. Fuenzalida, La infancia y la juventud en América Latina, DESAL, Santiago de Chile, mayo de 1969.

## Capítulo I

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA FAMILIA EN LOS SECTORES POPULARES

#### 1. Introducción

La tendencia a introducir el tema de la familia en la consideración de los problemas del desarrollo social de América Latina no es reciente. El reconocimiento de su obvia importancia se ha acentuado a partir de la consideración y subsiguiente polémica en torno a la planificación familiar y al control de la natalidad, así como alrededor de la agudización de los problemas de la delincuencia juvenil, la prostitución y otras formas de conducta desviada que guardan estrecha relación con la desorganización del núcleo familiar.

Normalmente, las variaciones en la estructura y funciones de la familia se han relacionado con el proceso de desarrollo como una variable dependiente. En otros términos, se ha pensado que la familia como institución acusa en alto grado el impacto de las transformaciones estructurales que el desarrollo trae aparejadas; sin embargo, acaso por las urgencias que el propio proceso plantea, la posición que atribuye a la familia una función dinámica, o sea, la posibilidad que podría tener de reaccionar sobre la estructura global acelerando ciertos cambios y obstaculizando otros, no ha ocupado un primer plano en las preocupaciones de la teoría, ni tampoco en los recursos dedicados a la investigación.

Tiene mucha importancia el análisis de algunas de las transformaciones que el proceso de desarrollo desencadena en el nivel de familia en los sectores populares. Sería imposible llevar a cabo un examen completo de ese punto; parece más acorde con los alcances de este documento centrar la atención en algunos enfoques relevantes para la programación del desarrollo.

En las páginas siguientes se ofrecen algunas observaciones recogidas en distintas partes de América Latina. Por su naturaleza, no aspiran por el momento a ser generalizables, aunque pueden contribuir a la comprensión

/de situaciones

de situaciones similares que pudieran suscitarse en otros contextos dentro de la región. Aun estableciendo esas limitaciones que señalamos desde la partida, pensamos que su presentación logrará estimular, en las tareas de planificación social, la adopción de algunos puntos de vista que signifiquen un aporte en la exploración de este terreno.

## 2. La estructura familiar urbana y sus modificaciones

Una distinción importante dentro de los cambios observados en la familia en una situación de subdesarrollo hace referencia a los migrantes procedentes de áreas rurales o semirurales y a los residentes urbanos. La proporción de migrantes y nativos es muy variada en las distintas ciudades latinoamericanas y se acusan también marcadas diferencias de composición dentro de una misma ciudad. En tanto se mantenga la migración rural-urbana como una fuerte tendencia en la mayoría de los países latinoamericanos, las correlaciones entre esa migración y la estructura familiar constituyen un campo de estudio relevante, que por haber sido explorado en forma poco sistemática, no puede evaluarse aún de manera firme en su significación sociológica.

La suposición sustentada hasta hace poco, de que las poblaciones marginales son fundamentalmente un producto de la migración campo-ciudad, es errónea; una alta proporción de habitantes de poblaciones marginales han nacido en la ciudad en que se encuentran. Muchos de ellos pertenecen a familias que han tenido asentamiento urbano no reciente, e incluso se ha señalado <sup>1/</sup> la existencia de un proceso de "migración inversa", a través del cual un porcentaje variable de residentes urbanos permanentes llegan a las poblaciones marginales provenientes de otros barrios urbanos. Tampoco es escasa la proporción de sujetos procedentes de otras ciudades, generalmente de provincia, lo cual no les quita el carácter de individuos urbanizados, aunque puedan presentar rasgos que los distinguen de los habitantes metropolitanos.

---

<sup>1/</sup> Adolfo Gurrieri, "La mujer joven y el trabajo en el Perú", en Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI, México, 1971 (Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social).

Partiendo de esas observaciones, para una porción variable pero siempre importante de los residentes en la urbe, se plantea la necesidad de adaptación que crea serios problemas a la programación del desarrollo. Y parece importante la función que puede cumplir la familia en esa etapa de adaptación a la urbe. Tal función sólo podrá comprenderse cabalmente si se profundiza no sólo los cambios que se registran en la estructura familiar, sino en la distinta manera en que los miembros de la familia desempeñan papeles sociales.

Con respecto a los cambios que se desencadenan en la estructura familiar, varios estudios ampliamente difundidos han aportado hallazgos importantes. Pearse, Matos Mar y Lewis <sup>2/</sup> señalaron para Río de Janeiro, Lima y México, respectivamente, la existencia de elevados porcentajes de familias nucleares entre los grupos residentes en poblaciones marginales de esas ciudades. Por familia nuclear los citados estudios entienden, con pocas variantes, la familia compuesta por la pareja con o sin hijos solteros, que conforma una unidad de residencia. Los citados autores señalan, por su orden, 67, 62 y 70 por ciento de familias nucleares en las poblaciones investigadas. Conviene precisar que en ninguna de esas investigaciones se buscó establecer correlaciones entre el tipo de estructura familiar y el tiempo de residencia en la ciudad; simplemente se señaló el predominio de la familia nuclear con respecto a otras configuraciones familiares.

Una investigación reciente realizada en la ciudad de Buenos Aires <sup>3/</sup> arrojó nueva luz sobre el punto, al correlacionar el tiempo de residencia en la urbe con el tipo de familia. Para ello, se estableció una distinción

---

<sup>2/</sup> Los respectivos trabajos de estos autores pueden consultarse en La urbanización en América Latina, UNESCO, Ph. Hauser (ed.), Lieja, 1962 y en La industrialización en América Latina, J.A. Kahl (ed.), México, 1965.

<sup>3/</sup> Investigación sobre las condiciones de vida y trabajo de la familia migrante de los países limítrofes a la República Argentina, INTAL, agosto de 1971, versión preliminar.

puramente empírica entre la familia nuclear y dos tipos alternativos de familia: la materna y la "agregada". La primera, compuesta por la madre y los hijos, sin otros agregados; la segunda, por la mujer (con o sin compañero) con sus hijos, más un número variable de agregados que pueden o no ser parientes.

En esta investigación, lo primero que llama la atención es el descenso en el porcentaje de familias nucleares: sólo 56 por ciento; la diferencia puede explicarse por el hecho de que la muestra fué tomada exclusivamente entre familias migrantes, en tanto que en los resultados de los otros estudios mencionados están englobadas todas las familias. Al parecer, cuando el tiempo de residencia en la urbe es breve, el porcentaje de familias nucleares es menor, aumentando la proporción de familias "agregadas".

Esto parecería indicar que la familia "agregada" constituye una estructura transitoria cuya función principal es atenuar los efectos perturbadores del paso a la urbe. El migrante cumple dentro de esa estructura ampliada un imprescindible proceso de socialización, donde los componentes familiares que tienen mayor experiencia urbana brindan a los recién llegados los elementos necesarios para su adaptación gradual a la ciudad.

El cuadro que se transcribe a continuación refleja con bastante elocuencia esa transición.

Cuadro 1

CORRELACIONES ENTRE EL TIEMPO DE RESIDENCIA EN BUENOS AIRES  
Y EL TIPO DE FAMILIA MIGRANTE

	<u>Hasta 2 años</u>	<u>3 a 5 años</u>	<u>6 a 8 años</u>	<u>9 a 11 años</u>	<u>Más de 11 años</u>	
Familia materna	3 % (11)	6 % (24)	6 % (13)	7 % (12)	10 % (28)	(88)
Familia nuclear	52 % (202)	56 % (246)	52 % (107)	58 % (101)	65 % (179)	(835)
Familia agregada	45 % (179)	38 % (165)	42 % (85)	35 % (61)	25 % (70)	(560)
	(392)	(435)	(205)	(174)	(277)	N=1.483
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Otros datos que se desprenden del cuadro son por un lado, el sensible aumento de familias nucleares a medida que avanza el tiempo de residencia en la urbe; por el otro, un aumento bastante importante del número de familias maternas, a medida que aumenta el tiempo de residencia.

El crecimiento del porcentaje de familias nucleares corrobora los hallazgos de investigaciones anteriores: a mayor tiempo en la urbe la familia tiende a convertirse en una unidad funcional compuesta por padre, madre e hijos solteros. El aumento de la proporción de familias maternas da cuenta de que paralelamente al proceso anterior, un número considerable de parejas se separan - presumiblemente por abandono del esposo o compañero - transformándose la madre, por este hecho, en jefa del hogar.

Este hecho indica la necesidad de explorar a través de investigaciones sistemáticas, realizadas en diversas partes de América Latina, cuál es el mecanismo exacto de las transformaciones que se producen en la familia con el transcurso del tiempo. Al mismo tiempo que el aumento de familias "nucleares" y la disminución de las "agregadas" podría tomarse como un

/indicador favorable



indicador favorable de "modernización", el crecimiento porcentual de las "maternas" parece un índice cierto de desorganización social, puesto que generalmente va acompañado de un aumento de las tasas de ilegitimidad, vagancia, etc. Es por otra parte muy difícil determinar, en el estado actual de nuestros conocimientos, la medida en que algunos fenómenos como la alcoholización temprana y otros vicios sociales son la consecuencia de la quiebra de la estructura de autoridad de la familia - debida, por ejemplo, al abandono del hogar por el padre - o son, por el contrario, la socialización fiel de pautas de conducta generalizadas entre los adultos en ciertos sectores.

