

INT-1882
v. 3
CEPAL

DAS

ILPES

INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

LA POBREZA CRITICA EN AMERICA LATINA
ENSAYOS SOBRE DIAGNOSTICO, EXPLICACION Y POLITICAS

Volumen III

III. POLITICAS DE ERRADICACION O ALIVIO DE LA POBREZA



EDUCACION Y POBREZA

Aldo E. Solari

1. Pobreza e igualdad educativa

La idea de que la educación puede ser un instrumento importante en la lucha contra la pobreza es relativamente reciente, pero el problema de la relación entre la educación y los pobres es mucho más antiguo.

En el Siglo XIX, para no remontarse más atrás, ya están muy bien delineadas las orientaciones básicas en esta materia, de un modo que, explícita o implícitamente, tiene una considerable influencia sobre las ideas actuales.

En una primera manera de ver, la que en apariencia al menos, ya no tiene importancia en el Siglo XX, la idea central es que los pobres no necesitan educarse. Perceptible en todas partes es particularmente fuerte en Inglaterra. Su justificación más importante es que obreros y campesinos, ambas categorías quieren decir lo mismo que pobres en la época, no requieren educación porque ninguna utilidad tendría ésta para las actividades que van a realizar. El argumento es exacto; las calificaciones educativas requeridas por las actividades industriales y agrícolas de entonces eran muy escasas. Al mismo tiempo, el supuesto social del argumento es muy claro; los hijos de los obreros y campesinos reproducirán la condición de sus padres. Se trata de una profecía que se autosatisface puesto que al no recibir educación difícilmente podrán los pobres escapar a su condición de tales.

Los derechos humanos están totalmente ausentes de esta posición en su forma pura; pero pronto aparecen en ella preocupaciones por la educación de los pobres que, en definitiva, obedecen a los mismos supuestos, pero que pueden considerarse como constituyendo una segunda posición en la materia. Se llega a la conclusión

/de que

de que es necesario dar una educación elemental a los pobres y, sobre todo, una educación ética y religiosa que asegure su respeto al orden establecido. El objetivo no es que los pobres usen de la educación para escapar a su condición de tales, sino de que sean "buenos" pobres que la acepten sin protesta. Por lo tanto, de lo que se trata es de una educación especial para los pobres, distinta a la de los demás grupos sociales, que los prepara para oficios útiles y cuyos contenidos morales y religiosos sirvan para perpetuar su condición indefinidamente. Si no es fácil encontrar expresiones claras de esta ideología, respecto a la enseñanza primaria, en el Siglo XX, salvo sistemas escolares de fuerte discriminación racial como el de Africa del Sur, sería un error creer que ha desaparecido totalmente, como se verá más adelante. Por otra parte, existen múltiples testimonios de esta concepción en América Latina respecto a la enseñanza media a lo largo de este siglo.

La tercera manera de ver es aquella que sostiene que el objetivo es lograr una educación igual para todos los ciudadanos ^{1/}.

^{1/} Las consideraciones que siguen sobre la evolución del concepto de igualdad frente a la educación, son necesariamente muy sucintas. Su limitado objetivo es establecer los marcos conceptuales básicos de esa evolución en tanto que su conocimiento es necesario para comprender el sentido último de las diversas propuestas de política educacional respecto a los pobres que se encaminan en la sección 4 de este trabajo. La bibliografía sobre el punto es demasiado larga para ser citada aquí. Baste algunas obras que pueden servir de guía en la profusa literatura sobre la cuestión. Donald M. Levine y Mary Jo Baine, The "Inequality" Controversy: Schooling and Distributive Justice, Basic Books, Nueva York, 1975, para los países capitalistas desarrollados y, particularmente Estados Unidos; Janine Markiewicz-Lagneau, Education, Egalité et Socialisme, Editions Anthropos, París, 1969, para los países socialistas y Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Educación y pobreza, Resúmenes analíticos, Santiago. II Trimestre de 1976, para América Latina.

Los medios pueden ser y son diferentes en las distintas variedades de esta concepción pero el objetivo central es el mismo. Como consecuencia, no hay ni puede haber educaciones especiales puesto que lesionarían el principio de igualdad frente a la educación. Los pobres deben recibir pues la misma educación que las demás categorías sociales.

El principio es tan claro, como azarosas sus posibilidades de cumplimiento efectivo. ¿Es acaso posible en una sociedad de desiguales la igualdad en la educación? No sería pertinente analizar aquí la larga historia de las tensiones entre el principio de igualdad educacional y las realidades de una sociedad estratificada. Sin embargo, es necesario aludir, aunque sea brevemente, al proceso de profundización del principio; más a las secuencias lógicas del mismo, que a los meandros históricos que se han producido en las diferentes sociedades respecto a él.

La proposición de un sistema escolar basado en la igualdad, al menos hasta donde llega la educación considerada mínima, lo que antes todavía en muchas partes se llamaba primaria y hoy es también usual llamar básica, no ignoraba la existencia de desigualdades en el sistema social. No sólo las reconocía, se proponía además, objetivos respecto a ella: eliminarla dentro del sistema escolar, en primer término, y usar esa sociedad de iguales que sería la escuela para disminuir la desigualdad existente fuera de ella.

Dejando de lado por ahora, el segundo objetivo, el primero planteaba una serie de problemas que no se estudiarán aquí. Baste recordar a vía de ilustración la obligatoriedad del uso de un uniforme escolar idéntico para todos los alumnos en las escuelas públicas de muchos países de América Latina que perseguía y persigue que las diferencias sociales no se transparentaran en la vestimenta.

Este y otros procedimientos parten del supuesto de la necesidad de asegurar, en sus más variadas dimensiones, el principio de igualdad de oportunidades, entendido básicamente como la igual distribución de los insumos escolares entre toda la población.

/En su

En su forma primigenia, la idea es que si nadie debe ser privado de ingresar al sistema educacional por razones de clase social o de posición económica, nadie debería estar obligado tampoco a salir de él por causas análogas y, asegurado un sistema de igual trato dentro del sistema escolar, se presume que todos podrán egresar de él sin más diferencias que las que pueden derivar de sus "talentos y sus virtudes", según la fórmula tradicional de muchas constituciones latinoamericanas.

La simple lectura de las estadísticas y, posteriormente, la investigación más afinada, demostró claramente la distancia entre estas pretensiones utópicas y la realidad. La desigualdad externa penetra dentro del sistema escolar y los resultados están mucho más determinados por ella que por el funcionamiento interno del mismo. La reflexión sobre estas constataciones va llevando a que el acento se traslade de la igualdad de oportunidades, en el sentido de acceso e insumos, al principio de la igualdad de resultados.

Muy esquemáticamente expuesto, éste puede asumir dos formas principales, una de las cuales acentúa la pretensión utópica con relación a la otra. Cuando los estudiantes ingresan al sistema escolar existen entre ellos, cuando se les distingue por grupos o categorías, diferencias en los promedios que se dan dentro de cada una de ellas. Por ejemplo, obtienen resultados mejores o peores frente a los tests de inteligencia o de habilidad verbal, etc. No son los mecanismos de medición los que importan a este análisis. Sean cuales fueren, se parte de la constatación de diferencias promediales al comienzo de la frecuentación escolar y que, por lo tanto, se explican por factores independientes a la escuela. En una versión del principio de la igualdad de resultados lo que ésta debe obtener es que esas diferencias promedio se mantengan iguales. Efectivamente, si así fuera, los resultados de la acción escolar serían iguales para todos y las diferencias finales serían atribuibles

/a las

a las iniciales que nada dependen de ella. También puede decirse en este caso que la acción de la escuela sería indiferente, puesto que nada cambiaría a las desigualdades existentes en las personas que recibe. Sin embargo, la importancia del principio radica en que la investigación ha demostrado que, aun en los mejores sistemas educacionales, las diferencias iniciales lejos de mantenerse o disminuir tienden a acentuarse. Lograr que eso no ocurra sería, por sí un progreso efectivo y nada fácil de realizar.

En una segunda versión el principio de igualdad de resultados exigiría que las diferencias iniciales promedio se atenuaran o, en términos ideales, desaparecieran. La escuela debería lograr, pues, que las diferencias exógenas disminuyeran a lo largo de la frecuencia escolar.

Es fácil de percibir que esta evolución conceptual cambia muy considerablemente el principio de igualdad de oportunidades en su forma primitiva y, en cierto sentido, lleva a abandonarlo. Si los alumnos son socialmente desiguales, si esa desigualdad tiende a acentuarse dentro del sistema escolar aun cuando se suponga que todos reciben los mismos insumos, la única manera de superar la situación es proporcionar a aquellos en condiciones de inferioridad social, mejores insumos que a los otros. Aquí, el término insumos, se usa en el sentido más amplio posible que cubre mejores laboratorios, disponibilidad de textos, mejor calidad de los maestros, más horas de educación, etc. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades sigue siendo la universal posibilidad de ingresar al sistema escolar, pero no a un sistema igual para todos sino desigual en todo lo que es necesario para corregir el impacto de las desigualdades externas.

Es posible subsumir casi todas las formas de instrumentar esta búsqueda de la igualdad de resultados en el concepto de educación

/compensatoria. Como

compensatoria. Como Bernstein, entre otros ha hecho notar ^{1/}, este concepto es muchas veces engañoso. Hablar de educación compensatoria para los estudiantes pobres supone que la educación que reciben es igual a la que se otorga a los demás y que se trata de compensarlos de las deficiencias que provienen de las desigualdades exógenas al sistema escolar. De hecho, sin embargo, los estudiantes pobres, concurren a las peores escuelas, a las menos dotadas tanto en términos materiales como de calidad del personal docente. Esta crítica es exacta; no tiene mucho sentido de hablar de educación compensatoria cuando lo único que se compensa son desigualdades habituales en el servicio escolar mismo, sino solamente cuando se trata de compensar las otras desigualdades, las que tienen origen extraescolar. Cuando esto se hace, en teoría al menos, es correcto hablar de educación compensatoria, sean cuales fueren las dificultades que enfrenta en sus diversas formas para alcanzar los objetivos que se propone.

La distancia que existe entre la idea de una educación igual que por serlo corregiría las desigualdades y la de una educación desigual que al compensar éstas sería la única en condiciones de lograr sus objetivos es muy obvia. En lo esencial, sin embargo, el objetivo es el mismo y, al fin de esta larga evolución del concepto se vuelve al viejo principio de que sólo la desigualdad puede establecer la igualdad entre los desiguales.

Las distintas concepciones que se acaban de resumir implican, además de nociones muy diferentes acerca de los objetivos de la educación, ideas filosóficas muy distintas sobre la sociedad. En lo esencial, la línea de corte más importante es aquella que separa a la concepción cuyo objetivo ideal es que el sistema educacional tienda a educar a los pobres para que dejen de ser tales, de la que

^{1/} Basil B. Bernstein, "A Critique of the Concept of Compensatory Education" en Dorothy Wedderburn (ed.) Poverty, Inequality and Class Structure. Cambridge University Press, Londres, 1974.

se propone que él influya para que sean buenos pobres. "Buenos", en este contexto quiere decir siempre pobres respetuosos del orden social del que son víctimas, a lo que a veces se agrega, además, que sean pobres útiles para el sistema de producción; la combinación de ambas cosas sería el objetivo ideal de esta manera de ver, en contraposición total con el afirmado por la primera.

2. Elementos para un diagnóstico de la situación en América Latina

Son grandes las dificultades para determinar con la precisión deseable la situación de los pobres, respecto a la educación en América Latina. No existen datos suficientes para grupos específicos que puedan generalizarse con certeza y los datos agregados que proporcionan las estadísticas educacionales no están discriminados según la situación de pobreza. Por ello, sólo los elementos para un diagnóstico, basado esencialmente en el uso de datos agregados, están disponibles con todos los inconvenientes e insuficiencias que ello implica.

a) Analfabetismo

Son muy conocidas las insuficiencias de esta variable para determinar el estado educacional de una población y, también, los usos que son posibles de ella para lograr una aproximación más o menos legítima a la realidad ^{1/}.

El cuadro que sigue presenta las tasas de analfabetismo para diversos países de América Latina en 1960 y 1970.

^{1/} Dentro de la abundante literatura al respecto véase, por ejemplo, Aldo E. Solari, "Sobre los indicadores de la educación" en Estudios sobre educación y empleo, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973, pp. 65-95 y Thomas Frejka, Análisis de la situación educacional en América Latina, CELADE, Santiago, abril 1974, pp. 179-222.

Cuadro 1

TASA DE ANALFABETISMO

(Porcentaje de analfabetos en la población de 15 años y más)

País	1960 ^{a/}	1970 ^{b/}
Argentina	8.6	7.4
Barbados	...	...
Bolivia	...	...
Brasil	39.4	33.6
Colombia	27.1	...
Costa Rica	15.6	...
Cuba	...	...
Chile	16.4	11.7
Ecuador	32.5	...
El Salvador	51.0	43.1
Guatemala	62.0	53.8
Guyana	...	...
Haití	...	...
Honduras	55.0	...
Jamaica	...	...
México	34.6	25.8
Nicaragua	50.2	41.7
Panamá	23.3	20.6
Paraguay	25.4	...
Perú	38.9	...
República Dominicana	35.5	32.8
Trinidad y Tabago	...	...
Uruguay	9.5	...
Venezuela	36.7	14.8
<u>América Latina</u>	<u>32.4</u> ^{c/}	<u>26.7</u> ^{d/}

Fuente: CEPAL, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional. Documento E/981/Add. 3, presentado en el XVI período de sesiones, Puerto España, febrero 1975.

a/ Alrededor de 1960.

b/ Alrededor de 1970

c/ Excluye Bolivia, Cuba, Haití y países de habla inglesa del Caribe.

d/ Incluye Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Guatemala y República Dominicana.

/Las situaciones

Las situaciones son extremadamente variables. Se registran desde tasas superiores al 50 por ciento hasta inferiores al 10 por ciento. Por ello, como se verá más adelante, es necesario intentar alguna clasificación de los países para poder reflexionar útilmente sobre la relación entre analfabetismo y pobreza.