En cualquier caso, las modificaciones estructurales de la familia pueden tener algunas repercusiones importantes en el proceso de desarrollo y, por ende, en la planificación. Sólo se señalarán las que podrían ofrecer mayor significación, siempre que los datos que arrojan las investigaciones empíricas aisladas se puedan ir sistematizando y ampliando progresivamente a sectores similares de otros países latinoamericanos.

En primer término, hay que plantearse qué tipo de consideraciones debe tomar en cuenta la planificación del desarrollo en aquellos sectores sociales en los que una alta proporción de migrantes recientes a la urbe determina la presencia de altos porcentajes de familia "agregada". Si se busca dinamizar la familia llevando a la práctica la planificación, habrá que esclarecer quiénes, dentro de la familia "agregada", desempeñan los papeles sociales más relevantes y jerarquizados, a fin de recurrir a ellos para transformarlos en protagonistas principales del cambio en el nivel de la familia.

En segundo lugar, valdría la pena profundizar en la estructura de poder interno de la familia nuclear, o sea, el tipo de familia hacia el cual tienden los sectores populares a medida que se urbanizan. Distintos trabajos teóricos e investigaciones empíricas han postulado la existencia de un síndrome de autoritarismo paterno <sup>4/</sup> que conviene investigar y conocer adecuadamente.

---

<sup>4/</sup> Peter Heintz, La familia de clase baja en transición, FLACSO, Santiago de Chile, 1965.

El hombre perteneciente a los sectores populares, migrante o nativo de la urbe pero sufriendo igualmente en forma intensa las consecuencias de su crítica situación económica, padece de un status general bajo que probablemente cuestiona cada vez más. Es en el marco familiar donde la inferioridad de su status quizás encuentre una compensación al compararse con el status aún más bajo de la mujer. Este desnivel entre su propio status y el de su compañera habilita al hombre para descargar en el ámbito familiar las frustraciones que derivan de su situación, generándose así un mecanismo autosustentado de autoritarismo que los hijos de la pareja asimilan a través de los conflictos generados en la diaria convivencia.

El autoritarismo paterno operaría de manera indirecta pero decisiva en la apreciación que los hijos se formarían acerca de otras formas del ejercicio del poder que trascienden el esquema familiar. En una palabra, una socialización autoritaria de los niños y adolescentes en los sectores populares podría tener implicaciones en la adopción de valores y normas disfuncionales al desarrollo.<sup>5/</sup>

La suposición general en América Latina es la de que el nivel de autoritarismo paterno en los sectores populares es muy alto y trata de respaldarse en trabajos empíricos en los cuales se pregunta de manera general y amplia quién manda en la familia, pregunta vaga que lleva a obtener respuestas poco precisas.

Vale la pena mencionar al respecto otra investigación <sup>6/</sup> entre residentes de la ciudad de Quito, Ecuador, pertenecientes a sectores populares. Los encuestados, jefes de familia de ambos sexos, fueron sometidos

---

5/ W.J.H. Sprott, Grupos humanos, Paidós, Buenos Aires, 1960, señala que "si el establecimiento de un sistema de control depende de la relación que un niño tiene con los adultos, las diferencias en tal relación, si se compara una parte de la comunidad con otra, resultará en una 'conciencia moral' de cualidad diferente" p. 57.

6/ Alfredo Jaramillo J., "Estructura familiar", Investigación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Convenio UNICEF/Instituto, septiembre de 1971 (versión preliminar).

a un cuestionario entre cuyos ítems uno trata de medir el poder asignado al hombre y a la mujer en la familia al tomar ciertas decisiones, tal como se desprende del cuadro siguiente.

Llama la atención la dispersión que se produce en las respuestas sobre los asuntos sometidos a consideración de los entrevistados.

En el caso de las decisiones que se estimó debía tomar el hombre, los porcentajes van desde el 13.8 por ciento en el ítem "tener un hijo más" hasta el 57 por ciento en lo relativo al trabajo de la mujer.

En cuanto a ésta, la variación es también sorprendente: en el ítem "tener un hijo más", se registró el 3.3 por ciento, mientras que en "distribución del dinero en la casa" fue del 47.3 por ciento. Sensibles variaciones se producen también en las alternativas "ambos" y "otros".

Por otra parte, vale la pena señalar la importancia de los porcentajes de casos en que se espera que la decisión la tomen ambos.

Esto parecería indicar que la autoridad predominante del hombre es menor que lo que generalmente se ha pensado. Sin embargo, cuando se llega a la decisión de que la mujer trabaje o no fuera del hogar, la alternativa de tomarla en común descendió bruscamente a su nivel más bajo, aumentando enormemente el porcentaje de familias para las cuales tal cuestión es patrimonio exclusivo del hombre.

Al margen de cualquier consideración que pudiera hacerse acerca de si los ítems tomados en cuenta en el cuadro transcrito reflejan o no los principales campos en que se dan las difusas relaciones familiares, y recordando que no se pueden hacer generalizaciones para toda Latinoamérica a partir de un solo caso, es plausible la idea de que debe ser común la variabilidad de comportamientos según las áreas de que se trate. De ser así, si se desea introducir cambios en la dinámica familiar parece necesario observar quiénes, dentro de la familia, son los líderes en tales o cuales esferas. Así, por ejemplo, si se busca reformar las actuales tendencias demográficas habría que conceder importancia a la alta proporción de la alternativa "otros", en el ítem "tener un hijo más" del cuadro que nos ocupa, ya que muestra que tal posibilidad es considerada como dependiente de influencias personales o de mecanismos que están fuera del alcance de la pareja.

Cuadro 2

## PERSONA QUE TOMA LA DECISION EN LA FAMILIA

	Tener un hijo más	Nombre de los hijos	de visitas a parientes	Entrete- nimientos	Decisión Casa	Trabajo de final la mujer	Distribución del dinero en casa	
Hombre	13.8	16.6	29.4	37.3	39.5	41.8	57.8	22.1
Mujer	3.3	6.0	13.0	9.3	14.0	20.6	13.0	47.3
Ambos	47.4	75.0	53.2	48.0	44.8	34.3	26.8	27.6
Otras pers.: Suegro, suegra, etc.	32.3	0.9	1.8	2.7	1.0	2.6	0.6	2.8
NS/NR	3.2	1.5	2.6	2.7	0.7	0.7	1.8	0.2
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

/Asimismo, si

Asimismo, si a base de teorías que postulan que en América Latina se debe estimular la participación de la mujer en la población activa, ya que tal participación es evidentemente baja en comparación con la que se da en países desarrollados, se deseara introducir cambios tendientes a aprovechar la mano de obra femenina, debería prestarse atención, junto a factores estructurales, a aquellos que son de orden psicosocial, y entre éstos especialmente a la influencia que parece tener el hombre en la decisión de si la mujer debe o no trabajar fuera de su hogar, al menos en los sectores populares.

En la cuestión de la incorporación de la mujer al trabajo parece necesario distinguir con claridad dos cuestiones. La primera, el tipo de actividad a la que se incorporan las mujeres. Las diversas investigaciones existentes en América Latina indican que una parte lo hace como obreras de fábrica, pero generalmente una proporción muchísimo mayor van como empleadas de servicio doméstico. Aun en una ciudad como Buenos Aires, en que la proporción de personas activas ocupadas en la industria es muy alta en relación con la mayoría de las ciudades de América Latina, de las comprendidas en la encuesta mencionada, sólo una de cada once mujeres que trabajan lo hacen en la industria, en tanto que una de cada dos lo hacen en el servicio doméstico. Desde el punto de vista ocupacional, en consecuencia, la contribución que tal incorporación parece hacer a actividades dinámicas para el desarrollo parece muy escasa. En cambio, es muy posible que el hecho de trabajar tenga considerable importancia desde el punto de vista psicosocial, como mecanismo de apertura hacia nuevos patrones de conducta y a nuevos valores.

Esto se vincula a las preocupaciones sobre la familia y el desarrollo. Una literatura bastante abundante se ha dedicado a este punto, pero en su mayor parte reproduce ciertas ideas generalizadas en algunos círculos académicos de los países más desarrollados acerca de tipos de familia y desarrollo, o deriva de la importancia enorme que se concede a la significación de ciertas dimensiones. A las orientaciones mencionadas en primer término se aludirá en la parte final de este capítulo, al hablarse de la familia

/rural; en

rural; en cambio conviene mencionar aquí la segunda tendencia, puesto que parte de ciertas ideas acerca de la estructura familiar.

Una de las principales corrientes de las preocupaciones que han existido y existen en América Latina sobre la familia y el desarrollo deriva de las teorías sobre la importancia del factor población. Se ha producido una gran cantidad de investigaciones sobre tipos de familia, formas de ejercicio de la autoridad, actitudes en general y, particularmente, actitudes respecto a la procreación. Tales investigaciones han demostrado las enormes variaciones que existen en las distintas ciudades de América Latina respecto a la llamada planificación familiar, las diferencias que se dan entre parejas casadas y simplemente convivientes, la vinculación entre conductas que llevan a la disminución del número de hijos y los niveles de instrucción, etc. Todos estos estudios, que sería ocioso e impertinente resumir aquí, tienen gran interés y con ellos se han vinculado, en el apartado anterior de este capítulo, algunos hallazgos sobre las influencias en la decisión de tener un hijo más, los que, por otra parte, coinciden bastante con los obtenidos en encuestas sobre fecundidad.

El problema discutible, como se sabe, es el de la relevancia del factor población como variable del desarrollo. Puede argüirse que la atribución de relevancia causal al factor población desvía la atención del examen del actual sistema de relaciones inter e intranacionales, en cuyo marco, y como consecuencia del cual, se dan efectivamente los rasgos negativos que se le atribuyen a aquél. Parece que, por un lado, se afirman las dificultades y obstáculos para la transformación y superación del sistema en su funcionamiento actual y que, por otro, se considera a ese sistema como una constante, puesto que sólo sobre la base de considerarlo efectivamente como tal puede adquirir valor analítico la atribución de relevancia causal al factor población. Si se piensa en el desarrollo como una transformación del sistema de relaciones intra e internacionales, se debe aceptar que los análisis montados sobre el supuesto anterior no proporcionan el tipo de conocimiento necesario para esa transformación.

Muchos otros argumentos pueden exhibirse en uno u otro sentido. La somera referencia que se acaba de hacer sólo tenía por objeto subrayar la importancia de los supuestos subyacentes a estas perspectivas.

### 3. La familia rural

La concepción unilateral del desarrollo, que lo concibe como un puro crecimiento económico sobre las pautas tecnológicas de las sociedades más avanzadas, se acompaña de la idea de una fuerte asociación entre dichas pautas y un proceso inevitable de urbanización, que es a la vez su consecuencia y su motor.

Una de las hipótesis vinculadas a esta opinión es la de que la difusión de las pautas de comportamiento urbano, incluidas las relativas a la estructura y funciones de la familia, constituye un factor o instrumento para el desarrollo.

Tal noción constituye el marco en el cual tienen sentido afirmaciones como la de que el patrón de familia extensa, que predomina entre los sectores rurales, constituye una unidad económica que hace que los hijos sean incorporados a edad temprana al trabajo, lo que afecta "negativamente" sus posibilidades de cursar la educación formal. Este juicio supone que la única educación válida es la orientada por criterios urbanos, olvidando que ella debe apreciarse con criterios relativos a su capacidad para dotar a los educandos de las cualidades y habilidades necesarias para un funcionamiento adecuado a las características naturales y socioculturales del medio en que les toca vivir. Por otra parte, el hecho de desvalorizar el patrón de familia extensa se basa también en una sobrevaloración del que predomina en la urbe, que desvía la atención del examen de las posibles ventajas que el otro podría presentar. Como ejemplo podría recordarse el trabajo de Margaret Mead, Adolescencia y cultura en Samoa, en el que se detaca la significación que asume para la socialización de los hijos el funcionamiento de la tribu como un tipo de familia extensa en que las figuras paterna y materna se presentan como colectivas y son encarnadas por la totalidad de los adultos, varones y mujeres, de la tribu. Asimismo, es conocido el hecho de que el desarrollo del Japón discurrió sobre la permanencia del patrón tradicional de la familia extensa. En otro plano, podría ser sugerente la idea de investigar el papel que podría desempeñar la familia extensa como mecanismo de retención de una población que es importante para el desarrollo regional

/y que

y que sufre pérdidas por el proceso de urbanización característico de las sociedades latinoamericanas, que no contribuye positivamente al desarrollo.

Por ello, afirmaciones del tipo de que "no sólo es preciso robustecer, sino también crear la familia, de acuerdo con la forma urbana que inevitablemente tendrá en el futuro...";<sup>7/</sup> se deben revisar críticamente, y el examen de los problemas relativos a la familia rural se tiene que subordinar a su marco de referencia y del proceso de cambio que en él se produce, en parte como consecuencia de la difusión de una cultura urbana. En tal sentido, a pesar de la rigidez de las estructuras agrarias que impiden o dificultan cambios que puedan llevar a un verdadero desarrollo rural, en los últimos años se han producido en América Latina alteraciones notables en la situación de los sectores populares rurales. Esas alteraciones han obedecido en su mayor parte a la creciente disolución de las viejas paútas de vida tradicional, debido a que aún en forma conflictiva y no planificada, en muchos países la población rural ha recibido la influencia de los cambios externos a ella misma y ha reaccionado ante ellos. Asimismo, los cambios registrados en el sistema productivo agrario, encubiertos en muchas regiones por el lento aumento y aun el estancamiento de la producción agrícola, han implantado nuevos tipos de cultivo, nuevos estilos de trabajo y en muchos lugares, transformaciones en la mentalidad del poblador rural.

En materia demográfica, el latifundio ha perdido vigencia en muchas zonas, pues aunque persiste su estructura retardataria, los grupos latifundistas se han vinculado y confundido definitivamente con grupos hegemónicos urbanos. Por otro lado, el sistema de poder regional ha sufrido grandes alteraciones al desplazarse hacia las ciudades capitales la vieja oligarquía provincial, cuyas posiciones fueron ocupadas por intermediarios comerciales y nuevas jerarquías de dirigentes sindicales y políticos.

---

<sup>7/</sup> La infancia y la juventud en el desarrollo nacional en Latinoamérica, Informe de la Conferencia realizada en Santiago de Chile, UNICEF, México, 1966, p. 44. El subrayado ha sido agregado.



Lo más significativo, quizás, en el marco de esas transformaciones consiste en un nuevo estilo de consumo, que ha dejado de depender de fuentes productivas locales, adscribiéndose a un mercado nacional. Estos cambios en el consumo no siempre van acompañados de un aumento del poder de compra, lo cual puede generar mecanismos de expulsión hacia la urbe que afectan, principalmente, a la población rural más joven, "mejor educada" de acuerdo con las pautas de la educación formal urbana y sometida al impacto de los medios de comunicación de masas.

En materia de estructura del empleo, esas transformaciones han permitido la aparición de nuevos status ocupacionales, como los de asalariados estacionales, los ex trabajadores de grandes haciendas que adquieren el dominio de las parcelas, los intermediarios en bienes comerciales, los artesanos especialistas en reparación de artefactos y edificios, etc.

Todo esto crea una inmensa variedad de situaciones que sería imposible describir aquí. Quedan todavía campesinos analfabetos, muy pobres, aislados o semiaislados, pero tienden a disminuir, en tanto que en el otro extremo, tienden a aumentar constantemente los campesinos organizados y altamente politizados.

Puede emitirse la hipótesis de que todos estos procesos han creado una situación paradójica, la de que en muchas zonas los cambios en los útiles de vida, en la ropa, en las aspiraciones sean mucho mayores que los cambios que se han producido en los métodos de cultivo y en la productividad. No hay que confundir, como a veces se hace, el estancamiento de ésta con el mantenimiento de formas de vida tradicionales. De hecho, las investigaciones más recientes tienden a indicar que la disponibilidad para el cambio es bastante alta y generalizada, pero ocurre que las condiciones estructurales necesarias para que esa disponibilidad se manifieste, o no existen u oponen una resistencia muy fuerte.

En este marco de referencia se hace preciso enfocar las transformaciones internas de la familia rural, que van obedeciendo a ese panorama heterogéneo que depende básicamente del grado de desarrollo relativo de las distintas regiones dentro de cada país latinoamericano. Por eso, no es razonable

/hacer enunciaciones

hacer enunciaciones generales sobre la familia rural, en especial en cuanto a la conservación rígida de patrones tradicionales para definir el desempeño de papeles sociales dentro de la familia. Antes bien, parece propio analizar a través de investigaciones empíricas - en cada caso - la forma como las alteraciones señaladas contribuyen a redefinir esos desempeños.

Ello es particularmente importante si se tiene en cuenta la persistencia de la migración hacia la urbe, puesto que las familias que migran o los individuos que, procedentes del campo, forman nuevos hogares en la ciudad, tendrán una aptitud de adaptación variable en el tiempo, en función del proceso de socialización previo que sufrieron en el medio rural.

El tipo de familia, nuclear o extensa, predominante en los sectores populares de las zonas rurales de América Latina parece variar en función de la ubicación geopolítica de dichos sectores y de las formas que asume la explotación agrícola. Así, en las zonas rurales situadas entre urbes de gran capacidad de irradiación, como Santiago y Valparaíso por ejemplo, la tendencia a establecer las habitaciones de los trabajadores a la vera de las carreteras es una de las manifestaciones de la exposición e incorporación de una influencia urbana que se traduce también en el predominio de la familia nuclear. En los sectores rurales más distantes de los grandes centros metropolitanos la situación parece ser la inversa.

Del mismo modo, los "pueblos de ratas", cuya existencia está vinculada a las grandes explotaciones ganaderas de tipo latifundista, acusan el predominio de un tipo de familia materna, resultante de las nuevas formas de producción ganadera que exigieron la exclusión de los terrenos de la empresa de todos aquellos no vinculados directamente a las tareas productivas. En cambio, en el sistema de inquilinaje tradicional, la concesión de una porción de terreno al inquilino para su explotación familiar, unida a la obligación de dispensar en contraprestación determinadas cantidades de fuerza laboral, que pueden ser servidas por interpósita persona, constituyen determinantes del establecimiento de familias extensas que se estructuran como unidades económicas con incorporación temprana de los hijos al trabajo.

En todo caso, en las familias rurales, nucleares o extensas, parece ser característico un fuerte predominio del status paterno.

/Tal predominio

Tal predominio está condicionado obviamente por el tipo de vinculación que mantiene el padre con los centros productivos rurales. Las tareas agrarias ejercitadas en forma de dependencia jerárquica semi feudal, características de muchos sistemas de explotación agrícola en América Latina, permiten el ejercicio del papel autoritario del padre dentro de la estructura familiar. Lo mismo sucede en explotaciones de enclave agrícola donde la racionalidad económica de la explotación permite - al igual que en el enclave minero - un traslado regular del hombre desde el lugar de asentamiento del hogar a su fuente de trabajo. En todas estas situaciones, el cambio de ocupación del padre, sea por migración o sin ella, no alterará necesariamente las pautas interiorizadas de desempeño de papeles intrafamiliares.