Antes de ello, debe subrayarse que estos datos agregados al nivel nacional tienen una significación muy escasa. Como es sabido existe una correlación positiva entre el analfabetismo y la edad. En cualquier población a medida que se consideran los grupos de edad más avanzados, por lo menos cuando se parte del de 15 a 19 años, las tasas crecen considerablemente. También el sexo influye, las tasas de analfabetismo son bastante mayores entre las mujeres que entre los varones en las edades superiores. Por último, la residencia urbano-rural es un dato fundamental. En la mayoría de los países que se han estudiado la tasa rural global es la tasa urbana multiplicada por 1.7 como mínimo hasta multiplicada por 6.7 como máximo. Por ejemplo, en 1960 la tasa urbana de analfabetismo en Ecuador era sólo del 10.8 por ciento, la tasa rural era del 41.9 por ciento. Más extraordinario todavía era el caso de Panamá donde sólo el 6.0 por ciento era analfabeto entre los urbanos contra el 40.4 por ciento entre los rurales ^{1/}. Si se unen todas estas variables se comprueba que las mujeres de más de 70 años y de residencia rural dan los más altos porcentajes de analfabetismo, a veces vecinos al 90 por ciento, y los grupos de 15 a 19 años y urbanos los menores, porque aquí pierde influencia la variable sexo.

Estos datos sirven de base a las consideraciones que se hacen en lo que sigue. La condición de analfabetismo y de pobreza no son lo mismo. Hay analfabetos que no son pobres y pobres que no son analfabetos, ambas categorías sólo coinciden en parte. Una afirmación general de este tipo tiene muy poca utilidad; es necesario tratar de cernir más de cerca las relaciones entre analfabetismo y

^{1/} Frejka, cit. Cuadro VI-13, pp. 213.

pobreza. A esos fines se pueden plantear varias situaciones, cuyos rasgos típicos ideales se acercan a diversas realidades constatables en América Latina.

En cualquier sociedad existe un porcentaje mínimo de analfabetos por razones físicas o mentales prácticamente insuperables que puede situarse no más allá del 2 por ciento. Aunque es probable que haya entre ellos una mayor representación de los pobres, si no hay más analfabetos que esos o muy pocos más, es evidente que la condición de analfabeto no tiene ningún valor para discriminar entre pobres y no pobres. En una situación de ese tipo se encuentran las ciudades de los países de América Latina que tienen niveles más bajos de analfabetismo (Montevideo, Buenos Aires, por ejemplo). La proporción de pobres es mucho mayor que la de analfabetos y si los pobres deben tener carencias educativas promedios mayores que los no pobres, ellas están por encima del nivel del analfabetismo.

Cuando los porcentajes de analfabetos son un poco mayores pero inferiores, digamos arbitrariamente, a una cifra del orden del 9 por ciento, la hipótesis más razonable es que todos los analfabetos son pobres. Es claro que hay muchos pobres que no son analfabetos, pero en esta situación el carácter predictivo del analfabetismo respecto a la pobreza es casi total.

A medida que los índices de analfabetismo aumentan la situación se hace más compleja. Puesto que los índices aumentan los niveles de ingreso promedio tienden a bajar y la proporción de pobres a aumentar. Es posible suponer que al aumentar simultáneamente la proporción de analfabetos y la de pobres debe haber un punto ideal en que ambas condiciones tienden a coincidir casi todos los analfabetos son pobres y casi todos los pobres son analfabetos. Es imposible situar en qué niveles de analfabetismo se está más cerca de esa situación, más cerca porque siempre habrá no pobres que son analfabetos. De todas maneras esta coincidencia debe tender a disminuir más allá del 60 por ciento de analfabetos, porque el porcentaje de no pobres analfabetos debe aumentar puesto que nos

/vamos acercando

vamos acercando a la situación en que toda la población es analfabeta y, de nuevo, como cuando toda ella es alfabetada, la condición de analfabeto carece de valor para discriminar entre pobres y no pobres.

Estas consideraciones, por hipotéticas que sean, no parecen ociosas. La lucha contra el analfabetismo en tanto que instrumento de lucha contra la pobreza parece tener connotaciones bastante diferentes en las diversas situaciones que se han distinguido. En algunas de ellas puede ser importante, en otras muy secundaria. Para determinar ese papel es necesario, pues, un conocimiento adecuado de sus tasas por edad, sexo y residencia.

Más importante aún, sería el estudio sistemático de grupos definidos como pobres para determinar la distribución y el significado del analfabetismo entre ellos. Es común repetir en los estudios acerca de la pobreza, que en tal o cual grupo de pobres identificados por algunos criterios, existe una proporción determinada de analfabetos que es el doble, por ejemplo, o el triple que en la población total y eso es tomado como indicador de la asociación entre analfabetismo y pobreza. Mucho más decisivo, sin embargo, para entender esa relación sería estudiar la proporción, a veces bastante elevada de los que, a pesar de no ser analfabetos son pobres.

A este respecto parecen abrirse dos posibilidades extremas muy diferentes. Una sería la de que los pobres alfabetados lo son porque tienen niveles muy bajos de educación y están en una sociedad en la que se requiere mucho más que esa condición para salir de la pobreza. La otra, estaría dada porque los niveles de educación general son tan bajos y el analfabetismo tan generalizado que la distinción de pobre y no pobre depende mucho más de otras variables. Las consecuencias respecto a la política referida a la pobreza serían muy diferentes, como lo serían en todos los matices que cabe imaginar como intermedios. De todas maneras el estudio sistemático de los

/pobres alfabetados

pobres alfabetos permitirían acercarse mucho más al conocimiento de las causas de la pobreza que lo que puede hacerse a través de datos muy agregados.

b) Niveles de educación y disparidades en el acceso

El analfabetismo es, en definitiva, un indicador del no acceso o del acceso por un corto tiempo al sistema escolar ^{1/} y no puede haber dudas acerca de que la proporción de los que no acceden nunca o lo hacen por términos muy cortos a él es mucho más alta entre los pobres que entre los que no lo son. Por otra parte es bien sabido que una proporción importante en todos los países tiene pocos años de educación formal (por ejemplo, dos o tres años de educación escolar).

El siguiente cuadro tomado de Frejka ^{2/} puede servir de base para considerar este problema.

Es tentadora la idea de definir lo que podría llamarse la pobreza educativa, es decir al pobre desde el punto de vista educacional, sea o no pobre en términos generales. Algo de eso está implícito en los intentos que se hacen frecuentemente al decir que una frecuentación de tres años es mínima, porque por debajo de ella existen altas probabilidades de que no se salga realmente del analfabetismo o se regrese a él. Pero en esta manera de ver, tomada en sentido estricto, lo que se hace es tratar de definir la relación entre escolaridad y analfabetismo y se vuelve a las consideraciones hechas anteriormente. Sin embargo, si el analfabetismo puede considerarse como el escalón más bajo de la pobreza educativa no siempre tiene el mismo significado como se ha visto, ni tampoco constituye una noción suficiente de ella.

^{1/} Salvo en cuanto las campañas de alfabetización o la educación no formal son instrumentos efectivos de superación del analfabetismo. Este hecho, ha sido hasta ahora tan excepcional en América Latina, que puede ignorarse en una discusión global del problema.

^{2/} Frejka, cit., p. 226.

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS POR NUMERO Y TIPO DE AÑOS DE INSTRUCCION APROBADOS
EN TRECE PAISES DE AMERICA LATINA HACIA 1970

Años de instrucción aprobados	Argentina 1960	Costa Rica 1963	Chile 1960	Panamá 1960	Colombia 1964	Ecuador 1962	México 1960	República Dominicana 1960	Perú 1961	Nicaragua 1963	El Salvador 1961	Honduras 1961	Guatemala 1964
Ningún año de instrucción aprobado	10.4	17.2	15.6	27.3	27.1	33.9	39.2	35.5	37.6	49.4	56.7	55.8	2.5
Primaria (cualquier número de años)	71.2	68.5	55.0	52.8	58.6	55.5	53.1	60.6	46.3	45.6	36.5	37.5	29.1
1 a 3 años	25.7	34.1	20.2	18.4		28.1	29.9	36.5	17.4	29.5	22.5	25.8	18.0
4 y más años	45.5	34.4	34.8	34.4		27.4	23.2	24.1	28.9	16.1	14.0	11.7	11.1
Media (cualquier número de años)	14.6	11.1	24.2	17.6	13.2	8.5	6.6	3.2	11.5	4.4	5.7	4.0	4.4
Enseñanza superior (cualquier número de años)	3.2	3.0	1.7	2.1	1.1	1.1	1.1	0.7	2.0	0.6	0.3	0.4	0.7
Sin información	0.6	0.2	3.5	0.2	0.0	1.0	0.0	0.0	2.6	0.8	0.8	2.3	63.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Véase Frejka, citado.

/A esta

A esta conclusión, se llega muy claramente con sólo pensar que la situación del 36 por ciento que en un país como la Argentina tenía 3 años o menos aprobados de educación tiene que ser bastante diferente que la del casi 80 por ciento que en El Salvador estaba en esa misma condición. Los primeros se enfrentaban a un 64 por ciento con 4 y más años aprobados, los segundos sólo a un 20 por ciento en esa situación. Por lo tanto la pobreza educativa sólo puede ser relativa, es decir depende de los niveles de educación generales en la sociedad. Los argentinos con tres años aprobados son, educativamente, más pobres que los salvadoreños. Sin duda, esto no alcanza como indicador de la pobreza educativa. Sería muy importante saber cuál es la eficiencia comparada de los sistemas en cuanto a transmitir los elementos básicos educacionales necesarios para la vida en sociedad. La respuesta parece fácil, puede presumirse que cuanto más bajos son los niveles educacionales peor es la calidad del sistema. Esa correlación es generalmente exacta, pero insuficiente. Con cierta independencia de ella, los programas pueden estar pensados para tratar de transmitir en los primeros años el máximo de conocimientos útiles a los elementos de una formación que sólo adquieren su sentido y su función cuando se termina el ciclo completo de la enseñanza primaria. En este último caso, el que deserta en cuarto año, por ejemplo, puede estar mucho peor preparado que el que lo hace en la primera suposición. Ahora bien, es más probable que esta situación se dé con mayor fuerza en los países con niveles educativos más altos. El punto merece una investigación que, a nuestro conocimiento, no se ha hecho todavía.

La relación con los niveles generales de educación y con la concepción de la educación primaria no básica siendo importantes no son suficientes, sin embargo, para definir la pobreza educativa. Habría que agregar la estructura concreta de los roles ocupacionales. Existen, sobre todo en el medio rural, una cantidad de roles ocupacionales que en la forma concreta con que son aplicados exigen muy poca educación. No se es pobre, desde el punto de vista educativo,

/con dos

con dos o tres años respecto a ellos. Y eso explica que, aun con una buena red escolar, la frecuentación sea muy baja en ciertas zonas de algunos países de América Latina donde se practican, por ejemplo, formas de ganadería muy tradicional.

Puede aducirse, sin embargo, que los roles ocupacionales que dan ingresos que permiten superar la situación de pobreza exigen, a su vez, un número considerable de años de educación. Pero es un hecho cierto, que, salvo para roles muy especializados, si los niveles de educación generales son bajos, los mismos roles serán llenados con personas de menores calificaciones educativas en un país que en otro.

En suma, la pobreza educativa es aquella que está por debajo del mínimo que permite ingresar a la competencia por roles ocupacionales que auguren la superación de la pobreza crítica, pero sólo puede determinarse considerando las condiciones de cada sociedad y tomando en cuenta no solamente la sociedad global, sino la estructura ocupacional rural y urbana, así como los demás elementos que se han señalado.

c) Las desigualdades en el egreso

Sea cual sea el nivel de la pobreza educativa sobre la que se acaba de reflexionar, el egreso de la enseñanza primaria o básica marca una línea importante respecto de ella. Los que egresan están muy por encima de la pobreza educativa en la mayoría de los países de América Latina y en el límite en muchas ciudades de la región. Ahora bien, los pobres no sólo tienen mayores dificultades para el acceso, sino para mantenerse en el sistema escolar el tiempo suficiente para egresar.

Una de las razones básicas es que el tiempo efectivo necesario para cumplir el ciclo completo debe ser promedialmente mayor entre los pobres que entre los no pobres. Efectivamente, el porcentaje de hijos de familias pobres que ingresan a la escuela con características psico-socio-culturales con grados diversos de inadaptación

/a las

a las exigencias imperantes en ella es mucho más alto que entre los no pobres. Innumerables estudios confirman para América Latina lo que se ha comprobado en todas partes, los niños provenientes de los estratos sociales más bajos tienen porcentajes de repetición más elevados y la deserción por fracaso escolar es mucho más frecuente en ellos. Es común que el niño necesite cinco años de frecuentación del sistema escolar para poder aprobar tres, lo que significa que para aprobar el ciclo completo puede requerir entre 9 y 12 años según la duración (seis u ocho) que se la haya fijado a éste. Como es muy frecuente que los niños de los mismos estratos ingresen más tardíamente a la escuela llegan, cuando permanecen en ella, a edades en que socialmente se juzga que no pueden continuar, mucho antes de haber egresado, aun sin tener en cuenta las muy probables necesidades de ingresar al mundo del trabajo.

La enseñanza continúa, pues, siendo selectiva aun dentro de los que ingresan y permanecen en su seno durante varios años y esa selectividad es la consecuencia de factores muy complejos sobre los que se volverá al estudiar las soluciones que se han propuesto al respecto.

d) Distribución de la educación

Las consideraciones anteriores permiten sospechar que la distribución de la educación es extraordinariamente desigual. Si se toma una generación cualquiera y se conoce el número de años que cada uno de sus integrantes ha estado en el sistema educacional formal se puede determinar el número total de años de educación que han sido utilizados por la generación y la forma como se distribuyen. Sin entrar en detalles técnicos acerca de como se procede para hacer esto, se comprende que es posible construir un perfil de distribución de la educación análogo a los que se construyen para el ingreso. El ingreso total es aquí el número total de años distribuidos y se puede determinar el porcentaje que le tocó a cada uno de los deciles o percentiles que se distinguen. En su forma

/más burda

más burda el perfil se hace otorgando el mismo valor a cualquier año de educación, pertenezca a la primaria, media o superior; en la más elaborada se ponderan los años dando por ejemplo 1.5 ó 2.0 a un año universitario en relación con uno al año de primaria.

Dando el mismo valor a todos los años o ponderándolos se ha demostrado que, en los países desarrollados, la distribución de la educación es más igualitaria que la del ingreso ^{1/}.

Los escasos estudios existentes en América Latina en la materia muestran, para algunos países, una distribución extremadamente desigual. En Colombia en 1964 se observa para el grupo de edad de 20-24 años, que representa una situación no muy lejana de la expansión escolar, que en las ciudades cabecera de departamento el 1 por ciento que recibió más educación acaparó el 31.4 por ciento de toda la educación distribuida y en las otras localidades el 76.5 ^{2/}.

Desigualdades de tal magnitud explican que para los pocos países en los que tenemos cálculos, la distribución de la educación sea todavía peor que la del ingreso como lo muestra el cuadro siguiente.

Es altamente probable que sólo en Argentina, Chile y Uruguay la distribución de la educación sea más equitativa que la del ingreso. Aunque la influencia que puede tener la educación sobre la distribución del ingreso es demasiado compleja como para poder ser determinada con el solo manejo de este dato, es bastante evidente que no es posible hacerse demasiadas esperanzas sobre su papel positivo en la materia si está peor distribuida que el ingreso mismo.

^{1/} Véase por ejemplo, "Trends in Output and Distribution of Schooling" en Sheldon y Moore, Indicators of Social Change, Russel Sage Foundation, Nueva York, 1968 y Robinson Hollister, Education and the Distribution of Income: Some Exploratory Essays, OCDE, 1970.

^{2/} Adaptación del de M. Urrutia Montoya, "Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia", en Revista del Centro de Estudios Educativos, vol. I, núm. 3 (tercer trimestre de 1971).

Cuadro 3

CONCENTRACION DE LA EDUCACION Y EL INGRESO

País	Años	Coefficiente de concentración de ingreso 1965	Coefficiente de concentración de educación - hombres
Argentina	1947	0.48	0.45 (de 20 años y más)
México	1960	0.53	0.68 (de 30 años y más)
Brasil	1950	0.57	0.78 (entre 25 y 59)
Colombia	1964	0.57	0.84 (entre 15 y 59)

Fuente: Adaptación del de M. Urrutia Montoya, ibidem, p. 45. En el mismo cuadro, el autor da los coeficientes de concentración de la educación correspondientes a Chile (0.54 en 1960) y Guatemala (0.80 en 1957), pero no los de concentración del ingreso.

Las distribuciones mencionadas permitirían determinar los porcentajes de personas afectadas por la pobreza educativa en el sentido indicado anteriormente, pero no sabemos cuántos son pobres dentro de los que están en los niveles más bajos del sistema. De cualquier manera, si se piensa que en las cabeceras de departamento para los mismos años mencionados en Colombia, el 57.7 de la población recibe sólo el 13 por ciento de toda la escolaridad distribuida y no pasa de cuarto grado y que ese porcentaje sube a más del 90 por ciento en las otras localidades se comprende tanto la enorme concentración de pobres que debe haber en esos estratos como el hecho de que se debe dar el fenómeno de los analfabetos no pobres que se había considerado anteriormente como una hipótesis razonable en ese tipo de situaciones.

/e) La devaluación

e) La "devaluación educativa"

La pobreza educativa es un acompañante más o menos constante de la pobreza en general. Sin embargo, existen pobres que en proporciones mal conocidas y que deben ser pequeñas llegan, según los niveles de expansión del sistema escolar de los países y de las regiones, a tener unos cuantos años aprobados de educación. ¿Cuál es el valor de esos años? La pregunta no está referida a la calidad de la enseñanza que han recibido, generalmente deplorable, sino al valor de los años aprobados en el mercado ocupacional.

Desde este punto de vista el problema que enfrentan los pobres es que no solamente les es muy difícil obtener calificaciones educativas mínimas, por ejemplo terminar la primaria o básica, sino que cuanto mayor proporción de ellos las obtienen menos valor revisten desde el punto de vista ocupacional.

En las sociedades hoy desarrolladas, cuando prácticamente habían llegado a alfabetizar a casi toda su población y a que un altísimo porcentaje de la misma terminara el ciclo primario, una proporción muy inferior a la promedial en los países latinoamericanos de hoy estaba en la Enseñanza Media y una mucho más ínfima en la universidad.^{1/} La condición de egresado de primaria tenía entonces en los países hoy desarrollados una importancia considerable, muy pocos podían exhibir calificaciones mayores, aunque no muchos llegaban a ella. En cambio, y en contra de lo que cabría esperar, en los países latinoamericanos si bien la condición de egresado de primaria varía considerablemente en importancia según el grado de expansión escolar alcanzado por los países, ella no parece nunca muy grande. De hecho y en un proceso muy rápido, empleos para los cuales en una generación bastaban pocos años de primaria pasan en la otra a requerir varios años de media o la finalización de

^{1/} Aldo E. Solari, "Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina y su influencia sobre la Universidad" en Estudios sobre educación y empleo, cit., pp. 39-64.

la misma. Es muy conocido que muchísimos empleos urbanos en América Latina se proveen con personas que tienen el mismo nivel de calificaciones educativas que los que detentan los que ejercen similares en Estados Unidos o en Europa, pese a las enormes diferencias en el perfil educativo general.

Este fenómeno de rápida caída del valor de las calificaciones educacionales es lo que he llamado "devaluación educacional". Es normal que un padre que sólo terminó tres años de escuela, por ejemplo, tenga grandes dificultades para lograr que su hijo termine seis y altamente probable que los seis sólo permitan el acceso a niveles ocupacionales más bajos que los del propio padre. En esa incesante búsqueda de más calificaciones educativas para responder a más y más exigencias en materia de empleo es bastante obvio que los pobres están en enorme desventaja.

Todos estos elementos para el diagnóstico, por incompletos que sean, abren una perspectiva mínima a los grandes problemas de política educacional que se plantearán más adelante.

3. Los efectos de la educación sobre la pobreza

1. Se han atribuido a la educación los más diversos efectos sobre la pobreza. Muchos de ellos se refieren a los contenidos morales de la educación en general o de algunas formas especiales, a los efectos políticos, etc. Pese a su importancia no serán consideradas en esta parte que se refiere, fundamentalmente, a los efectos de carácter económico. Desde este punto de vista, ha sido común, a partir de la segunda postguerra, y lo es todavía, atribuir a la educación una serie de efectos sobre la economía que, de ser ciertos, supondrían a su vez ciertas consecuencias sobre los pobres que frecuentarán el sistema escolar. El análisis de estos supuestos es el tema central de esta parte.

2. Diversos autores han imputado a la educación una influencia considerable en el crecimiento económico y han aportado diversas

/pruebas de

pruebas de ello que no es del caso considerar aquí porque llevarían muy lejos del tema de la relación entre educación y pobreza en sí misma. Sólo importa subrayar el hecho de que, de ser verdadera esta tesis, la educación, al elevar los niveles medios de ingreso, tendería a disminuir la pobreza e incluso a erradicar las formas extremas de ella.

Algunas de las pruebas dadas en favor de la tesis que se acaba de mencionar tienen más interés para el tema puesto que se refieren a efectos más específicos que la educación puede tener sobre los pobres, aunque no excluyan los generales sobre la economía, es decir, en lugar de centrarse en la rentabilidad social de la educación lo hacen en la rentabilidad individual de la misma.

La primera, está constituida por las altas tasas de retorno de la inversión educativa. Los ingresos empleados en la educación tendrían retornos que serían más altos que los de la mayoría de las inversiones en economía. Este hecho, que sería cierto para todos los países, lo sería particularmente para América Latina, puesto que las tasas individuales de retorno en la región serían todavía más altas que en las economías desarrolladas. Estudios diversos han encontrado tasas de entre el 15 y el 45 por ciento para la enseñanza primaria, 12 al 34 por ciento para la media y 3 al 10 por ciento para la superior ^{1/}.

^{1/} Véase el cuadro que presenta Miguel Urrutia Montoya para diversos países latinoamericanos en "La educación como factor de movilidad social" en Cuadernos de Economía, Universidad Católica, Bogotá, diciembre, 1975, p. 22. Aunque aquí se citan conjuntamente, es obvio que las tasas de la educación superior se distinguen de las de los otros niveles, por ser promedios de las tasas reales de las diferentes carreras que la componen. Entre ellas las diferencias son grandes y pueden ir en algunos casos desde tasas negativas o casi negativas (al tomarse en cuenta los costos de oportunidad) en carreras como el profesorado primario hasta superiores al 100 por ciento en otras como Ingeniería o Medicina.

Estos datos deben tomarse con ciertas reservas. Los efectos de la capacidad o habilidad individuales que se traducen probablemente tanto en más años de educación como en mayores ingresos en el trabajo y los del origen socioeconómico de los estudiantes que influyen casi seguramente en la misma dirección no se toman en cuenta, en general, en estos cálculos. Larry Griffin parece haber demostrado, recientemente, que si se introducen estos dos factores en las estimaciones que se han hecho en Estados Unidos basándose en siete encuestas se encuentra que las tasas de retorno están sobreestimadas entre un 35 y un 40 por ciento ^{1/}.

Como un trabajo análogo no se ha hecho para América Latina es imposible saber si la sobrestimación que existe en los cálculos hechos para ella es igual, mayor o menor que la indicada por Griffin y sobre el punto diversas hipótesis serían posibles. De cualquier manera la tasa de retorno tiene que ser positiva y relativamente alta, aunque no lo sea tanto como aparece en las estimaciones habituales. Una prueba complementaria en ese sentido es que Urrutia, manteniendo constante la educación de los padres, un indicador que pese a sus limitaciones es relativamente válido para el origen socioeconómico de los alumnos, encuentra de todas maneras una asociación positiva entre la educación del hijo y sus ingresos ^{2/}.

Si estas conclusiones se aplican específicamente a los pobres, estos aparecen como un caso particular de lo que es cierto para la población en general. Efectivamente, los pobres que se educan, obtendrían tasas de retorno relativamente altas puesto que accederían a ocupaciones con mejores ingresos y su pobreza disminuiría en términos absolutos. Pero puede irse más allá y sostener, como ha

^{1/} Larry Griffin, "Specification Biases in Estimates of Socioeconomic Returns to Schooling" en Sociology of Education, vol. 49, núm. 2, The American Sociological Association, Albany, Nueva York, abril, 1976.

^{2/} Urrutia, art. cit., pp. 28-31.

ocurrido explícita o implícitamente, que los pobres son un caso especial para el cual el beneficio sería todavía más alto que para el conjunto de los que reciben educación.

5. Esta tesis está ligada a otra, la de la influencia del gasto educativo público sobre la distribución del ingreso y puede plantearse tanto en términos de la que efectivamente tiene como en el de los que podría tener dadas ciertas condiciones.

El efecto del gasto público derivaría "del hecho de que una buena parte del sistema educacional es financiado por el Estado y que se cobran derechos de matrículas inferiores al costo de atención del alumno por lo que se producen transferencias que afectan directamente la distribución de ingresos existentes" ^{1/}. Efectivamente, los diferentes grupos socioeconómicos contribuyen a formar los fondos que insume el sistema educacional en diferentes proporciones y reciben beneficios de ellos que es posible calcular y con ello, las transferencias positivas o negativas de unos grupos a otros.

Dejando de lado las complejidades técnicas de este tipo de cálculos, las evidencias existentes demuestran que el efecto del gasto público es distinto según los niveles (primario, medio o superior) del sistema educacional. El efecto es regresivo en el caso de la enseñanza superior tanto para Colombia como para Chile ^{2/}. Contribuye, en cambio, a una mejor distribución en el caso de la enseñanza primaria en ambos países ^{3/}.

^{1/} Ernesto Schifelbein y Carlos Clavel, Gasto de educación y redistribución del ingreso en Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, agosto de 1976. Mimeo, p. 1.

^{2/} Jean-Pierre Jallade, Public Expenditures on Education and Income Distribution in Colombia, IBERF, Occasional Papers Nº18, The John Hopkins Press, Washington, 1974 y Schifelbein y Clavel, cit.

^{3/} Jallade, cit., y Schifelbein y Clavel en el caso de la primera hipótesis que adoptan para calcular la distribución de las contribuciones indirectas que es la que me parece más razonable.

/Siendo así,

Siendo así, resultaría que si las tasas individuales de retorno son iguales en promedio para un monto dado de inversión educativa y para un nivel dado, por ejemplo el primario, los estratos de ingresos inferiores contribuirían mucho menos, en términos relativos, que los de ingresos superiores. La persona de bajos ingresos pondría sólo una parte, que puede ser muy pequeña, del costo total y obtendría el mismo beneficio.

Es importante subrayar que estos efectos para producirse requerirían, al menos el concurso de dos condiciones; a) que los pobres invirtieran lo mismo o más en educación que los demás grupos pero que la carga de esa inversión recayera totalmente o en gran medida sobre el Estado que a través del financiamiento del sistema escolar transfiriera de hecho ingreso a los pobres; b) que a un mismo nivel de inversión total las tasas individuales de retorno de los pobres fueran al menos tan altas como las de los no pobres. En cuanto ambas condiciones se reúnen en América Latina será considerado al examinar al final de esta parte la validez de los supuestos que se están analizando; pero antes es necesario hacer una breve incursión en el problema del impacto de la educación sobre la distribución más igualitaria de los ingresos que está íntimamente ligado al anterior.

4. En su forma más simple el argumento asume la siguiente forma. La educación formal es un bien finito que no puede exceder de un cierto número de años que podemos colocar entre 17 y 18. Si nadie tuviera educación formal es obvio que ésta no sería un factor en los diferenciales de ingreso; lo mismo ocurriría si todas las personas tuvieran el mismo número de años de educación formal cualesquiera que éstos fueran. Si, en cambio, la educación es un diferencial, que es la situación de todas las sociedades conocidas, a más educación corresponden mayores ingresos. Pero, como los que pueden atribuirse a ella tienen un máximo, a medida que el sistema se expanda y se distribuyan más y más años para una proporción

/creciente de

creciente de personas, los diferenciales de ingreso deben tender a disminuir. Por un lado los pobres tendrán más educación, por otro, al aumentar la oferta de personas con niveles educativos más altos los ingresos de éstas tenderán a disminuir. La consecuencia neta sería una menor desigualdad de los ingresos en cuanto ellos dependen de la educación.

Aunque el modelo explicativo puede exponerse en formas mucho más complejas que la que se acaba de utilizar a los solos fines de recordarlo, es bastante evidente el carácter básico del supuesto que se menciona al final de la frase anterior: la dependencia de los ingresos de la educación y hasta donde llega esa dependencia. Esto envuelve a su vez, una serie de condiciones y como en el caso de la cuestión de las tasas de retorno es necesario examinar la validez de estos supuestos para determinar el efecto que la educación podría tener sobre los pobres en América Latina.

5. Para que la educación pudiera favorecer a los pobres sería necesario, pues, la reunión de las siguientes condiciones: a) que los pobres accedieran al sistema formal y se mantuvieran en él lo necesario para terminar la educación primaria como mínimo; b) que el costo, directo e indirecto, de esa permanencia fuera asumido en gran parte por el Estado; c) que las tasas individuales de retorno fueran tan altas para el mismo nivel de escolaridad, para los pobres que para los ricos; d) por tanto, que las posibilidades de acceso a ocupaciones mejor remuneradas estuviera determinada única o esencialmente por las calificaciones educativas.