Es más, aun cuando el cambio de las condiciones provoque una alteración de esas pautas, podría suponerse con fundamento que a mayor especificidad en el desempeño del papel del padre habrá una mayor coherencia interna de la estructura familiar y una mayor aptitud para resistir los embates del cambio de esas condiciones y sus efectos erosivos en el núcleo familiar.

Además falta por explorar también las posibilidades de cambio de status de los componentes del núcleo familiar campesino en aquellas situaciones en que una política de desarrollo regional autónomo logra una mejora de los niveles reales de vida de la familia rural, sin provocar la migración de sus integrantes básicos. En este proceso de modernización del marco rural habría que analizar cómo la dinamización del sistema económico y la generación de nuevas ocupaciones en el medio rural provocan modificaciones en la estructura familiar y en su sistema de poder interno.

Estas consideraciones muy generales tanto respecto a la familia urbana como a la rural ofrecen, sin embargo, una visión de la estructura en que se plantean los problemas estudiados en los capítulos siguientes.

## Capítulo II

### LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS EN LOS SECTORES POPULARES

1. La expansión de los sistemas educativos ha sido muy fuerte y sostenida en América Latina en los últimos veinte años. En pocos sectores de la política social las presiones han tenido tanto éxito y en muchos países de la región se ha llegado a gastar en educación proporciones muy importantes del producto, al mismo tiempo que la "empresa" educativa se ha convertido en la que emplea un mayor número de personas. Hay países que todavía pueden esperar que elevando los gastos en educación se pueda mejorar el sistema, mientras que muchos otros están ya muy cerca del nivel en que tal cosa se hace imposible y en los que cobra importancia fundamental el racionalizar el uso de los recursos de que ya se dispone.

2. La expansión del sector educativo puede considerarse un fenómeno común a toda América Latina, pero es también uno de los campos en que las diferencias entre los países de la región son mayores. El cuadro 1 presenta información sobre la incidencia del analfabetismo y permite formarse una clara idea de las importantes diferencias existentes alrededor de los años 1950 y 1960. Se puede observar que, pese a los sensibles progresos habidos en el decenio considerado, la posición relativa de los países prácticamente no ha variado. Por otra parte, los porcentajes de analfabetismo correspondientes a los grupos de edades entre 15 y 19 años, para las mismas épocas, demuestran que si bien la incidencia del fenómeno es menor que en la población total, todavía alcanza niveles de gran importancia en los países más grandes y poblados, con la excepción de Argentina.

Es decir que aún en el pasado reciente quedaban fuera de la enseñanza un porcentaje muy alto de niños, como lo confirman, por otra parte, las cifras sobre ausentismo.

3. Las estructuras educativas de América Latina son notablemente diferentes a las que tuvieron en algún momento de su evolución los países hoy desarrollados.

/El análisis

El análisis de las cifras hace evidente que no están pasando ni pasarán por las mismas etapas que aquellos en materia educativa, sino que siguen un desarrollo absolutamente original.

A lo largo del siglo XIX, los países europeos, recurriendo a muy diferentes mecanismos e inspirándose en bases ideológicas o políticas distintas, consiguieron extender sus sistemas educativos abarcando a toda la población escolarizable. De esta forma, a fines del siglo XIX el analfabetismo era un problema resuelto para todos los países desarrollados de Europa. Al mismo tiempo, sobre una gran población que terminaba los años de primaria necesarios para alfabetizarse funcionalmente, se elevaba una pequeñísima matrícula de enseñanza media y una más pequeña todavía de nivel superior. Fue a lo largo del siglo actual cuando estos dos niveles empezaron a extenderse, primero con una gran lentitud, luego más aceleradamente. Lo característico es que dicha expansión se produjo cuando los países europeos ya tenían niveles de ingreso per cápita mucho mayores que los correspondientes a la media actual de los países latinoamericanos.

En América Latina, en cambio, muy pocos países han obtenido resultados similares en la supresión del analfabetismo, a los logrados en Europa hace setenta años. Al mismo tiempo las matrículas de enseñanza media y superior son muchísimo más elevadas que las alcanzadas por los países europeos cuando ya habían terminado con el problema del analfabetismo. Y lo que es más, ellas crecen a tasas jamás conocidas. Como consecuencia, mientras que en Europa, en la época en que se había terminado el analfabetismo había un alumno matriculado en la enseñanza media por cada veinte en primaria, en la mayoría de los países latinoamericanos la relación es de uno por cada cinco.

En ese sentido es muy claro que los países latinoamericanos han sido incapaces de resolver el problema de la expansión de la enseñanza al nivel primario. El ausentismo, la deserción y el bajo rendimiento hace que una buena parte de la población en la mayoría de los países sea analfabeta o tenga calificaciones educativas mínimas.

4. La situación se hace mucho más grave en los sectores populares y muy especialmente en los rurales.

Las causas por las que una buena parte de la población no llega a concurrir a la escuela o lo hace durante muy poco tiempo son bien conocidas y no es del caso referirlas detalladamente aquí. La falta de establecimientos escolares y la necesidad de trabajar que tienen los niños han sido causas importantes y todavía tienen mucho peso en algunas regiones, sobre todo rurales, de los países más grandes del continente. Pero la experiencia de los demás países demuestra que aun cuando ellas pierdan importancia se está muy lejos de terminar con el problema. En muchas áreas rurales existen establecimientos escolares cuyo acceso físico no es muy difícil y el trabajo infantil no es un fenómeno que tenga las proporciones necesarias como para generar el ausentismo y la deserción en la magnitud que estas presentan. La explicación entonces debe buscarse por otros cauces. Parece ser que el problema deriva de que los roles ocupacionales que se pueden ejercer en formas de explotación agraria muy tradicionales no requieren la posesión de niveles educativos formales mínimos. El aprendizaje se puede hacer y se hace imitando a los adultos, participando en las tareas agrícolas en forma progresiva, etc. Para ese tipo de roles el ser o no analfabeto tiene muy poca importancia y es escasamente visible que el haber cursado algunos años más de primaria tenga algún efecto sobre el status ocupacional de las personas.

En estos casos, sólo transformaciones profundas de la explotación agraria pueden cambiar la situación y convertir la escuela en una necesidad socialmente sentida.

En los medios urbanos puede verse otro aspecto del problema. Numerosos estudios han mostrado las grandes diferencias en el rendimiento de las escuelas según las zonas en que están colocadas y el origen social de sus alumnos, que es, generalmente, concomitante con aquéllas.

En la mayoría de las ciudades grandes el problema del ausentismo deja de ser el prioritario y la cuestión central se vuelca a la deserción y a los bajos rendimientos que son su origen y su consecuencia.

Las causas de estos fenómenos son muy variadas y no existe actualmente una sistematización totalmente satisfactoria de ellas. Pero algunas conclusiones parecen muy claras.

/En primer

En primer lugar, los niños de los sectores populares, particularmente los marginales, sufren importantes deficiencias biológicas que les imposibilitan el aprovechar debidamente la escuela. Algunas de ellas son congénitas, ya que provienen de la mala alimentación de la madre durante el período del embarazo, otras son posteriores al nacimiento y derivan de una nutrición escasa y carente de elementos fundamentales. Como consecuencia hay porcentajes importantes de niños que llegan a la escuela con daños cerebrales casi seguramente irreversibles, que carecen de las condiciones fisiológicas para poder realizar un aprendizaje normal aunque no sean anormales manifiestos. Para ellos, la concurrencia a una escuela común carece prácticamente de sentido: o se retiran rápidamente por imposibilidad de aprender o necesitan largos años para poder aprobar uno o dos cursos. Las posibilidades de solución de este problema, sobre el que se se ha llamado la atención recientemente, están casi totalmente fuera de la escuela, puesto que exigen un cambio radical en la dieta de los sectores más pobres. Lo poco que se podría hacer desde el punto de vista de la escuela es crear tipos de enseñanza para niños atrasados. Pero esos procedimientos son muy costosos, sus resultados inseguros y no parecen muy lógicos en aquellos países que no son siquiera capaces de escolarizar a su población normal. Una transformación total en la distribución del ingreso, acompañada de cambios sustanciales en los hábitos alimenticios, son los únicos medios que parecen aptos para lograr superar el problema. Si por falta de idoneidad para hacerlo, los problemas de nutrición de los sectores populares no han sido tratados en este documento, estas breves reflexiones bastan para mostrar que no es porque no se valore la inmensa importancia que tienen.

5. Hay otro importante complejo de causas que pueden actuar solas o conjuntamente con las ya mencionadas y que derivan del proceso de socialización a que son sometidos los niños de los sectores populares en el seno de sus familias. Allí reciben un sistema de valores, pautas de conducta, hábitos de comportamiento, etc. que son desfavorables para lograr un rendimiento adecuado en la escuela. Esta basa el aprendizaje en ciertos hábitos de abstracción que exigen elementos mínimos de lenguaje, propios de las

/clases medias

clases medias - para las cuales está pensado el sistema y de donde provienen, generalmente, los maestros - y de los que carecen en la mayoría de los casos los niños de estos sectores.