Son bastante evidentes las limitaciones existentes en cualquier sociedad y particularmente en la mayoría de las latinoamericanas al funcionamiento pleno de estos supuestos.

En primer lugar, como ya se ha visto, a los pobres les es muy difícil mantenerse en el sistema escolar por un tiempo suficiente en relación al que lo frecuentan los demás grupos sociales.

/En segundo

En segundo lugar, está lejos de ser una regla general que el Estado asuma la mayor parte de los costos, directos e indirectos, de la educación formal y, menos todavía que, cuando lo hace, los beneficiarios sean los más pobres. Es muy aceptable la tesis de que, en principio, el gasto educacional que más efectos favorables tiene sobre la distribución del ingreso es el que se hace en enseñanza primaria y el aprobar a toda o una buena parte de ésta es una condición mínima para competir por roles ocupacionales razonablemente remunerados. Pero es un fenómeno generalizado en América Latina la escasa dimensión del gasto en enseñanza primaria y la poca prioridad que de hecho se le da. Numerosos países gastan en la enseñanza superior más que en la primaria o lo mismo que en ella; otros destinan a la enseñanza media, tanto o más que a la primaria; en suma, pocos países dedican a la enseñanza primaria un porcentaje del PNB que pueda servir de base a una significativa transferencia de recursos en favor de los grupos más pobres.

La segunda cuestión es la de hasta qué punto, aun cuando el gasto en primaria sea suficientemente significativo, la transferencia de ingresos se hace en beneficio de los grupos más pobres o de grupos de estratos inferiores que están, claramente por encima del nivel de la pobreza crítica. Las evidencias no son demasiado claras; pero las pocas que existen apuntan en ocasiones en el sentido de que no son realmente los grupos más pobres los beneficiados por ejemplo, de la gratuidad de la enseñanza primaria.

La condición de que las tasas de retorno fueran tan altas para los pobres como para los que no lo son y la de que la educación sea un determinante esencial en el nivel de ingreso de las ocupaciones son, esencialmente, una sola. Ahora bien, es sabido que los no pobres disponen, además de la educación de capital físico o de relaciones familiares y grupales que facilitan el acceso a ocupaciones mejor remuneradas o de ambas cosas al mismo tiempo.

/Dicho de

Dicho de otra manera, los no pobres dependen mucho menos de la educación como determinante puro del nivel de ingresos.

Estas consideraciones que tienden a limitar el papel de la educación como instrumento de igualación y de movilidad social para los pobres se han visto reforzadas por múltiples investigaciones recientes en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, que tienden a demostrar que el papel de la educación es mucho menor que el que se había creído o, según algunos inexistentes. Sin embargo, precauciones múltiples deben adoptarse antes de aplicar, sin más esas conclusiones a América Latina. Por un lado, las investigaciones en que se basan dan por sentadas como invariantes, dimensiones que son altamente variables en América Latina como la nutrición o la posesión de textos para citar sólo dos ejemplos, por otra parte, no es demasiado extraño que en sociedades donde niveles de educación muy altos son alcanzados por prácticamente toda la población ésta juegue un papel cada vez menor en la determinación de los ingresos puesto que nos acercamos a la situación ideal en que todos tienen la misma cantidad de educación y ésta ya no influye sobre la distribución de ocupaciones e ingresos ^{1/}.

Las evidencias existentes en América Latina parecen apuntar, en cambio, en el sentido de que la educación puede tener un efecto moderado pero estimable sobre la distribución del ingreso y la movilidad. Es obvio que la educación per se no puede ser un agente de ambas. Para que pueda tener un papel positivo en la distribución del ingreso y en la movilidad social deben reunirse una serie de condiciones además de las ya señaladas en este capítulo, sobre las que se volverá en la última parte de este trabajo.

1/ Es lo que hace bastante tiempo se había tratado de demostrar, por razones no sólo económicas en Aldo E. Solari, "Educación, ocupación y desarrollo" en América Latina, Año 10, núm. 3, 1967 y en International Social Science Journal, vol. XIX, núm. 3, 1967.

En definitiva, las grandes desventajas de los pobres en relación al sistema educacional proceden de muchas causas pero, detrás de casi todas ellas, actúa la muy esencial de que el proceso fue y es muy distinto en América Latina de la forma que asumió en los países desarrollados. Mientras en éstos la prioridad real, por muy diferentes causas, fue la universalización de la primaria, en América Latina esa herramienta básica y única a la que los pobres tienen probabilidades de acceder fue siempre la pariente pobre del sistema educacional, salvo muy escasas excepciones. A lo que habría que agregar la deficiente calidad de la educación que es normal en los servicios a los que los pobres acceden cuando ello ocurre.

4. Políticas educativas respecto a la pobreza

1. Cuando se atiende al diagnóstico de la situación en América Latina y a los supuestos efectos de la educación sobre la pobreza es muy obvio que un largo camino falta por recorrer para acercarse, aunque sea mínimamente, a los objetivos de una educación que sea un instrumento efectivo de igualdad. Las políticas educativas han tratado en diversas formas de hacer menor esa distancia ya se hayan propuesto específicamente el problema de la pobreza o la cuestión de manera general. Es imposible dentro de los límites de un artículo considerar todos los aspectos del problema por lo cual lo que sigue se limita a analizar las cuestiones que aparecen como más esenciales.

2. La solución tradicional en la materia es la expansión del sistema formal hasta llegar a su efectiva universalización al menos al nivel primario o básico. En su forma primigenia recurre a argumentos basados en los derechos humanos y, también, a argumentos económicos. En efecto, mucho antes que se usara la palabra desarrollo es común suponer que la educación tiene una influencia bienhechora sobre la riqueza de los pueblos, argumento que fue

/muy usado

muy usado dentro y fuera de América Latina durante el siglo XIX. Sin embargo, pocas dudas caben que la fundamentación esencial proviene de lo que hoy llamaríamos la concepción de los derechos humanos y de la sociedad política que se quiere construir. Un mínimo de educación para todos no sólo garante las bases de la igualdad social, sino que es el único instrumento que permite formar ciudadanos, en el sentido estricto de la expresión, capaces de constituirse en la base del funcionamiento regular de un sistema democrático. La educación se convierte así en uno de los pilares de la democracia y si es fácil ironizar hoy acerca de la idea de que la garante, no debe olvidarse que si no todas las naciones de altos niveles de educación son democráticas tampoco existen democracias que puedan funcionar sin esos niveles.

En ese sentido, la solución tradicional podía y puede justificarse sin recurrir a argumentos económicos. Sin embargo, desde Adam Smith en adelante, grandes economistas atribuyeron a la educación importantes efectos de ese carácter. La segunda postguerra asiste a una floración enorme de investigaciones que tienden a probar la importancia decisiva de la educación en el desarrollo económico, a algunos de los cuales se ha hecho mención en la sección 3 de este trabajo.

Los educadores tienden a recibir en general con agrado estos argumentos que refuerzan sus viejos reclamos para aumentar los recursos destinados a la educación, aunque se sienten incómodos cuando ven a los economistas introducirse en las cuestiones relativas a la eficiencia interna de los sistemas educativos, las prioridades por niveles, etc.

En lo esencial puede decirse, sin embargo, que a mediados de la década del 60 y hasta fines de la misma, existe una formidable justificación del sistema tradicional en la que las razones sacadas de los derechos humanos y las extraídas del funcionamiento del

/sistema económico

sistema económico parecen coincidir plena y armoniosamente y se pueden registrar muchas expresiones de satisfacción ante tal hecho ^{1/}.

Al mismo tiempo que se reúnen todas o casi todos los argumentos en favor de la política tradicional, aparecen dudas, luego críticas y en muy poco tiempo ella se ve enfrentada a un desafío como el que nunca había confrontado antes, particularmente en relación con los países subdesarrollados. Son esas críticas las que, con la mayor brevedad posible, es necesario analizar.

3. Una parte de ellas se dirige a los efectos económicos de la educación. Siempre hubo economistas escépticos respecto a la posibilidad de calcular la parte de la educación en las tasas de desarrollo económico y sobre todo en aislar lo que corresponde a la educación formal.

También se han expuesto objeciones diversas, algunas ya mencionadas, a los argumentos relativos a las tasas de retorno. Algunos niegan que más años de educación signifiquen realmente mayor productividad en el trabajo y llegan a afirmar que, en definitiva, no sabemos "hasta dónde la preferencia por trabajadores educados es racional e irracional" ^{2/}. Sin entrar a analizar los intrincados argumentos que pueden esgrimirse a este respecto, afirmaciones de esta naturaleza significan poner en duda certidumbres que parecían irrefutables hace diez años.

En el mismo sentido se orientan los esfuerzos para demostrar que las inversiones en educación no han tenido los efectos favorables que se les atribuían desde el punto de vista de una

1/ En esta parte resumo las consideraciones de un artículo mío a publicarse en el número tercero de la Revista de CEPAL bajo el título "Desarrollo y políticas educacionales en América Latina".

2/ Christopher Jencks y otros, Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America. Basic Books, Nueva York, 1972, p. 133.

mayor igualdad. El Informe Coleman ^{1/} el recién mencionado libro de Jencks son sólo ejemplos de una abundantísima literatura que tiende a demostrar que las desigualdades relativas entre los grupos tienden a permanecer constantes y que no hay relación entre la magnitud de las inversiones para expandir la educación y establecer políticas especiales para los más desfavorecidos y los beneficios que éstos obtienen, como consecuencia, entre otras cosas de la fuerte influencia de los factores extraescolares en el rendimiento del sistema escolar.

Estos argumentos tienden a utilizarse como apoyo suplementario de otra crítica que se presenta a menudo como decisiva respecto a los países subdesarrollados; la de los límites financieros a la expansión del sistema formal. Se dice que esos países se propusieron universalizar la educación primaria o básica y alcanzar niveles de escolarización razonables en la enseñanza media y la universidad. Para lograrlo aumentaron considerablemente sus gastos en educación en términos absolutos y en relación al PNB. Esos países están llegando o han llegado a gastar el máximo posible en educación y, sin embargo, la expansión del sistema formal deja fuera a grandes contingentes de niños. De ahí la conclusión de que se hace necesario recurrir a nuevas políticas, y, particularmente a la educación no formal.

Antes de considerar las propuestas de políticas alternativas conviene, sin embargo intentar una evaluación de estas críticas.

4. Los argumentos económicos y financieros son realmente variados y, muchas veces no es muy fácil percibir la coherencia que los anima. Es frecuente recurrir a las investigaciones norteamericanas que se han mencionado, pero raro que se mencione la gran controversia que han despertado en el país de origen. De las consideraciones mencionadas más arriba Jencks concluye,

^{1/} James S. Coleman y otros, Equality of Educational Opportunity, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington 1966.

/por ejemplo,

por ejemplo, que lejos de disminuir los gastos en educación hay que aumentarlos por consideraciones basadas en los derechos humanos. Otros como Moynihan sostienen que no deben aumentarse y que, incluso pueden disminuirse. Sin embargo, aun en esta posición, la más negativa, sería difícil sacar enseñanza para América Latina. Vale la pena citar la conclusión de Moynihan: "Después de cierto punto el gasto escolar no parece tener ninguna influencia notable en el resultado escolar. Para repetir, después de un punto. Una escuela sin techo o sin libros, o sin maestros sería probablemente una escuela en la que no se produciría un buen aprendizaje" ^{1/}.

Esto significa sustentar la idea de que a partir de cierto nivel de gasto en educación se produce un fenómeno de retornos decrecientes, lo que es muy posible: pero justamente hace inaplicable el argumento a América Latina. Es difícil que haya países que hayan llegado a ese nivel y, en todo caso, sería necesario demostrarlo puntualmente país por país y no darlo por sentado en función de investigaciones imposibles de generalizar. Ahora bien, la muy escasa investigación que existe en la materia en América Latina indica dos casos en que el aumento de inversiones parece tener efectos positivos y uno, en que el país se acerca, quizás, a los retornos decrecientes. Pero ese país es Chile, uno de los que más ha expandido su sistema formal.

El argumento sobre la escasa influencia de la educación para disminuir la desigualdad ha sido ya en parte considerado y no se volverá sobre él. Respecto a él como a las tasas de retorno la

^{1/} Daniel R. Moynihan, "Equalizing Education: In Whose Benefit?", en Donald Levine y Mary Jo Baine, citado, p. 100. Subrayado en el original. Sobre los peligros de aplicar en forma crítica los resultados de las investigaciones norteamericanas pueden encontrarse argumentos muy valederos en Ernesto Schifelbein, The Jenck's Impact on Developing Countries. Trabajo presentado al "Workshop on the Economics of Education" organizado por el Banco Mundial, octubre 10-12, 1973, inédito.

evidencia parece apuntar a una influencia favorable de la educación en América Latina.

Una consideración aparte merece el argumento de que se ha llegado al gasto máximo posible en educación sin lograr escolarizar a toda la población al nivel primario o básico. Es notable que esta afirmación se haga sin entrar a examinar las prioridades internas del gasto en el sistema formal. Por ejemplo, en 1973 el Brasil dedicó el 35 por ciento del total del gasto educativo a la enseñanza primaria, lo mismo que dedicó a la enseñanza superior. La incapacidad del sistema para universalizar la educación básica es, en gran medida, consecuencia de esto y no de la magnitud total del gasto. Otros países, como el Uruguay que nunca empleó más del 20 por ciento en la universidad, han logrado cumplir bastante satisfactoriamente esa meta. Afirmar que se gasta el máximo e ignorar el problema de las prioridades es dar una solución conservadora de las existentes dentro del sistema, tomándolas como un dato y eludiendo considerar el sentido social y político de las mismas.

Un carácter no menos conservador tiene el supuesto de que no se puede gastar más en educación. Esta afirmación puede hacerse en dos niveles muy diferentes. En un plano, puede significar simplemente que los gobiernos o las sociedades latinoamericanas no están dispuestas, por complejas causas a gastar más en educación. En este caso se trata de una afirmación empírica que habría que controlar por los métodos correspondientes que es lo que no se hace. Además, no se dice, generalmente, que los gobiernos y las sociedades no quieren gastar más, sino que no pueden hacerlo.

Al darle esta forma se entra o se pretende entrar en el plano científico. Se afirma, explícita o implícitamente, que la ciencia económica habría demostrado que países de tales y cuales características están en el máximo de lo que pueden gastar en educación y que, más allá de ese máximo entrarían a dañar sus posibilidades de desarrollo. Pero tal demostración no se da ni se ha dado jamás. Implicaría entre otras cosas demostrar que, desde el punto de vista del

/crecimiento económico

crecimiento económico es más racional gastar en armamentos y en gastos militares lo que se gasta, que a menudo supera lo que se invierte en educación, que disminuir los gastos militares para aumentar los dedicados a la educación, cosa que nadie ha hecho.