Como consecuencia, el aprovechamiento de la escuela se les hace muy difícil. A ello se suma que en la mayoría de los países hay una carrera de ascensos formal o informal para los docentes, en virtud de la cual son, en general, los peores maestros en los peores locales, con las peores condiciones para desarrollar métodos de enseñanza activa y más concreta, los que están a disposición de esos niños. Salvo Cuba, a través de los regímenes de internado, ningún país latinoamericano ha iniciado políticas compensatorias para disminuir la importancia de esos problemas. Hay varios caminos posibles en tal sentido, por ejemplo, aumentar el horario escolar para los niños de los sectores más bajos cuando, como ocurre en la mayoría de las ciudades, no es la necesidad de trabajar la que los elimina de las aulas. Dentro de esos horarios más amplios podrían compensarse las deficiencias que traen del hogar.

6. Estas causas son las esenciales para explicar los bajísimos niveles de instrucción que se encuentran en los sectores populares, particularmente marginales. Pero, a su vez, adquieren un significado especial por el tipo de sistema escolar. Casi todos los países tienen una enseñanza primaria de cinco o seis años cuyo curriculum se construye sobre la base de entregar la formación mínima e indispensable a lo largo de esos cursos, por lo que sólo la obtendrán aquellos alumnos que aprueben todos los grados. Esto lleva casi necesariamente a que durante los primeros años lo que se aprende, sobre todo en contenidos intelectuales, es relativamente poco. Por ello, el niño que pasa seis o siete años en el sistema y que sólo aprueba segundo o tercer grado, obtiene muy poco y no llega al límite de lo que UNESCO y la mayoría de los autores consideran el mínimo necesario para lograr el alfabetismo funcional. Sin embargo será retirado de la escuela, independientemente de toda necesidad de colaborar económicamente con la familia, porque ha llegado a la edad en que socialmente se reputa que es imposible que continúe en ella.



7. Algunas investigaciones recientes han mostrado la decisiva importancia de los factores relativos al origen social de los alumnos. Así, en una realizada en Montevideo, que cobra un interés especial si se tiene en cuenta que en esta ciudad ya prácticamente no hay analfabetos, se comprobaron las enormes diferencias de rendimiento que se encuentra en las escuelas según las zonas en que las mismas funcionan. <sup>1/</sup>

Las escuelas que se tomaron en consideración eran todas estatales y casi todas tenían la misma categoría institucional, con maestros y directores que ganaban los mismos sueldos, etc. Se las clasificó en tres niveles, convencionalmente llamados A, B, y C, en función de una serie de criterios. Los niveles socioeconómicos de los padres van disminuyendo de A a C, en forma concomitante a la zona en la cual se encuentran ubicadas geográficamente las escuelas. El cuadro 3 muestra los porcentajes de alumnos en cada año, en las escuelas de nivel A y C.

Cuadro 3

GRADOS ESCOLARES Y PORCENTAJES DE ALUMNOS SEGUN CATEGORIAS DE ESCUELAS

Categoría	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año	6° año
	%	%	%	%	%	%
A	19	18	18	17	15	14
C	26	21	18	15	11	8

<sup>1/</sup> María A. Carbonell de Grompone, "La zonificación de la población escolar en relación con el nivel socio-cultural y los problemas psico-teóricos que derivan", en Anales de Instrucción Primaria, Montevideo, 1965.

La distribución de las escuelas de nivel A es prácticamente normal. Todos los años están muy cerca del 16.66 por ciento que deberían tener en el caso de que no hubiera deserción. En cambio, en las del nivel C hay un 26 por ciento en primer año, mientras que sólo el 8 por ciento ha llegado al sexto grado.

El cuadro 4, tomado de la misma investigación, indica una de las causas de la diferencia en la distribución: la repetición.

Cuadro 4

CUADRO DE REPETICIONES POR CATEGORIAS DE ESCUELAS

Categoría	1º año	2º año	3º año	4º año	5º año	6º año
A	16 %	12 %	14 %	13 %	12 %	5 %
C	29	22	21	19	16	7

Como puede verse, en los dos primeros años, los porcentajes de repetición son casi el doble en las escuelas de nivel C respecto a las de nivel A. Las diferencias siguen siendo altas hasta el cuarto año, para disminuir posteriormente, como consecuencia de que el proceso de selección ya se ha efectuado y en las escuelas de nivel C sólo quedan los mejores alumnos.

La misma investigación permite apreciar que mientras el 82 por ciento de los alumnos de las escuelas de tipo A estaba en segundo año a la edad normal para ese grado, en las de tipo C sólo el 54 por ciento se encontraba en esa situación.

Como consecuencia de las deficiencias previas, biológicas o sociales, a que se ha hecho referencia más arriba, también se hallaron diferencias notables entre los dos tipos de escuela analizados. Mientras en las de

/tipo A

tipo A sólo el 6 por ciento de los alumnos de primer año obtenía un coeficiente menor de 90 al aplicárseles el test de Khulman-Andersen, en las de tipo C el 51 por ciento se colocaba por debajo de tal valor.

Otra investigación, muy reciente, realizada en la Ciudad de México, <sup>2/</sup> ha demostrado que las variables internas al sistema escolar (tamaño de las escuelas, número de alumnos por clase, calidad de los maestros, etc.) sólo consiguen explicar una parte muy pequeña de la varianza de los resultados de rendimiento.

Los insumos educativos que son endógenos al sistema escolar sólo explican por sí mismos el 10.89 por ciento de la varianza observada en el aprovechamiento escolar. El peso decisivo parece estar en el origen social de los alumnos.

Otro estudio realizado sobre los resultados de la prueba nacional de 8° año básico en todo Chile, cuyos resultados inéditos son analizados actualmente, lleva a conclusiones similares. El análisis de las variables de tipo estrictamente escolar no tiene correlación alguna, o la tiene en grado muy pequeño, con los resultados obtenidos en la prueba.

Todo esto indica que los graves problemas del servicio escolar que reciben los sectores populares sólo pueden solucionarse en muy pequeña medida a través de los instrumentos clásicos de la política educativa (aumento de escuelas, mejoramiento de los niveles de los maestros, etc.), aunque sea importante lograr esas mejoras. Las posibilidades de una transformación de signo inequívoco sólo se encuentran en una profunda transformación de las estructuras sociales que derive en una redistribución del ingreso, etc. De otro modo, la condición de marginalidad sólo puede autopropetarse a través de la no frecuentación o de la frecuentación sin resultados del sistema escolar, sin hacer mención a los problemas de la relación entre educación y empleo que se considerarán en el capítulo siguiente.

---

<sup>2/</sup> Carlos Muñoz Izquierdo y José Teódulo Guzmán, "Una exploración de los factores determinantes del rendimiento escolar en la educación primaria", en Revista del Centro de Estudios Educativos, N° 2, 1971.

### Capítulo III

#### LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO EN LOS SECTORES POPULARES

1. La investigación teórica y empírica demuestra que uno de los problemas esenciales de América Latina es el empleo. Estadísticas bien conocidas apoyan tal afirmación. Los porcentajes de desocupación abierta son muy variables según los países y en algunos casos aparecen como bastante bajos, pero diversas estimaciones han mostrado que los porcentajes de subocupación y de desocupación disfrazada son altos o muy altos, llegándose a afirmar que en algunos países probablemente cerca de la mitad de la fuerza de trabajo está realmente desocupada, en forma total o parcial.

Todos los análisis de los últimos tiempos han insistido en el problema de la "insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas",<sup>1/</sup> producto de la falta de capacidad para generar empleos productivos en número suficiente. Esa insuficiencia está determinada, esencialmente, por la escasa capacidad del sector manufacturero para absorber mano de obra. En muchos países este sector ya ha llegado a absorber un porcentaje de la población activa (alrededor del 15 por ciento) que, pese a estar muy lejos de los resultados alcanzados por los países desarrollados, parece constituir un límite prácticamente infranqueable.

De esa manera, sectores crecientes de la población de América Latina quedan desocupados o laboran en tareas de muy baja productividad.

2. En este capítulo interesa señalar, a grandes rasgos, la forma en que esta situación repercute en los sectores populares. Es en ellos donde se concentran fundamentalmente las formas de desocupación o de ocupación de productividad muy baja, lo que se traduce en niveles ínfimos de ingreso.

3. Una de las características esenciales de los llamados sectores marginales que tanta importancia tienen en la mayoría de los países de América Latina es, justamente, la precariedad del empleo. El empleo es

---

1/ Raúl Prebisch, Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

difícil de obtener y cuando se lo consigue es generalmente inseguro e implica, en todos los casos, niveles ínfimos de ingreso. La "caza del empleo" parece ser una actividad casi permanente para una buena parte de esos grupos.

La mayor expresión de esa precariedad se encuentra, para los trabajadores asalariados, en la gran variedad de actividades que asumen a lo largo de su vida ocupacional, que en la mayoría de los casos carecen prácticamente de relación entre sí. Los que realizan actividades por cuenta propia parecen más estables, pero son una minoría. Esa tremenda rotación ocupacional provoca, entre otras consecuencias negativas, un bajo rendimiento laboral de los individuos que las realizan.

Pensando en esa gran masa de población que busca empleos y que sólo los obtiene esporádicamente y con niveles muy bajos de ingreso, algunos autores han creído encontrar en la noción de "ejército de reserva" el mejor concepto para definir la naturaleza de estos grupos.

Sin entrar a discutir en todos sus aspectos la aplicabilidad de este concepto originado en la obra de los economistas clásicos y de Marx, conviene señalar la sensible diferencia existente con la situación que aquéllos describieron.

En los comienzos de la revolución industrial los niveles de calificación necesarios para trabajar en las fábricas eran mínimos, como lo prueba el hecho mismo de la frecuencia del trabajo de los niños; un trabajador era casi perfectamente sustituible por otro y, por lo tanto, la existencia de una gran masa disponible tendía a disminuir los salarios. En América Latina, hoy día, el problema es bastante diferente. Los niveles de calificación exigidos en las actividades fabriles modernas son muy superiores a los que poseen la mayoría de los integrantes de los sectores marginales, lo que impide que cumplan la función de ejército de reserva. La tienen, en cambio, para otro tipo de ocupaciones, de nivel ínfimo, que no tienen relación alguna con las actividades económicamente dominantes de la sociedad y que permiten y obligan simultáneamente a las sociedades latinoamericanas a mantener porcentajes muy altos de personas ocupadas en el servicio doméstico, para citar un ejemplo.

4. En el capítulo I se han reproducido los resultados de algunas encuestas que indican la alta proporción que actividades como el servicio doméstico tienen en los integrantes de los sectores marginales. Este caso sirve para recordar hasta qué punto la situación es mucho más compleja de lo que generalmente se supone. Entre los sectores populares puede encontrarse una gran variedad de ocupaciones que van desde el obrero industrial, con un empleo relativamente seguro y que goza de la protección que le dispensan la legislación laboral y organizaciones sindicales poderosas, hasta el desempleado que recorre los basureros intentando encontrar algo con que alimentarse o que todavía pueda ser vendido. Ello provoca, obviamente, que los niveles de remuneración sean también enormemente diferentes. Fenómenos de esta especie pueden descubrirse incluso entre los sectores marginales. Donde el observador de clase media sólo percibe un conglomerado de individuos homogéneos, entre los que no logra captar diferencias apreciables, es posible hallar todo un sistema de estratificación, reconocido por quienes participan de él, que sienten los mecanismos de ascenso y descenso social.

Se pueden citar dos ejemplos, tomados de investigaciones muy recientes, para mostrar la gran heterogeneidad de ocupaciones y niveles de ingreso, dentro de poblaciones de sectores populares, ya demostradas por otras investigaciones. Aunque los resultados no pueden generalizarse, el hecho de pertenecer a ciudades y países tan diferentes, muestran que debe tratarse del fenómeno más común en América Latina. El cuadro 5 extraído de la investigación del INTAL en Buenos Aires, ya citada, cruza las categorías ocupacionales de las encuestadas con los respectivos niveles de ingreso. Puede apreciarse que las mayores concentraciones se producen en los niveles de ingreso más bajos y en las categorías ocupacionales de menor prestigio. Sin embargo, se reconoce la existencia de múltiples ocupaciones y de muy diferentes niveles en aquéllas, consideradas como tales, y en los niveles de ingreso que proporcionan. Los ingresos varían desde menos de 10 000 pesos argentinos mensuales hasta más de 350 000 y, las actividades son también muy variables. El nivel de ingreso de las obreras es sensiblemente mayor, en promedio, que el del servicio doméstico, pero el de éste es bastante mejor que el de las vendedoras con puesto o el de las trabajadoras en su domicilio.

Cuadro 5

ESTRATIFICACION OCUPACIONAL Y DEL INGRESO EN MUJERES TRABAJADORAS  
RESIDENTES EN POBLACIONES MARGINALES DE BUENOS AIRES

Categorías ocupacionales de las encuestadas

(En porcentajes)

Ingresos mensuales	Servicio doméstico	Vendedora con puesto	Costurera o modista	Obrera de taller o fábrica	Trabajo en dom. propio	Otras ocupac.
Hasta \$ 10 000	13	27	7	0	44	16
De 10 a \$ 15 000	34	10	14	5	4	14
De 15 a \$ 20 000	36	23	28	12	24	31
De 20 a \$ 25 000	11	9	20	24	12	18
De 25 a \$ 35 000	5	11	21	47	8	6
De más de \$ 35 000	1	20	10	10	8	14
	(395)	(70)	(59)	(57)	(25)	(49) N=655
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: La equivalencia del peso, moneda nacional de Argentina, con el dólar norteamericano, en el momento de recogerse los datos (diciembre de 1970) era de \$ 420 = US\$ 1.

/En la

En la encuesta de Quito, ya citada, se encuentran artesanos, soldados de tropa, obreros, trabajadores de servicios, vendedores ambulantes. En esas ocupaciones, de bajo nivel en la jerarquía ocupacional, se encuentran ingresos que van desde menos de 100 hasta más de 2 000 sueres mensuales. Los obreros presentan también aquí una situación mejor que los trabajadores de servicios domésticos, aunque las diferencias son menos grandes que en Buenos Aires, y los vendedores ambulantes se colocan por debajo del servicio doméstico.

En la medida en que personas de ocupaciones tan diversas y de ingresos tan variados se concentran, como lo hacen generalmente, en áreas determinadas, se comprende que los que las habitan observen una gran heterogeneidad social entre sus integrantes.

5. Es común que se destaque la relación estrecha que existe entre los problemas del empleo y los educativos tratados en el capítulo anterior. Es bien conocido el hecho de que los grupos menos favorecidos de los sectores populares tienen niveles de instrucción muy inferiores a los que alcanza el resto de la población. Pero la cuestión no puede quedar limitada a tomar conocimiento de ese hecho, exigiendo un análisis más detallado.

Las poblaciones marginales del Gran Santiago, para citar un ejemplo concreto y bien estudiado, tienen niveles educativos inferiores a los del resto de la ciudad. Pero debe recordarse que esos niveles educativos, inferiores en sí mismos, hubieran sido considerados muy satisfactorios para toda la población hace veinte años. Algunos países han logrado mejorar considerablemente los niveles educativos aun de sus estratos más bajos y, sin embargo, sigue siendo verdad que las deficiencias educativas son uno de los obstáculos principales para encontrar un empleo seguro y de un cierto nivel.

Lo que sucede es que a medida que aumentan los niveles de educación, sobre todo en las ciudades, las exigencias de calificación para las ocupaciones con un mínimo de seguridad y remuneración aumentan a un ritmo igual o mayor. En muchas ciudades latinoamericanas, hasta no hace demasiado tiempo, una persona podía desempeñarse como vendedor de comercio teniendo

/tres años



tres años de primaria; en menos de una generación el haber transitado por la enseñanza media o incluso el haberla completado se convierte en requisito indispensable para aspirar a tal cargo. En conclusión, si bien son evidentes las desventajas que los sectores populares, particularmente los marginales, tienen en materia educativa, debe reconocerse que una proporción estimable de ellos, en algunos países, llega a terminar la enseñanza primaria o a estar muy cerca de hacerlo. Pese a ello, sus posibilidades ocupacionales no son mucho mejores que las que habían tenido sus padres analfabetos.

Estos fenómenos frustran las esperanzas puestas en la expansión de la escuela como mecanismo para aumentar la movilidad social ascendente, tanto de quienes dirigen las políticas de educación, como de los usuarios del servicio. Pero, además, tienden a perpetuar en las mismas familias la condición de marginalidad. Los hijos de éstos tienen pocas probabilidades de tener éxito en sus estudios; los pocos que lo tengan, seguramente no podrán aprobar más de 5 ó 6 grados de escuela y tales niveles son cada vez más insuficientes para encontrar un empleo de nivel mínimo.

Aunque se ha esquematizado quizás demasiado el proceso con la finalidad de mostrar más claramente su funcionamiento, parece que en lo esencial es ésta una de las grandes causas por las que, en la estructura social de los países latinoamericanos, la condición de marginalidad y otras condiciones tienden a auterreproducirse en los sectores populares. Tal vez por esta vía pueda explicarse el hecho de que, aún en países de tasas de desarrollo muy altas y sostenidas por largo tiempo, como México, se encuentren grupos cuya situación no ha mejorado, desde el punto de vista del ingreso, ni siquiera en términos absolutos y empeoró notablemente en términos relativos, como lo muestran los estudios de CEPAL sobre distribución del ingreso.

6. Todos estos problemas se vinculan con los que se señalarán en el próximo capítulo sobre el nivel de aspiraciones de los sectores populares, su confrontación con las posibilidades reales, etc. En este capítulo sólo interesa señalar que con tales dificultades para encontrar un empleo y obtener ingresos mínimos, el problema de sobrevivir es por sí solo una cuestión de gran envergadura.

/Como se

Como se ha señalado en algunos estudios,<sup>3/</sup> todo parece indicar que la solidaridad vecinal, y más todavía la familiar, juegan un papel importante para que estos grupos puedan superar, a un nivel mínimo, sus problemas. Los mecanismos de ayuda mutua intrafamiliar parecen muy desarrollados y se extienden a través de lazos de parentesco bastante extensos. El hecho de que muchos integrantes de la familia estén ocupados, aunque cambien de empleo y pasen por períodos de desocupación, es el que permite ayudar a otros que no lo encuentran o que sólo lo obtienen a niveles de remuneración inaceptables.