La afirmación significaría entonces que dada la estructura sociopolítica actual en la mayoría de los países sería de hecho imposible reducir los gastos militares; pero vuelve entonces a la cuestión de hecho y no implica ninguna teorización sobre los factores favorables al desarrollo.

La respuesta que a veces se da, la de que sería utópico esperar una disminución de los gastos militares en la situación actual en América Latina está también en el plano de la coerción y no en el de la ciencia y, además tiene el inconveniente de que no menos utópicas son las construcciones sobre las nuevas políticas educacionales que proponen los que hacen estas críticas, como se verá más adelante.

5. Los argumentos que se han reiterado hasta el cansancio sobre la fosilización y burocratización del sistema escolar formal son, en lo esencial, exactas. Es importante subrayar, sin embargo, que ellas como muchas otras, demuestran la imposibilidad de que el sistema formal alcance metas utópicas que muchas veces se le han propuesto erróneamente, pero que las mismas metas se suponen que van a ser logradas por otros sistemas como se examinará a continuación.

6. Las ideas de la educación permanente y de una gran expansión del sistema no formal han cobrado gran predicamento en América Latina, como en los países desarrollados. Muchas corrientes de pensamiento pretenden que constituyen, junto a otras dimensiones, no sólo la gran solución de los problemas generales que enfrentan las políticas educativas sino, muy particularmente, el de una adecuada educación para los pobres. Estas ideas y estas pretensiones son las que corresponde analizar sumariamente en lo que sigue.

/Las nuevas

Las nuevas ideas establecen como objetivo la política educacional, la educación para todos, durante toda la vida (educación permanente), respetando los principios de igualdad. A los efectos de este artículo sólo interesa las proposiciones en cuanto afectan más directamente el problema de la pobreza.

Puesto que el sistema formal es considerado como incapaz de cambios que merezcan ser llamados tales, es burocrático, rutinario, caro e incapaz de alcanzar a toda la población, la única solución sería el uso de la educación no formal. Aunque las definiciones de ésta son múltiples y algunas veces envuelven discrepancias profundas, es generalmente aceptado que está constituida por "cualquier actividad educacional organizada y sistemática fuera del marco del sistema formal para proveer tipos selectivos de aprendizaje para subgrupos particulares en la población tanto adultos como niños"^{1/}. En tanto que organizada y sistemática se distinguiría de la educación informal es decir, del proceso de socialización en general. Un complejo mundo está encerrado en esta definición que va desde las instituciones estatales o estatales-empresariales que existen en América Latina para formar mano de obra (INACAP, SENAI, etc.), hasta las academias de corte y confección.

El punto básico que interesa dilucidar es de si la educación no formal es complementaria de la formal puesto que provee tipos selectivos de aprendizaje y aquella los proveería de carácter general o si puede ser sustitutiva de la misma al menos para algunos grupos sociales o si, por último, se trata de utilizar en la educación formal medios no formales para obtener mejor los objetivos que aquélla persigue.

El uso de medios informales para mejorar la educación formal es, en términos generales, una solución de bondades indiscutibles y constituye, esencialmente, un problema técnico que no tendría sentido

^{1/} Philip Coombs, Attacking Rural Poverty, The John Hopkins Press, Baltimore, 1974.

/discutir aquí.

discutir aquí. También es cierto que existen y es necesario que existan sistemas de formación selectiva para ciertas ocupaciones con relativa independencia de la educación formal tradicional.

La cuestión verdaderamente esencial es la de la pretensión que, explícita o implícitamente se esgrime a veces, de que la no formal puede totalmente o en parte fundamental sustituir a la formal para llenar los objetivos que tradicionalmente se atribuyen a ésta última. Específicamente, al análisis de esa pretensión es que se dedican las consideraciones que siguen.

Para justificarla se emplean argumentos diversos y, también en este caso, no siempre es fácil determinar la coherencia interna de los mismos.

Uno de los argumentos favoritos es que la educación no formal sería mucho más barata que la formal. Hasta ahora es imposible hacer una demostración acabada de que es o sería así, por diversas razones.

En primer lugar, la comparación de costos es muy difícil porque los objetivos que se proponen las instituciones no formales existentes son muy distintos que los de la educación formal. Nada podría concluirse de que ciertas formaciones profesionales por instituciones no formales son muy caras y otras más baratas.

En segundo lugar, sobre todo cuando se trata de sustituir la educación formal el supuesto del menor costo está basado en que los servicios en que se basa serían en gran medida voluntarios. Así ocurre en Estados Unidos y en América Latina en muchos de los programas no formales existentes. Ahora bien, estos servicios voluntarios de muy bajos costos difícilmente se mantendrían si se tratara de expandir la educación no formal para sustituir en todo o en parte a la formal. En este caso, la hipótesis más razonable es que el control del Estado que casi no existe actualmente sobre el 5 por ciento aproximadamente de los efectivos que cubre la educación no formal, se haría inevitable. Un sistema de educación no formal que alcanzara una buena parte de la población, que cumpliera funciones análogas

/a las

a las de la educación primaria o básica actual tendría tantas probabilidades de escapar al control estatal como las tiene ésta; puesto que las razones para el control están en la importancia de la función social que cumplen y no en el carácter formal o no formal de la educación. Si esto ocurriera es una conjetura razonable que el sistema tendería a sufrir un proceso de burocratización, que muchas funciones voluntarias se convertirían en rentadas, que un proceso de tecnificación real o aparente sería inevitable que, en suma, los costos aumentarían considerablemente. Lo más probable sería un conflicto entre la educación formal y no formal por el reparto de recursos escasos. No debe olvidarse que en el siglo pasado, muchos reformadores de la educación en América Latina pensaron que la universalización de la educación primaria iba a tener muy poco costo tomando como ejemplo, justamente, la experiencia norteamericana.

7. En suma, las postulaciones que sólo tienden a hacer al sistema existente más eficiente y menos costoso únicamente pueden, en última instancia, crear dos sistemas paralelos al nivel de la enseñanza o formación básica. Pero, la educación no formal está sometida a los mismos avatares en materia de desigualdad que la formal. Los grupos más favorecidos acumularán, en la sociedad que se propone, educación formal y no formal en combinaciones diversas según les aparezca más favorable para mantenerse en la situación en que se encuentran o recurrirán esencialmente a la educación formal. Los otros accederán a una u otra según su grado de poder y participación y en lo esencial, no accederán sino a aquellas formas desmedradas de la educación.

Estas conclusiones que pueden parecer excesivamente pesimistas están expresa y honestamente, reconocidas por el Banco Mundial en un párrafo que vale la pena transcribir in extenso: "Debe reconocerse que este punto de vista hace surgir frecuentemente controversias con importantes dimensiones políticas y sociales. Se objeta que crea un sistema dual - una escuela primaria standard que proporciona el

/acceso a

acceso a niveles más altos de educación formal y una estructura de segunda clase paralela que es terminal. El acortamiento del ciclo primario y otras proposiciones simplificadoras o ahorrrativas de costos son negadas en función de la igualdad educacional. Estas objeciones son importantes, particularmente porque a menudo son apoyadas por padres que perciben a la escuela primaria como la única avenida para el ascenso social de sus hijos. Estos puntos de vista están basados, sin embargo, en el supuesto de que la escuela primaria convencional puede acoger a todos los niños dentro de un plazo razonable. Este supuesto es irrealista para los países de bajos ingresos que enfrentan una elección entre un sistema standard que sólo sirve al 30-40 por ciento de los niños y una alternativa que persigue proveer algún tipo de educación para todos" ^{1/}.

Uno de los rasgos más interesantes de este párrafo es lo que no dice, cómo se compatibiliza el sistema propuesto con el principio de igualdad, puesto que desde este punto de vista, si es verdad que no hay financiamiento para una educación de primera clase para todos, aquel principio exigiría que fuera de segunda clase para todos o de clase intermedia, pero igual en todo caso. En otras palabras, la proposición lógica si se respeta el principio, sería de afirmar que debe disminuirse la calidad de la educación tradicional para ahorrar recursos y universalizar un sistema para todos. La educación repartida sería inferior a la que actualmente tienen el 30-40 por ciento que se cita y superior para el resto que hoy no tiene nada. Pero esa conclusión no se saca, con lo cual, lisa y llanamente, se niega el principio, cosa que sería mejor reconocer explícitamente que disimularlo con argumentos que nada tienen que ver con el asunto. El supuesto no es el respeto por la igualdad: es, pura y simplemente, una forma de realismo político que acepta los elementos básicos de una estructura social existente como inconvenciones.

^{1/} IBRD, The Assault on World Poverty, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975, pp. 297-298.

Esa preocupación por el realismo político es tan evidente, que lo que da importancia a las objeciones contra el sistema que se propone, es que "a menudo son apoyadas por los padres". En otras palabras, no importa si ellas son en sí exactas, lo que les da significación es el hecho de que sean apoyadas por los padres. Lo que se dice en el fondo es que los padres que tienen esa objeción y poder para vocearla, mientras continúen teniendo a su disposición el sistema tradicional, no pondrán obstáculos a que se extienda a los demás, es decir de los hijos de los demás, un sistema inferior de educación.

El argumento financiero envuelve, como ya se ha visto, un círculo vicioso; es el realismo político el que le da fuerza; ésta no deriva de ninguna razón de teoría económica que permita demostrar que los países de América Latina hayan llevado al máximo posible. Es claro además, que si se pone atención a las cifras que se citan se verá que están mucho más pensadas en función de la mayoría de los países de Asia o de Africa que de América Latina, puesto que son muy pocos los que en ésta última región sólo cubren el 30-40 por ciento de la población escolarizable.

Un hecho notable a subrayar es que, en el afán de propagar una política que se supone asegurará una educación básica universal a caballo de la educación no formal se incurre implícitamente, y probablemente sin conciencia de ello, a argumentos contradictorios. Tenemos, efectivamente, las siguientes afirmaciones:

- 1) la educación formal no puede llegar a todos al nivel básico y no es un instrumento adecuado para promover la mayor igualdad social;
- 2) para que la educación básica llegue a todos estamos obligados a crear un nuevo tipo de educación que reconocemos como inferior a la formal;
- 3) ese nuevo tipo será un instrumento de igualación social.

Pese a que se admite explícita o implícitamente que es necesario crear sistemas educativos paralelos y desiguales se atribuye, al inferior, posibilidades de promover la movilidad social de

/ciertos grupos

ciertos grupos que, paradójicamente, se le niegan al superior. En la historia de la educación el que esto ocurriera significaría algo más que una absoluta novedad, sería un verdadero milagro. Siempre se ha visto que formas inferiores o consideradas como tales de educación paralelas a otras, llevan a ocupaciones también inferiores y mal remuneradas lo que no parece demasiado difícil de explicar.

Una de las cuestiones básicas es, efectivamente, la de las posibilidades ocupacionales de los que incursionen por ese sistema inferior, aun suponiendo que lo aprovechen a cabalidad. Por ejemplo, ¿cuál será la actitud de los empleadores frente a credenciales no provenientes del sistema formal? Casi nada se sabe en América Latina sobre eso y la poca investigación empírica que existe en la materia, da resultados negativos. Los empleadores parecen tener una fe enorme en el sistema formal como fuente de credenciales ^{1/}.

Puede arguirse que, cuando esas credenciales vengan de la formación en la misma empresa o por mecanismos controlados total o parcialmente por ellas, la educación no formal contribuirá al ascenso de los trabajadores. En el supuesto de que esto sea cierto no parece tener mucha importancia para los pobres, porque las empresas que organizan este tipo de cursos son de una magnitud tal que pocos o ningún pobre se encuentra en su personal. Por otra parte, la escasa evidencia empírica es dudosa. La Belle ^{2/} ha demostrado que los trabajadores que hacen estos cursos en el caso por él investigado mejoran sus ingresos; pero ha hecho notar con razón que sólo pueden hacer los cursos los recomendados por los supervisores y que, por lo tanto, la causa última de los aumentos de salarios está en la opinión del supervisor más que en los cursos mismos.

1/ James Bruno y Cornelio Van Zeyl, "Innovación educativa e ideología social en un sector de Venezuela", en Revista del Centro de Estudios Educativos, vol. IV, núm. 1, enero, 1975.

2/ Thomas La Belle, "Impacto de la educación no formal sobre el ingreso de la industria: Ciudad Guayana, Venezuela", en Revista del Centro de Estudios Educativos, vol. IV, núm. 4.

Puede aducirse que estas evidencias son fragmentarias y por ello equívocas, lo que sin duda es exacto. Pero también es cierto que no existen aquellas favorables a las políticas que se aconsejan. En la mejor de las hipótesis para los proponentes de éstas últimas, podría pretenderse que no hay apoyos suficientes ni para una ni para otra de las posiciones. Sin embargo, es claro que un sistema de la naturaleza del que se pregona, en función de toda la evidencia histórica disponible y de las conformaciones que surgen de la escasa investigación empírica existente en América Latina está destinado a perpetuar a los desfavorecidos en su condición de tales ^{1/}.

8. La lucha contra la pobreza parece pues, requerir que la educación formal sea extendida hasta alcanzar todos los sectores de la población incluyendo, muy especialmente, a los más pobres. Desde luego, por una educación formal profundamente transformada, con un uso sistemático y generalizado de los instrumentos no formales, con profundas modificaciones en su contenido y su organización. Es dudoso, por ejemplo, que se requieran tantos años de educación primaria o básica como los que son comunes en América Latina para dar una formación fundamental. Es casi seguro que los planes y currícula han sido imitados de sus similares de los países desarrollados sin tomar conciencia de que en ellos fueron diseñados dando por admitido que todos los alumnos iban a concurrir a la escuela durante todo el tiempo previsto en ellos. Es razonable, por lo tanto, tener una

^{1/} Estas consideraciones no significan negar que ciertas formas de educación no formal no puedan ser instrumentales para aliviar situaciones de extrema pobreza. Por ejemplo, sugerencias razonables en ese sentido pueden encontrarse en el documento del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) titulado Capacitación para los ocupados en los sectores rezagados de la economía, Santiago, septiembre 1976. Sin embargo, no debe olvidarse que se trata de paliativos para las deficiencias de las políticas existentes, que no pueden elevarse a principios de política que es la pretensión que rechazan los argumentos que se han esgrimido a lo largo de este trabajo.

visión más modesta y más realista de la escuela en función de la realidad de cada uno de los países de América Latina. Pero la formación básica fundamental, destinada a todos los ciudadanos en el mejor plano de igualdad posible y no la destinada a formar ciudadanos de segunda clase y a perpetuar la pobreza parece una exigencia no sólo concorde con lo que sabemos de la influencia económica de la educación en América si no, lo que es más importante, con los principios básicos de los derechos humanos.

9. Es evidente, sin embargo, que si la educación quiere ser utilizada como un instrumento eficiente en la lucha para la pobreza es necesario concretar estos principios de manera que el sistema escolar pueda responder a los dos grandes desafíos que anulan los esfuerzos que ha hecho en el pasado y que también frustrarían los que hiciera en el futuro por mejor concebido que estuvieran: la disminución de peso de los factores exógenos, particularmente del origen socioeconómico de los alumnos y el problema de credencialismo.

Lo primero sólo puede lograrse con formas de educación compensatoria, o como quiera llamársele, que sean verdaderamente tales y que cumplan las finalidades que se han señalado en la primera parte de este artículo.

Las segundas son mucho más complejas e imposibles de considerar en los límites de este artículo. Los factores que dan tanta importancia a las credenciales obtenidas en el sistema escolar son múltiples, pero los más fundamentales desde nuestro punto de vista son dos. En primer lugar, tanto el Estado como los empresarios tienden a considerar los títulos obtenidos en el sistema formal como la segura garantía de capacidad para los empleos y a aumentar incesantemente esas sus exigencias en cuanto al nivel de esas calificaciones a medida que se hacen más abundantes. Es difícil que los empresarios cambien por sí solos, pero el Estado podría hacerlo si se propusiera una política sistemática al respecto. En segundo lugar, si los alumnos tienden a continuar lo más posible en el sistema formal es porque la

/experiencia les

experiencia les ha demostrado a ellos y a sus padres que la posición social de una persona que carece de capital físico queda determinada, prácticamente, para siempre, por las credenciales escolares que haya obtenido a su egreso del sistema formal. Esto es el producto, en buena parte, de la causa anterior; pero también lo es del hecho de que no existen otros medios de formación educacional una vez salido del sistema formal o no existen en suficiente medida para otorgar oportunidades efectivas de mejores salarios y movilidad social. En este aspecto, la expansión de la educación no formal es básica. El que sale de la escuela debe poder contar con la existencia de mecanismos que le hagan posible alternar la educación con el trabajo, o la educación paralela al trabajo o la educación en el trabajo y que le permitan tener expectativas razonables de que su posición en la sociedad no queda definitivamente fijada por sus credenciales educativas originales.

Por todo lo que se ha señalado en este artículo es imposible esperar que la educación por sí sola, ni las formas que conocemos ni en otras disminuya o erradique la pobreza; pero una política educacional que sea parte de una política general contra la pobreza, que llene los requisitos básicos señalados y que tenga un apego muy estrecho a la realidad de cada país puede ser un instrumento precioso para lograr su erradicación o su disminución. Tal cosa no puede esperarse de la educación por sí misma, pero tampoco podría lograrse por otros instrumentos que prescindieran de ella. Por último, el problema básico es el de los objetivos reales que se persiguen, si los de erradicar o disminuir seriamente la pobreza, los de hacerla menos visible o de tratar de que los pobres sin dejar de ser tales no pongan en peligro el sistema existente.

LA DIMENSION OCUPACIONAL DE LA POBREZA

PREALC */

A. Presentación

La vinculación entre los niveles de ingreso y la situación ocupacional puede parecer obvia. Sin embargo, hay menos acuerdo acerca de la intensidad de dicha relación como para justificar un tratamiento común del tema, principalmente desde el punto de vista de las políticas idóneas para la solución de los problemas de empleo y erradicación de la pobreza extrema. Existe aún menos coincidencia en señalar que esta vinculación es de tal naturaleza que las dos políticas deben necesariamente estar integradas en un solo paquete si se quiere garantizar la eficacia de una de ellas.

El presente documento no pretende plantear una solución general a esta controversia. Es más, es imposible discutir el tema de manera aislada de alguna realidad concreta, porque la solución depende de la situación de cada país en particular. Lo que se intenta es resumir argumentos e informaciones empíricas que permitan definir algunos parámetros de la discusión y que sirvan como guías de evaluación de determinadas situaciones concretas. La primera sección examina los argumentos favorables al tratamiento común de los problemas de empleo y pobreza tanto del punto de vista del análisis del empleo como del de la pobreza. La segunda sección presenta un resumen del conocimiento del PREALC respecto de las características ocupacionales de los pobres. La tercera, analiza las características de las actividades económicas en que se ocupan las personas de bajos ingresos y su funcionamiento dentro del conjunto de la economía.

*/ Este trabajo fue elaborado por Paulo R. Souza y Víctor E. Tokman con la colaboración de Eduardo García D'Acuña y Emilio Klein.

/B. Pobreza y

B. Pobreza y empleo

El problema de la falta de oportunidades de empleo productivo para ocupar a la totalidad de la fuerza de trabajo ha merecido la atención de los economistas y planificadores desde una doble perspectiva. Por una parte, hasta hace algunos años en América Latina se tendía a subrayar que este desbalance significaba el desaprovechamiento de un recurso productivo y, por lo tanto, la frustración de una potencialidad de crecimiento para la economía. Más recientemente, se ha puesto énfasis mayor en las implicaciones del problema del empleo sobre el bienestar de las personas afectadas.

El primer enfoque tiende a privilegiar desde el punto de vista analítico el problema del desempleo abierto; la adecuación entre la oferta y demanda de mano de obra por distintos niveles de calificación; el subempleo por jornada anormalmente reducida (subempleo visible); y el subempleo por el desempeño de tareas inferiores a la que está capacitada la persona (subempleo invisible por calificaciones). A pesar de que se reconoce la existencia de otros tipos de subempleo invisible, el tratamiento de estos aspectos es por lo general, marginal.

En este enfoque la mano de obra se visualiza como un insumo físico al proceso productivo, que puede ser cuantificado y subdividido pudiéndose incluso expresar el desaprovechamiento de mano de obra en una tasa de "desempleo equivalente" que compara teóricamente el excedente de fuerza de trabajo con los puestos de trabajo disponibles. Los salarios e ingresos no constituyen factor de importancia en la explicación de los problemas ocupacionales.

El análisis más reciente, al centrar su atención en las personas afectadas por problemas de empleo, debe en primer lugar jerarquizar dichos problemas. Así, si bien la falta de un empleo adecuado causa apremios y frustraciones a las personas afectadas,

/interesa considerar

interesa considerar especialmente aquellos casos en que la falta de oportunidades de empleo implica la obtención de un ingreso que no alcanza para satisfacer sus necesidades básicas o esenciales. Desde este punto de vista, no se otorga prioridad en la formulación de las políticas de empleo a las personas que subutilizan en alguna medida su potencialidad de producción o sus calificaciones pero que perciben un ingreso que resulta suficiente para satisfacer tales necesidades.

Dentro de esa perspectiva interesa conocer cuáles son las situaciones dentro del mercado del trabajo que generan bajos ingresos.

En primer lugar, los desocupados perciben ingresos nulos y, por lo tanto, deberían ser una categoría a ser privilegiada en el análisis. Sin embargo, desde el punto de vista de la pobreza, no todos los desocupados son iguales. Es distinta la situación de un jefe de hogar (hombre o mujer) de la de un miembro de la población secundaria (no jefes). Asimismo, dentro de estos últimos, tienen mayor urgencia por empleo los miembros de familias pobres, para las que su aporte al ingreso familiar es imprescindible, que los que son parte de familias de ingresos más altos. Como se mencionará en la sección siguiente, en general se puede decir que las personas que tienen mayor urgencia por ingresos (jefes de hogar) tienden a exhibir una tasa de desempleo sustancialmente más baja que los demás grupos debido a que no se pueden dar el "lujo" de estar desocupados, debiendo aceptar cualquier trabajo aun a niveles muy bajos de ingreso.

Desde el punto de vista del subempleo, interesa identificar al grupo que trabaja con niveles de productividad tan reducidos que no permiten obtener un ingreso suficiente para cubrir un nivel de consumo básico. Esta definición concentra la atención en el subempleo invisible y muy especialmente, en el definido por el nivel de productividad del establecimiento en donde se

/ocupa la

ocupa la persona. Los estudios empíricos para la región, como se verá más adelante, señalan que un alto porcentaje de la fuerza de trabajo se encuentra en esta situación. En cambio, las mediciones de las otras formas de subempleo (subempleo visible o por calificaciones) revelan su pequeña incidencia relativa sobre el total de la fuerza de trabajo.

La identificación de las personas que perciben bajos ingresos con las que están subocupadas debido a la baja productividad del establecimiento en que trabajan podría ser objetada si dichos ingresos fuesen explicados principalmente por las características personales (edad, educación, sexo) de las mismas. A este respecto, debe señalarse que si bien dichas personas concentran los atributos menos favorables dentro de la fuerza de trabajo, sus bajos niveles de ingreso responden además y en proporción muy significativa, a las características de los establecimientos en que trabajan. Así, se ha demostrado que individuos con iguales características personales tienen ingresos significativamente diferentes dependiendo del sector en que se ocupan y de las características organizacionales, tecnológicas y de la estructura del mercado en que se desempeñan los establecimientos en que se ocupan ^{1/}. Asimismo, como se verá más adelante dichas personas trabajan en promedio un número más elevado de horas a la semana que las que tienen ingresos superiores.

Tales factores determinan que para la formulación de políticas de empleo debe otorgarse atención principal al análisis de los niveles de productividad e ingresos de los ocupados principalmente si se tiene en cuenta la perspectiva de las políticas de empleo.

^{1/} Véase P.R. Souza y V.E. Tokman, "El sector informal urbano en América Latina", Revista Internacional del Trabajo, vol. 94, núm. 3, Ginebra, noviembre-diciembre, 1976.

El primer enfoque implícitamente consideraba que los problemas de ingresos no deberían ser abordados por la política de empleo, debiendo ser el objetivo de otro tipo de medidas de la política de distribución de ingresos. El enfoque más reciente, al reconocer el problema del ingreso como el aspecto central de la política de empleo supone implícitamente dos postulados: a) el nivel de ingreso es función directa de las características ocupacionales de la persona; b) las políticas tradicionales de redistribución son insuficientes para elevar el nivel de ingreso de los más pobres porque por una parte, no alcanzan plenamente a tales grupos y por otra, no alteran los parámetros ocupacionales que son los determinantes básicos de esta situación.

Este aspecto se torna aún más claro si se examina la cuestión desde el punto de vista de la pobreza y de las políticas para su erradicación. En primer término, hay que tener en cuenta que los pobres son un grupo heterogéneo. Una gran parte de los mismos vive en las zonas rurales ocupados en actividades de subsistencia, en explotaciones muy pequeñas, combinadas parcialmente con empleos asalariados en las grandes explotaciones. Por otra parte, en las zonas urbanas son conocidas las manifestaciones de la pobreza en la expansión de la marginalidad físicamente ubicada tanto en las villas miserias como en los tugurios y conventillos. Estas personas en general se ocupan en las más diversas ramas de actividad no agrícola y en su mayoría operan por cuenta propia o están empleadas en establecimientos muy pequeños, poco organizados y escasamente capitalizados.

Dichas personas están fuera del alcance de la mayor parte de las políticas e instrumentos públicos que tradicionalmente se consideraban idóneas para lograr una efectiva redistribución del ingreso. Piénsese, por ejemplo, en el escaso significado de la política de salarios en este contexto dado que la posibilidad de alcanzarlos está restringida porque algunos no son

/asalariados y

asalariados y porque los que lo son se ven generalmente afectados por un alto nivel de subempleo o están ocupados en unidades productivas que escapan la posibilidad de implementación de las leyes de salarios mínimos. Asimismo, los programas oficiales de vivienda, salud y educación generalmente tuvieron como beneficiarios a las personas que de alguna manera estaban vinculadas a los sectores modernos o integrados de la economía. La dificultad en llegar a los grupos más necesitados no es sólo un problema de ineficiencia del sector público, sino que obedece principalmente a la heterogeneidad, dispersión y falta de vinculación orgánica de dichos grupos.

Por otro lado, aun considerando que a un determinado costo sería posible llegar a tales grupos a través de políticas directas de redistribución (vivienda, educación, salud, plan de nutrición), se debe tener en cuenta que si no se alteran los parámetros que determinan los bajos niveles de ingreso, el efecto de las mismas se restringirá casi exclusivamente al período que dure su aplicación. Por este motivo, se puede plantear que una estrategia de erradicación de la pobreza extrema será ineficiente a menos que contemple de manera muy especial también una estrategia que trate de elevar los niveles de empleo productivo.

Una estrategia de empleo en esta dirección debe contemplar medidas específicas para cada uno de los sectores en que se divide el mercado de trabajo. En primer lugar, debe considerar las posibilidades de aumentar la capacidad de absorción de mano de obra en las actividades más productivas integrantes del sector moderno tanto urbano como rural. Por otra parte, dadas las magnitudes del problema a enfrentar y el ritmo previsible de incorporación de mano de obra en el sector moderno, es difícil esperar una solución al problema siguiendo esta línea estratégica en un plazo socialmente aceptable. Por este motivo, es necesario dirigir medidas tendientes a elevar la productividad y el ingreso

/de los

de los ocupados en los sectores más rezagados - el sector tradicional rural y el sector informal urbano. Para ello se requiere averiguar cuáles son las características económicas de tales actividades, cuál es el papel que desempeñan en el proceso de acumulación y de allí señalar las condiciones que deberían orientar la política de aumento de la productividad e ingresos.

C. Las características ocupacionales de los pobres

1. El desarrollo reciente de América Latina

El desarrollo de América Latina en los últimos decenios ha presentado características que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo. En primer lugar, el ritmo de expansión del producto ha sido elevado, especialmente en los sectores no agrícolas ^{1/}. El segundo factor destacable es la aceleración del ritmo de crecimiento de la población según patrones hasta ahora desconocidos en el mundo occidental. Así, el sistema económico ha debido enfrentar un desafío mayor que el soportado por las economías centrales en épocas pasadas, agravado por la imposibilidad de "exportar" mano de obra en cantidades masivas.