Sería erróneo creer que estos mecanismos actúan sin conflictos y tensiones. Por el contrario, la necesidad de superar los problemas del empleo por la ayuda mutua familiar es un proceso que los provoca en alto grado. Más aún, se ha emitido la hipótesis de que de esa manera una parte de las tensiones que cabría esperar se descargaran contra la sociedad global, se canalizan dentro de las familias mismas. Tal proceso tendría una función conservadora de las estructuras existentes. Es muy posible que, al menos en ciertas circunstancias, sea así y que muchos integrantes de los sectores populares no perciban como tales las barreras estructurales que se les oponen y las transfieran a sus condiciones individuales o a problemas internos de sus familias. Se ha mostrado, por ejemplo, que cuando los hijos de las personas de sectores populares llegan a la escuela, es muy frecuente que sus padres no perciban sus fracasos y dificultades para avanzar en ellos como un producto de las barreras estructurales señaladas en el capítulo anterior, sino como el producto de su falta de inteligencia o dedicación o cualesquiera otras circunstancias de tipo individual. Es posible que un proceso análogo ocurra muy a menudo con respecto a la cuestión del empleo.

---

2/ Naciones Unidas, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Nueva York, 1968.

/7. Por otra

7. Por otra parte, sin embargo, el continuo sometimiento a los medios de comunicación de masas, a modelos de consumo permanentemente exhibidos en la vida urbana, a la movilización ideológica y a otros factores, debe hacer que muchos integrantes de los sectores populares no se limiten a una actitud pasiva o a descargar sus conflictos en el seno de sus familias. Sin perjuicio de que estos procesos se mantengan y continúen teniendo un papel, es razonable esperar que aparezcan otros de significación muy diferente. A la discusión de esta hipótesis y de los problemas anexos se dedica el próximo capítulo.

## Capítulo IV

### ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS SECTORES POPULARES

#### 1. Los sectores campesinos

Las formas de organización y participación campesinas son tan variadas como los tipos humanos que se incluyen en el concepto "sectores campesinos". La gran heterogeneidad que presentan esos sectores deriva de la inserción de los trabajadores rurales en los distintos tipos de sistemas de tenencia de la tierra presentes en el campo latinoamericano y que con tanta precisión han sido descritos en los informes del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. En cada uno de los tipos de organizaciones productivas rurales - complejo hacienda-minifundio, plantación, estancia ganadera, minifundio puro, etc. - encontramos distintos tipos de trabajadores rurales, tales como el colono, el peón, el comunero, el aparcerero, etc. que han dado lugar a distintos modos de organización y acción campesina.

En las zonas donde predomina una estructura agraria tradicional no existen oportunidades para que el campesino pueda participar en organizaciones que le permitan elevar su nivel de vida o aumentar su influencia social. Las únicas organizaciones autónomas son las comunidades indígenas, pero ellas han demostrado ser un instrumento poco eficiente para transformar la estructura de poder local en la cual están insertas. A esto se debe que la participación política de los campesinos de estas zonas tome a menudo la forma de explosiones de violencia, a veces restringidas a un área pequeña y otras extendidas por toda una región, pero casi siempre esporádicas.

El surgimiento de movimientos campesinos en estas zonas no puede explicarse por el deterioro de los niveles de vida de los mismos ni por la mera existencia de agitación urbana; pueden existir tanto el uno como la otra y no producirse movilización en el medio rural. Como bien se ha señalado, ese surgimiento deriva sobre todo del acercamiento que se ha producido entre campo y ciudad por la influencia de los medios de comunicación de masas, de los movimientos migratorios y sobre todo por la

/aparición de

aparición de grupos sociales intermedios en la estructura social rural que sirven como correa de transmisión de la agitación urbana.<sup>1/</sup> Dado que los contactos rural-urbanos seguirán incrementándose, cabe esperar un aumento de la agitación campesina en las zonas tradicionales.

En otros sistemas de tenencia de la tierra, como en la plantación moderna o la estancia ganadera, la relación entre los trabajadores y los propietarios rurales se acerca mucho más a las predominantes en las ciudades que a las propias de las zonas rurales atrasadas. En consecuencia, la organización típica es el sindicato agrícola y el modo de acción corporativa que éste lleva a cabo se asemeja a la que es propia de los obreros urbanos; por lo tanto tienen mayor permanencia y, generalmente, una menor violencia en su acción reivindicativa.

Estos sindicatos de obreros rurales deben ser claramente diferenciados de las organizaciones que suelen formar los pequeños propietarios, en particular las de aquéllos que acceden a la propiedad a través de un proceso de reforma agraria. México y Bolivia presentan los casos más salientes de movimientos campesinos organizados a partir de un proceso de ese tipo. En relación con estos sectores no puede dejar de mencionarse tampoco el importante movimiento cooperativo agrario.

Este proceso organizativo y de expresión de demandas se ha expandido notablemente en los últimos decenios y es el indicio más palpable del surgimiento sociopolítico de las masas rurales. No cabe duda de que este proceso es irreversible y con respecto al mismo sólo puede discutirse el modo y "tempo" en que se plantea como exigencia para cada uno de los países latinoamericanos. Como es sabido, pocos han podido integrar las masas rurales sin que medie un profundo proceso de transformación nacional; aunque las condiciones de esa posibilidad son diversas, es indudable que entre ellas juega un papel primordial la "presión sobre la tierra: aquellos países que sufren un mayor grado de presión deberán usar la máxima

---

<sup>1/</sup> A. Quijano, "Los movimientos campesinos contemporáneos" en S. M. Lipset y A. Solari (comps.), Elites y desarrollo en América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1967.

imaginación y flexibilidad para minimizar los costos del proceso inevitable. Tan aguda es esta presión sobre la tierra en algunas regiones que ha sido una de las causas fundamentales del proceso de migración rural urbana, el que, a su vez, también modifica el perfil de los sectores populares y su relevancia en el proceso político.

## 2. Los sectores urbanos

La reflexión sociológica sobre este tema nace a partir de la comprobación de un fenómeno importante: la presencia de las masas - sobre todo de origen migratorio - en el escenario político. Para decirlo con las palabras de un conocido especialista "... la existencia de una 'situación de masa', debida al crecimiento de la población, a la expansión del mercado, a la urbanización, a la desorganización de la economía agraria tradicional y a la incorporación parcial del pueblo en el proceso político, constituye el dato más sugestivo del cambio social en los países latinoamericanos que comienzan a industrializarse".<sup>2/</sup>

La primera y más difundida consecuencia política que se ha deducido de este fenómeno es que estas masas se radicalizarían prontamente y que su presión llevaría a cambios abruptos y profundos en el régimen político imperante. Los supuestos de esta idea son, grosso modo, los que se exponen a continuación.<sup>3/</sup>

---

2/ F. H. Cardoso, Questiones de sociología del desarrollo de América Latina, Santiago, 1968, p. 42.

3/ Para una exposición y crítica de este punto de vista con mayor detalle se pueden consultar: Wayne Cornelius Jr., Urbanization as an Agent in Latin American Political Instability: the Case of Mexico, American Political Science Review, septiembre, 1969; Joan Nelson, Peasants in the City: Migration, Urban Poverty, and Politics in New Nations, (mimeografiado), marzo, 1969; A. Gurrieri y E. Torres-Rivas, Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI, México 1971, pp. 80 ss. y A. Gurrieri, Consideraciones sobre los sindicatos chilenos, ILPES, 1968.

En primer lugar, se ha señalado la incoherencia entre las altas expectativas de estos sectores - generadas por diversos motivos ligados al llamado "efecto de demostración" - y la incapacidad para alcanzar los niveles deseados, que derivaría tanto de la escasa capacitación individual como del bajo ritmo de desarrollo o de las modalidades marginalizantes que éste adopta. Esta incoherencia conduciría a sentimientos de frustración y de "despojo" o "privación" en comparación con otros grupos sociales.

En segundo lugar, se ha supuesto que los migrantes sufren un agudo trastorno cultural al pasar del campo a la ciudad, ya que deben abandonar los patrones de conducta tradicionales sin estar en condiciones de absorber los predominantes en la urbe. Se produciría una situación de "vacío cultural" que a nivel individual generaría un estado de "anomia" (falta de normas) convirtiendo a los migrantes en "masa disponible" políticamente.

En tercer lugar, el traslado a las ciudades implicaría para los migrantes el entrar en contacto con la lucha política pública, lo que, unido a la mayor "comunicación social" propia de la urbe, provocaría un incremento de su nivel de politización. Las consecuencias políticas que se han extraído de la frustración, la anomia, la "privación relativa" y la politización son la radicalización política y la presión por cambios sociales que desequilibrarían agudamente el sistema político.

Sin embargo, el análisis de varios materiales empíricos - obtenidos sobre todo a lo largo del decenio de los sesenta - ha permitido poner en duda la mayor parte de los supuestos y conclusiones de esa teoría. Por razones de espacio, no puede hacerse una presentación detallada de esa crítica, que podrá encontrarse en la literatura citada. Sin embargo, es posible señalar los campos preferenciales hacia los cuales se orienta.

Por un lado, el nivel de las aspiraciones no sería "alto" sino realista y de incremento gradual; asimismo la privación relativa no sería un sentimiento difundido, ya que los migrantes tenderían a comparar su situación actual con su situación anterior y no con los otros grupos sociales urbanos, lo que tiende a dejarles un "saldo" favorable.

/Por otro,

Por otro, el proceso migratorio no produciría, en realidad, los trastornos culturales y la anomia que ciertos investigadores esperan de él, debido a la existencia de la "socialización anticipada" a la migración misma que se expresa en fenómenos tales como la llamada "migración por etapas", la urbanización de la vida rural, la "ruralización de las ciudades", el mantenimiento de lazos comunitarios con sus coprovincianos, etc.