El tercer factor de importancia fundamental se refiere a las características del desarrollo de la región que determinaron una restringida capacidad de creación de puestos de trabajo productivo en relación con el ritmo requerido por la oferta de mano de obra. En el campo la estructura de tenencia al limitar el acceso a la tierra y los patrones de incorporación de tecnologías

^{1/} La industria y servicios básicos crecieron en razón de 5.9 y 6.4 por ciento respectivamente entre 1950 y 1959, y 1959 y 1969, mientras el sector de los servicios registró 5.1 y 5.2 por ciento anual en períodos similares, CEPAL, Estudio económico de América Latina 1970, Naciones Unidas, Nueva York, 1971, p. 41.

modernas al sustituir el uso de mano de obra por capital en las grandes explotaciones, han fomentado el proceso de migración hacia las ciudades. Estas a su vez se convirtieron en un polo de atracción para los migrantes en la medida que los salarios pagados a la mano de obra poco calificada son significativamente superiores a los de la mano de obra rural. En 20 años la proporción de población urbana se ha incrementado entre 15 y 20 puntos de por ciento en todos los países de la región. En 1970 solamente en ocho países la población urbana no superaba al 40 por ciento del total. Diez años antes esta situación se registraba en 11 países, mientras que en 1950 únicamente cinco países no se incluían en esta categoría ^{1/}. Las cifras del Cuadro 1 permiten comparar las tasas naturales de crecimiento de la población de las principales áreas metropolitanas de América Latina con sus respectivas tasas totales (o efectivas) de crecimiento. Se destacan los altos valores que alcanzan estas últimas y las apreciables diferencias entre ambas, originadas por el acelerado crecimiento de las migraciones proveniente de zonas rurales.

En parte, los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo urbana encontraron ocupaciones estables y bien remuneradas. Sin embargo, los factores ya mencionados determinaron que la creación de puestos de trabajo fuera insuficiente.

^{1/} Véase, CELADE, Boletín Demográfico, 2 (3), enero, 1969, Cuadro 3, pp. 8 y 9.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO NATURAL Y TOTAL DE LAS METROPOLIS
EN LOS PERIODOS INTERCENSALES INDICADOS
(Tasas anuales por ciento)

Ciudad	Período	Crecimiento natural	Crecimiento total
Buenos Aires MT	1947-1960	0.7	2.7
Río de Janeiro MT	1940-1950	1.4	3.5
	1950-1960	1.6	4.3
	1950-1970	1.6	4.1
Sao Paulo MT	1940-1950	1.4	5.6
	1950-1960	1.6	6.8
	1960-1970	1.6	5.7
Bogotá MT	1938-1951	2.6	5.4
	1951-1964	3.4	7.4
Santiago MT	1940-1952	2.7	3.0
	1952-1960	2.3	4.1
	1960-1970	2.1	4.1
Lima MT	1940-1961	2.4	5.0
México MT	1940-1950	3.0	5.9
	1950-1960	3.4	5.7
	1960-1970	3.3	5.5
Caracas MT	1941-1950	2.4	7.7
	1950-1961	2.8	6.6

Fuente: L. Herrera y W. Pecht, Crecimiento urbano de América Latina, BID/CELADE, Santiago, 1976.

/Así, una

Así, una gran parte de la población de las ciudades de los países de América Latina está constituida por grupos marginales. Hay estimaciones de que alrededor de 30 millones de latinoamericanos eran habitantes marginales hacia fines de los años sesenta ^{1/}. Igualmente son muy significativas las cifras de la proporción de habitantes de "barriadas" respecto del total de la población en algunas ciudades hacia mitades de los años sesenta: Guayaquil, 30 por ciento; La Paz y Lima, 27 por ciento; Bogotá, 26 por ciento; Santiago, 15 por ciento ^{2/}.

2. El mercado de trabajo y la pobreza

Las personas que perciben ingresos muy bajos constituyen un alto porcentaje de la fuerza de trabajo en casi todos los países de América Latina. El Cuadro 2 resume la información disponible sobre la proporción de personas subempleadas según el criterio de ingresos en las actividades no agrícolas ^{3/}.

^{1/} Estimaciones de R. Vekemans, I. Silva Fuenzalida, "El concepto de marginalidad", en Milton Santos, La Marginalité Urbaine en Amérique Latine, trabajo preparado para la OIT, Oficina Regional para las Américas, Lima, 1974, p. 15.

^{2/} P. Cunnill, "L'Amérique Andine", en Milton Santos, ibid., p. 16.

^{3/} Se supuso que estaban subempleadas las personas que percibían ingresos inferiores a la moda. Se incluyeron a todas las que se ubicaban por debajo de un intervalo modal de la distribución más un tercio de las que estaban en este intervalo. Este criterio supone que, dada la abundancia relativa de mano de obra en nuestros países, las reglamentaciones sobre salarios mínimos tienen en cuenta la necesidad de garantizar un nivel de consumo mínimo suficiente para la subsistencia. Se puede postular que este ingreso es, en general, superior al precio sombra de la mano de obra. Así por fuerza legal tiende a haber una concentración en torno a este valor que es considerado el mínimo para la satisfacción de las necesidades esenciales.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: SUBEMPLEO URBANO POR INGRESOS, 1970

Países			Tasa de subempleo (porcentajes)
Argentina	1970	Buenos Aires	27.8
Brasil	1972	No agrícola	43.5
Colombia	1970	Urbano	39.2
Chile	1967/68	No agrícola	37.9
México	1968	Urbano	27.9
Uruguay	1968	Total	32.3
Venezuela	1971	No agrícola	42.9
<u>Todos los países enumerados</u>			<u>36.7</u>

Fuente: PREALC, a partir de datos nacionales oficiales recolectados por CEPAL - emanados de investigaciones de ingreso familiar, según la metodología descrita en el texto.

Asimismo, es significativa la proporción de personas que perciben menos que el salario mínimo fijado por ley aun en las actividades no agrícolas y en las grandes ciudades en casi todos los países. El Cuadro 3 resume las cifras disponibles referidas a países representativos de la región.

En las actividades agrícolas la situación es aún más seria que la señalada en los cuadros 2 y 3. Así, por ejemplo, en el caso de Brasil para los mismos Estados señalados en el Cuadro 2, el porcentaje de ocupados en alguna relación de dependencia con ingreso inferior al mínimo se elevaba a 67 por ciento en las

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PROPORCION DE OCUPADOS QUE PERCIBEN MENOS
QUE EL SALARIO MINIMO LEGAL EN ALGUNAS
AREAS URBANAS

País y ciudad	Porcentaje de ocupados con ingreso inferior al mínimo legal
Brasil, 1972	
Actividades no agrícolas de los Estados de Río de Janeiro y Sao Paulo	24
Ecuador, 1970	
Guayaquil Quito	48 48
El Salvador, 1974	
Area Metropolitana de San Salvador	41
México, 1970	
Actividades no agrícolas del Distrito Federal y Estado de México	27
Paraguay, 1973	
Asunción	38 ^{a/}
República Dominicana, 1973	
Santo Domingo	50

Fuente: PREALC, en base a datos oficiales (Censo de Población en el caso de México y Encuesta de Hogares en los demás casos).

a/ Ingresos inferiores al equivalente de 35 dólares mensuales.

/actividades agrícolas

actividades agrícolas en 1972 ^{1/}. En México, a su vez, teniendo en cuenta el salario mínimo vigente en cada uno de los Estados, el porcentaje de la fuerza de trabajo agrícola total del país que percibía menos que el mínimo legal era de 62 por ciento en 1970 ^{2/}.

Desde luego estas cifras sobreestiman la magnitud real del problema en el sector agrícola porque las personas obtienen otros ingresos no monetarios que es muy difícil medir a través de las encuestas o censos dado lo inapropiado de los cuestionarios que utilizan para medir ingresos rurales.

Desde el punto de vista de las personas que están en situación de extrema pobreza es importante tener en cuenta la estructura ocupacional de las familias que se ubican bajo un cierto nivel mínimo de ingresos.

En general podría argumentarse que no necesariamente debiera existir correlación entre las dos situaciones dado que las personas que están bajo el mínimo podrían tener (y en alguna medida ése es el caso) ciertas características peculiares que restarían importancia al problema desde el punto de vista del análisis de la pobreza (por ejemplo, si los que perciben bajos ingresos en su mayoría fuesen menores de edad).

Puede, sin embargo, comprobarse empíricamente la alta correlación entre niveles de ingreso del trabajo y niveles de ingreso familiar. Por otro lado, algunas investigaciones realizadas por PREALC permiten identificar las características personales

-
- 1/ Calculado en base a las cifras oficiales de la Encuesta de Hogares. El porcentaje excluía a los empresarios agrícolas.
 - 2/ Véase S. Trejo Reyes, "La política de empleo y el crecimiento de la población", en Revista Mexicana del Trabajo 5 (1), enero-marzo, 1975, séptima época.

de los pobres en las zonas urbanas y su situación dentro del mercado de trabajo ^{1/}. En términos generales, se observa que las familias pobres experimentaban simultáneamente altas tasas de participación, de ocupación y de desempleo. El caso del área metropolitana de San Salvador es el más elocuente a este respecto. (Véase Cuadro 4.)

Teniendo en cuenta a los desempleados de las familias pobres, resalta la gran importancia de los cesantes en relación a los nuevos trabajadores. Asimismo, se observa que el promedio de horas trabajadas en la semana por los miembros de las familias pobres es muy superior al de los demás. Así en el mismo caso de San Salvador pertenecían a dichas familias el 60 por ciento de las personas que trabajaban 49 horas o más a la semana. A pesar de ese gran esfuerzo, ocho de cada diez ocupados miembros de un hogar pobre percibían menos que el salario mínimo legal. Por otra parte, en la mayoría de los casos, el presupuesto de las familias pobres percibía el aporte de solamente una persona.

Las características personales de los ocupados con bajos niveles de ingreso señalan una relativa concentración de los menos educados, los jóvenes, los viejos y las mujeres. Así en San Salvador las personas con hasta tres años de educación representaban el 50 por ciento de los ocupados con ingresos inferiores al mínimo, siendo su participación en el total de ocupados inferior al 30 por ciento. En Asunción, Paraguay, la situación era mejor pero las diferencias son todavía significativas. El 17 por ciento del total tenía menos de cuatro años de educación mientras que dicho porcentaje se eleva al 26 por ciento en el caso de los ocupados con ingresos inferiores a 35 dólares mensuales. Por

^{1/} Los resultados que aquí se resumen están basados en los análisis de encuestas ocupacionales realizadas en Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras y Panamá.

Cuadro 4

AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR: INDICADORES DE OCUPACION E
INGRESO POR NIVELES DE INGRESO FAMILIAR, AGOSTO DE 1974

Indicadores	Muy bajo (0-49) ^{b/}	Nivel de ingreso familiar (¢ por semana) a/				Alto (400 y +)
		Bajo (50-99)	Medio bajo (100-149)	Medio (150-249)	Medio alto (250-399)	
% de las familias	34.4	28.2	13.2	9.2	6.5	8.5
% del ingreso que se apropiaron	7.4	12.5	10.0	10.9	12.6	46.6
Ingreso familiar (¢/semana)	34.04	71.31	122.57	188.93	312.14	870.11
Ingreso per cápita (¢/semana)	8.37	15.11	23.06	32.90	49.25	125.08
% del total de activos	35.6	24.8	14.5	10.4	6.6	8.1
% del total de ocupados	34.5	25.1	13.9	10.7	7.3	8.5
% del total de desocupados	43.6	25.8	16.3	8.3	1.9	4.1
- Cesantes	48.2	24.1	14.7	7.3	1.6	4.1
- Nuevos trabajadores	31.5	30.1	20.5	11.0	2.7	4.2
% del total de inactivos	27.2	25.4	14.4	11.8	9.5	11.7
Tasa de participación	65.5	58.6	59.3	56.1	50.3	50.0
Tasa de ocupación	57.3	52.4	52.4	51.5	48.8	47.3
Tasa de desempleo	12.6	10.7	11.6	8.3	2.9	5.3
- Cesantía	10.1	7.2	7.5	5.3	1.8	3.9
- Nuevos trabajadores	2.5	3.5	4.1	3.0	1.1	1.4
Nº de personas en edad activa/familia c/	3.46	3.28	4.04	4.35	4.44	4.10
Nº de activos/familia	2.27	1.92	2.39	2.44	2.24	2.05
Nº de ocupados/familia	1.98	1.72	2.12	2.24	2.17	1.94
Nº de desocupados/familia	0.29	0.21	0.27	0.20	0.07	0.11
- Cesantes	0.23	0.14	0.18	0.13	0.04	0.08
- Nuevos trabajadores	0.06	0.07	0.09	0.07	0.03	0.03
Nº de inactivos/familia	1.19	1.36	1.65	1.91	2.21	2.05

Fuente: PREALC en base a la Encuesta Demográfica de Mano de Obra de San Salvador, agosto, 1974.

a/ Tasa de cambio vigente: ¢ 2.50 = US\$ 1.

b/ Incluye empleadas domésticas que viven fuera de su hogar.

c/ Se refiere a las personas de diez años o más.

/otra parte,

otra parte, en las dos ciudades la proporción de mujeres dentro del total de ocupados con bajos ingresos variaba entre el 67 por ciento en Asunción y el 70 por ciento en San Salvador. En esta última ciudad, la participación de personas con menos de 25 años y con más de 54 era mayor dentro del grupo de bajos ingresos que en el total de ocupados.

No obstante lo anterior, no son sólo las características personales las que distinguen a los ocupados con bajos ingresos.

En términos sectoriales, las cifras del Cuadro 5 señalan que la proporción de personas que perciben menos que el mínimo legal es significativa en casi todas las ramas de actividades no agrícolas, especialmente en los servicios personales, el comercio, la industria y la construcción. En los dos países de mayor desarrollo relativo (Brasil y México) se observan porcentajes significativamente inferiores al de los otros dos casos pero la estructura relativa es similar.

Los ocupados con ingresos inferiores al mínimo pertenecen igualmente a las diversas categorías de trabajadores. No obstante, los ocupados por cuenta propia son relativamente los más importantes en este grupo. Las cifras disponibles mencionadas en el Cuadro 5 muestran que sólo en el caso de Brasil la participación de esa categoría dentro del total de ocupados era igual para el grupo de los pobres y para el total. En el caso de México la diferencia era reducida mientras en los otros dos casos las tasas observadas presentaban diferencias del orden del 50 por ciento.