Asimismo, y aun cuando suele existir un incremento del nivel de politización o participación en el sistema político de los migrantes, éste no lleva necesariamente a la radicalización política. Cabe señalar también que aun cuando se produzcan los sentimientos esperados por la teoría - frustración, privación, anomia, etc. - ellos no se canalizan sólo hacia el ámbito político, ya que existen múltiples otros modos de expresarlos en la vida pública y privada.

3. A partir de esta crítica, la reflexión sociopolítica trata de no volver a caer en el error de presuponer un comportamiento político de los sectores populares a partir de procesos sociopsicológicos, sino que se orienta hacia la descripción e interpretación de las formas concretas que ese comportamiento asume en la realidad. Y así se comenzó a prestar mayor atención a los "movimientos y regímenes populistas", que son el modo más frecuente en que se expresan las demandas políticas de esos sectores. No es posible siquiera esbozar los rasgos salientes de este tipo de fenómeno político dadas las limitaciones de este documento. Los objetivos del mismo obligan, sin embargo, a no perder de vista a dos de ellos que guardan relación directa con la participación política de los sectores populares, a saber, las formas de organización y conciencia de esos sectores en el populismo y la significación de esa participación para el desarrollo. Ambos temas cobran mayor relevancia en América Latina a partir del populismo, y su actualidad se mantiene; cada vez que son

/planteados surge



planteados surge éste como base de contrastación teórica o doctrinaria y, en muchos casos, como comienzo de la interpretación histórica.<sup>4/</sup>

F. Weyfort ha descrito con precisión las ambigüedades y contradicciones de la participación política de los sectores populares durante los regímenes populistas.<sup>5/</sup> Por un lado, los sectores populares son "masa de maniobra" de los que detentan el poder, quienes utilizan su participación para garantizar una legitimidad que el Estado habría perdido. Los sectores populares son "manipulados" de tal modo que no pueden definir con autonomía su comportamiento; sus intereses sociales están subordinados a los de los grupos dominantes y sólo en esa medida pueden ser expresados; son dirigidos políticamente por líderes extraídos de otros grupos sociales; son, en suma, sectores políticamente subordinados que juegan un rol significativo pero heterónomamente definido. Por otro, esa emergencia política les brinda conciencia de su poder; sus organizaciones son inducidas desde otras esferas y por grupos que persiguen intereses diferentes a los suyos, pero permiten el inicio de la acción organizada de esos sectores; sus intereses están subordinados, pero de algún modo deben ser tenidos en cuenta y satisfechos; en resumen, adquieren conciencia de su influencia y las herramientas organizativas básicas para ejercerla en los terrenos económico y político. A partir de estas contradicciones quedan planteados los interrogantes fundamentales sobre las formas de conciencia y acción organizada de los sectores populares orientados todos ellos por uno fundamental: ¿en qué condiciones los sectores populares pueden actuar autónoma y organizadamente en la consecución de sus propios intereses?

---

4/ Para una visión general sobre el tema del populismo puede consultarse Ghita Ionescu y E. Gellner (eds.), Populism, its Meanings and National Characteristics, Ewindenfeld and Nicolson, Londres, 1969. Sobre América Latina ver Francisco Weyfort, Clases populares e desenvolvimiento social. Contribução ao estudo do "populismo", ILPES, 1968, (mimeografiado) y G. Germani, Política y sociedad en una época de transición, Paidós, Buenos Aires, 1966.

5/ Op. cit., especialmente cap. IV.

La participación de los sectores populares en estos regímenes encierra otra contradicción cuando se la evalúa en relación con las necesidades de una estrategia de desarrollo. Por un lado, las demandas de los sectores populares por aumentar su consumo se contraponen con las necesidades del desarrollo, puesto que limitan las inversiones y deterioran el crecimiento económico. Por otro, la participación de esos sectores no sólo es concebida como exigencia doctrinaria, sino que constituye el arma fundamental para reducir el poder de grupos con intereses contrarios al desarrollo mismo. Es a la vez condición y obstáculo del desarrollo. De la misma forma que en el caso anterior, la ambigüedad lleva a preguntarse sobre la compatibilidad de la participación popular y el desarrollo. De las variadas respuestas - afirmativas y negativas - a esta pregunta, surgen los diversos "modelos de desarrollo" claramente perceptibles en la realidad latinoamericana actual.

#### 4. Autonomía y participación

El interrogante sobre las condiciones en las cuales puede surgir una acción organizada y autónoma de parte de los sectores populares ha orientado la investigación hacia las asociaciones vecinales de los barrios populares - centros de madres, clubes deportivos, centros culturales, etc. - y, en especial, hacia las llamadas juntas de vecinos. Múltiples han sido los estudios que se llevaron a cabo en los países latinoamericanos sobre el tema, esfuerzo al que no fueron ajenos CEPAL, ILPES y UNICEF.<sup>6/</sup> No es del caso apuntar todos los rasgos de estas asociaciones, ya que esa tarea se ha efectuado en otros trabajos recientes;<sup>7/</sup> sólo es pertinente aquí mostrar las relaciones de las mismas con el ámbito político, relaciones que, por otro lado, han sido de lo más variadas.

---

6/ Consultar entre otros, CEPAL, La urbanización en América Latina. Resultados de un trabajo sobre el terreno acerca de las condiciones de vida de un sector urbano, Doc. E/CN.12/662/Santiago, 1963 y los diversos trabajos realizados en colaboración entre ILPES-UNICEF que aparecen en la ya citada obra de A. Gurrieri y E. Torres-Rivas.

7/ G. Rosenblüth, Formas organizativas de las nuevas aglomeraciones urbanas, CEPAL, (Ditto), 1969 y J. Giusti, "Rasgos organizativos en el poblador marginal urbano latinoamericano", Revista Mexicana de Sociología, enero-marzo, 1968.

En algunos casos, las juntas de vecinos son formadas desde el comienzo por partidos o movimientos políticos especialmente cuando el origen de la "población" se vincula a una toma organizada de terrenos. En otros, la formación es más autónoma o está ligada a organizaciones externas "apolíticas". De todos modos, en ambos casos la junta de vecinos se orienta hacia la consecución de los objetivos que le son propios: la defensa y mejoramiento del sitio o vivienda y la obtención de un mínimo de infraestructura comunal.

A partir de las tareas que realiza en pro de sus objetivos, la junta de vecinos se vincula con lo "político", pues el contacto con el personero político local o el organismo gubernamental le resulta indispensable. Esta vinculación entre las juntas de vecinos y el sistema políticoestatal ha llenado de desazón a aquellos que esperaban una "politización" intensa de los sectores populares como consecuencia de su participación en organizaciones vecinales; su posición ha sido nuevamente considerada dependiente y heterónoma, manipulada por caudillos locales que les exigen lealtad política a cambio de sus "favores".

Es probable que en cuanto a la evaluación de este comportamiento sigan existiendo las dos posiciones contrastadas que suelen aparecer cuando se juzgan acciones similares durante el populismo. Para algunos, la "manipulación" y "heteronomía" de los sectores populares significa simplemente que ellos no han alcanzado conciencia de sus reales intereses; para otros, y en la medida en que la relación de supuesta "manipulación" va acompañada de logros personales reales, termina siendo la aceptación de una situación que objetivamente los favorece.

En la medida en que las juntas de vecinos consiguen sus objetivos, se van debilitando, y por lo común no los redefinen con sentido político, simplemente dejan de existir o vegetan como todo "grupo de presión" que no tiene objetivo por el cual presionar. De todos modos dejan experiencia organizativa y líderes formados que pueden ser de gran utilidad cuando se plantean proyectos de desarrollo que incluyen la participación popular.

5. Aun cuando se admita la necesidad de vincular, por motivos doctrinarios o estratégicos, la participación popular (no sólo política) y el desarrollo, ello no garantiza que haya acuerdo sobre las formas y amplitud de la participación que se considera adecuada. Otra vez se abre el abanico de alternativas de participación, vinculada cada una de ellas a un cierto "proyecto de desarrollo". A. Meister ha construido una tipología de "participaciones provocadas", es decir, que intentan suscitar la participación en organizaciones y por actividades no definidas al inicio por aquellos a los cuales se induce a participar. Para ello recurrió a dos criterios fundamentales, la profundidad de la acción que se pretende impulsar y la orientación hacia la integración o el conflicto.<sup>8/</sup> Partiendo desde el nivel menor que implica la mera difusión de procedimientos técnicos se pasa por los distintos matices que envuelve el concepto "desarrollo de la comunidad", o sea, desde el mejoramiento de algunos aspectos negativos del medio hasta la organización de la comunidad en vista de su transformación profunda. En un nivel superior se pretende vincular de una manera sistemática este esfuerzo organizado con los planes nacionales de desarrollo. Pero participación provocada también es la "agit-prop" (agitación-propaganda) que pretende movilizar y organizar las comunidades con la mira de extender el conflicto social y tomar el poder político para impulsar desde allí el "proyecto de desarrollo". Todo ello subraya la imperiosa necesidad de definir a qué tipo de participación se hace referencia cuando se menciona su estrecha vinculación con el desarrollo.

En este contexto de pugna entre distintas concepciones teórico-doctrinarias debe situarse la conocida polémica acerca de la significación de los conceptos participación, integración y marginalidad.<sup>9/</sup> Para unos,

---

8/ A. Meister, Tipología de los enfoques de la participación provocada, s/fecha.

9/ Una presentación detenida de la polémica puede consultarse en Jorge Giusti, Marginalidad y participación en las poblaciones marginales urbanas chilenas, Informe presentado al Simposio sobre participación social en América Latina organizado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, Lima, 1971.