En los casos de Paraguay y El Salvador fue posible avanzar más en la caracterización económica de los ocupados con bajos niveles de ingreso. Para ese efecto se dividió la economía urbana en dos sectores, formal e informal. En el segundo se incluyeron los trabajadores por cuenta propia, a los ocupados en empresas de hasta cinco personas ocupadas y a las empleadas domésticas.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS OCUPADOS CON INGRESOS INFERIORES
AL MINIMO LEGAL EN ALGUNAS AREAS URBANAS SEGUN RAMAS DE
ACTIVIDAD Y POSICION EN LA OCUPACION

(Porcentajes)

	Brasil <u>a/</u> 1972	México <u>b/</u> 1970	El Salvador <u>c/</u> 1974	Paraguay <u>d/</u> 1973
<u>Según ramas de actividad</u>				
- Industrias	18	18	29	39
- Construcción	15	14	31	18
- Comercio	22	23	45	30
- Servicios	42	32	78	63
- Servicios básicos	8	8	20	16
- Servicios sociales	10	...	9	12
- Administración Pública	7	7		
- Otros	11 <u>e/</u>	29 <u>f/</u>	27 <u>g/</u>	32 <u>g/</u>
<u>Posición en la ocupación</u>				
Participación de los ocupados por cuenta propia:				
- en el total de ocupados	18	21	19	33
- entre los ocupados que perciben menos que el mínimo	18	23	30	45

Fuente: Elaboración PREALC en base a cifras oficiales de Encuestas de Hogares. Las cifras de México son censales y fueron extraídas de S. Trejo, "La política ...", op. cit.

- a/ Estados de Río de Janeiro y Sao Paulo.
b/ Se refiere al total del país teniendo en cuenta el menor salario mínimo vigente en cada Estado.
c/ Area Metropolitana de San Salvador.
d/ Personas que percibían ingresos inferiores al equivalente a 35 dólares mensuales.
e/ Incluye los profesionales liberales.
f/ Incluye actividades no bien especificadas.
g/ Incluye servicios financieros.

/En el

En el área metropolitana de San Salvador casi el 80 por ciento de los ocupados con ingresos inferiores al mínimo pertenecían al sector informal. En Asunción el porcentaje correspondiente se elevaba al 83 por ciento.

Así, se podrían identificar las características económicas de los establecimientos u ocupaciones de los pobres en las áreas urbanas. En primer lugar, como se ha visto, los mismos se encuentran en casi todas las ramas de actividad económica no agrícolas. En segundo lugar, están ocupados en establecimientos muy pequeños, muy poco organizados, poco tecnificados y dado su tamaño, operan en mercados competitivos o constituyen la franja residual de mercados oligopólicos concentrados.

En el sector rural, por otro lado, la principal fuente de riqueza es el acceso a la tierra. De este modo los ingresos de las familias rurales están determinados en parte importante por la naturaleza de su relación a este factor de producción.

Es bien sabido que la estructura agraria de la mayoría de los países de América Latina se caracteriza por una aguda concentración de la tierra en pocas unidades productivas y que, por el contrario, hay una gran cantidad de trabajadores agrícolas cuyo acceso a la tierra es muy limitado. Ello genera bajos ingresos para todas aquellas personas que son propietarios de minifundios, definidos éstos, como las explotaciones que, debido a su tamaño, no generan empleo suficiente como para ocupar productivamente a una familia a lo largo del año. La superficie física necesaria para ello obviamente varía mucho de país en país o de una región a otra; pero, en general, se puede considerar que diez hectáreas constituyen el mínimo. Como el ingreso que obtiene la familia del trabajo de la propiedad es insuficiente, se complementa usualmente con venta de fuerza de trabajo, pero esta alternativa está a su vez, disminuyendo debido a la modernización de las grandes explotaciones que emplean menos mano de obra para sus labores habituales.

/Un segundo

Un segundo factor que genera pobreza es el que se relaciona con las formas de tenencia precaria en las cuales muchos campesinos se ven involucrados. La inseguridad en la tenencia tiene importantes efectos negativos sobre la producción, pues obstaculiza las inversiones y la planificación económica en las unidades productivas, lo que a su vez impide conseguir mejoramiento en el ingreso.

Finalmente, hay que mencionar a los obreros agrícolas temporales, que han ido aumentando en la medida en que la modernización agrícola se ha llevado a cabo. El origen de este grupo se encuentra por un lado en el efecto de la mecanización y por otro, en los cambios en la estructura de cultivos, hacia aquéllos que demandan grandes cantidades de mano de obra en períodos relativamente cortos del año, tales como café, caña, etc. La causa principal del bajo ingreso de este grupo es que por un lado, los jefes de hogar están afectados por períodos largos de desempleo abierto y por otro, en que en la medida en que no tienen acceso a la tierra, la familia no cumple una función productiva y el nivel de ingreso pasa a depender del salario que obtengan sus miembros durante los períodos de ocupación. Pero a lo largo del año, la población secundaria que pertenece a las familias de obreros agrícolas temporales sin acceso a la tierra permanece inactiva.

D. La segmentación del mercado de trabajo

La conclusión de la sección anterior es de que los pobres se concentran en actividades que presentan características especiales tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Sin embargo, el hecho de definir a un sector informal urbano y un sector tradicional rural con características propias plantea algunas cuestiones de importancia desde el punto de vista del funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo. En primer lugar, hay que investigar cuál es la naturaleza de las relaciones que

/se establecen

se establecen entre estos sectores y los estratos más modernos de la economía tanto en zonas urbanas como rurales. En segundo lugar, hay que analizar si el funcionamiento del mercado de trabajo presenta o no características de segmentación.

En las zonas rurales la respuesta a estas preguntas es compleja. Por un lado, las características conocidas de funcionamiento del sector - i.e., integración del complejo minifundio-latifundio; producción para autoconsumo y comercialización de los excedentes en los minifundios; etc. - llevarían a concluir que las actividades modernas y tradicionales no son universos que funcionan aisladamente en un esquema dualista sino que forman parte de un único sistema característico de una determinada etapa del desarrollo histórico de América Latina. Sin embargo, a pesar de lo anterior no está suficientemente estudiada la naturaleza de estas relaciones en el contexto de un proceso dinámico de acumulación, así como tampoco puede determinarse a priori si el mercado de trabajo es o no segmentado.

En los sectores urbanos, la investigación ha avanzado un poco más. En relación al funcionamiento de la economía y la integración de los mercados, la discusión actual se sitúa en tres planos: a) existe o no dicotomía en el funcionamiento de la economía urbana, lo que equivale a cuestionar las viejas tesis dualistas; b) si no existe dicotomía ¿la naturaleza de las relaciones entre los sectores formal e informal es de complementariedad o competitividad?; y c) en los casos en donde se dan relaciones de competitividad ¿cómo se explican dichas relaciones?

El dualismo como interpretación global de la realidad latinoamericana ha sido muy discutido en años pasados y no encuentra hoy prácticamente ningún defensor en la región. No obstante, ha sido adoptado como explicación del funcionamiento de los sectores formal e informal principalmente en estudios realizados para el

Africa y Asia ^{1/}. Se postula que el sector informal produce para los pobres los que a su vez están ocupados en el mismo, determinando la existencia de un "circuito inferior" en la economía. Los trabajos del PREALC apuntan en otra dirección. No sólo se interpretan los dos sectores como el producto del proceso de desarrollo heterogéneo de la región, sino que se postula que ambos participan en un mismo mercado según determinadas relaciones como se mencionará enseguida ^{2/}.

El segundo nivel de la discusión se sitúa en el plano del tipo de relaciones que existen entre los sectores formal e informal. Las mismas pueden ser de complementariedad o de competitividad. En el primer caso se asume también que la existencia del sector informal es funcional al proceso de desarrollo no existiendo razones para suponer su desaparición o reducción en la medida que la economía se expande y moderniza. Muchos de los estudios referidos al Africa y Asia parten de esta hipótesis en los casos en que reconocen algunas relaciones entre los sectores, así como la misma subyace en algunos trabajos referidos a América Latina ^{3/}.

^{1/} Véase por ejemplo, OIT, Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya, OIT, Ginebra, 1972; H.T. Oshimic, "Labour Force Explosion and the Labour Intensive Sector in Asian Growth", en Economic Development and Cultural Change, 19 (2), enero, 1971; S.V. Sethuranaman, "Urbanization and Employment; A Case Study of Djakarta", en Revista Internacional del Trabajo, 112 (2-3), agosto-septiembre, 1975.

^{2/} P.R. Souza y V.E. Tokman, "El sector informal ...", op. cit.

^{3/} Véase por ejemplo, D. Mazumdar, "The Urban Informal Sector", en World Development, 4 (8), agosto, 1976 y R. Webb, Income and Employment in the Urban Traditional Sector: The Case of Peru, Princeton University, 1974 (no publicado).

Los trabajos del PREALC apuntan más bien a una posición intermedia mediante la cual se reconocen relaciones tanto de competitividad como de complementariedad dependiendo del sector de que se trate. La tendencia del proceso de acumulación apunta hacia una creciente disminución de la participación del sector informal en la economía, pero según una trayectoria asintótica ^{1/}.

Finalmente, la naturaleza de las relaciones de competitividad entre ambos sectores es también tema de discusión. La interpretación de varios autores es de que existen relaciones de dependencia y explotación entre los sectores formal e informal. Así todos los mecanismos por los cuales se materializan dichas relaciones son también mecanismos de extracción del excedente del sector informal ^{2/}. La posición planteada por el PREALC en sus trabajos es de que evidentemente en las relaciones de competitividad entre ambos sectores se observa la subordinación del sector informal al formal. La estructura del mercado es de tipo oligopolio con concentración y la integración del sector informal se da como la base de la pirámide de oferta. La evolución del proceso de acumulación en estas circunstancias le otorga el liderazgo a las:

^{1/} P.R. Souza y V.E. Tokman, "El sector ...", op. cit.; V.E. Tokman, Dinámica del mercado de trabajo urbano. El sector informal urbano en América Latina, PREALC, Santiago, 1976. PREALC, Elementos para el diseño y la implementación de una política de empleo en México, PREALC, Santiago, 1974. Situación y perspectivas del empleo en El Salvador, PREALC, Santiago, 1975.

^{2/} Véanse, por ejemplo, A.N. Bose, The Informal Sector in the Calcutta Metropolitan Economy, OIT, Ginebra, 1974; WEP, Urbanization and Employment, núm. 5; C. Gerry, Petty Producers and the Urban Economy: A Case Study of Dakar, Ginebra, OIT, 1974 WEP, Urbanization and Employment, núm. 8; y M. Bienefeld, y M. Godfrey, "Measuring Unemployment and the Informal Sector - Some Conceptual and Statistical Problems", en IDS Bulletin, 7 (3), 1975.

grandes y medianas empresas quedando las muy pequeñas en alguna medida relegadas a soportar el peso de las fluctuaciones económicas, actuando en las franjas del mismo mercado. No obstante esto no significa que los mecanismos de extracción del excedente del sector informal se manifiesten con claridad en todas las relaciones entre los dos sectores. Este es un tema abierto a la comprobación empírica y hacia el cual se dirigen algunas de las investigaciones del Programa.

La segunda cuestión importante es investigar la existencia de segmentación en el mercado de trabajo. El hecho de que el sector informal concentre a los pobres de las ciudades, no quiere decir, por sí solo, que exista segmentación en el mercado de trabajo. Podría ser que, dada la falta de oportunidades de empleo en las actividades modernas, los menos capacitados (en educación, edad y otras características) no tuvieran más remedio que refugiarse en actividades de menor productividad. En este caso, su menor ingreso se explicaría por sus condiciones personales más que por las características de los establecimientos en que trabajan. La segmentación del mercado de trabajo debe significar que personas con iguales aptitudes reciben ingresos diferenciados dependiendo del sector económico en que se insertan.

Existen algunos estudios que muestran que las diferencias de ingresos entre el sector informal y el resto de la economía no se explican solamente en función de las diferencias en características personales sino principalmente por la diferente inserción en el sistema productivo. Esta conclusión es alcanzada para San Salvador y Asunción, donde para características personales (sexo, educación y edad) homogéneas, los ingresos obtenidos en el sector informal son entre el 40 y el 50 por ciento del jornal en el caso de los empleados y entre 35 y 30 por ciento en el caso de obreros ^{1/}. Para Belo Horizonte se arriba a una conclusión

^{1/} Véase, P.R. Souza y V.E. Tokman, "El sector ...", op. cit.

/similar, registrándose

similar, registrándose para los hombres de edad similar y escolaridad semejante ingresos en el sector informal del 55 por ciento de los que obtienen personas con iguales características en el sector formal y del 47 por ciento en el caso de las mujeres ^{1/}. Otro estudio para el Perú apunta en la misma dirección ^{2/}.

El hecho de que las diferenciales de ingresos respondan de manera significativa al modo de inserción en la estructura productiva tiene implicaciones claras sobre la política de erradicación de pobreza en zonas urbanas. En primer lugar, la política de mejoramiento del capital humano y de no discriminación (contra las mujeres y los jóvenes) pierde importancia frente a la consideración de medidas tendientes a elevar la productividad de las unidades productivas informales. En segundo lugar, destaca la importancia de considerar el análisis del proceso de acumulación de la economía en su conjunto y del sector informal en particular, como elemento fundamental en la formulación de políticas de erradicación de pobreza extrema.

E. Resumen y conclusiones

El presente trabajo concentró su atención en las vinculaciones entre situación ocupacional y pobreza. Sin intentar ofrecer una solución de tipo general a la naturaleza de dichas relaciones, se trató de señalar algunos parámetros útiles para medir la intensidad de dichas interrelaciones en situaciones concretas.

Inicialmente se mostró cómo ha evolucionado la interpretación de los problemas de empleo en América Latina en los últimos años, otorgando creciente importancia al problema de los ingresos de

1/ T. Merrick, "Employment and Earnings in the Informal Sector in Brazil. The Case of Belo Horizonte", The Journal of Developing Areas, 10 (3), abril, 1976.

2/ R. Webb, Income and Employment ..., op. cit.

los ocupados. En la actualidad éste es el tema central de los análisis sobre el empleo porque se lo considera la manifestación más nociva de la inadecuación entre las estructuras de oferta y demanda de trabajo, lo que se refleja principalmente en elevados índices de subempleo. Este hecho tiene profundas implicancias para las políticas tanto de empleo cuanto de erradicación de la pobreza. Por otro lado, la vinculación entre estas dos políticas se ve reforzada por las características heterogéneas de los pobres, dejándolos fuera del alcance de las medidas más generales que tradicionalmente se consideraban idóneas para solucionar los problemas distributivos.

El análisis de las características ocupacionales de los pobres señala en primer lugar, los grandes rasgos de funcionamiento del mercado de trabajo en la región en las últimas décadas que explican los altos porcentajes de subempleo tanto en el campo como en las ciudades como el alto ritmo alcanzado por las migraciones rural-urbanas. Se muestra que a pesar de su situación de ingresos, los pobres realizan un gran esfuerzo de trabajo presentando altas tasas de participación y ocupación combinadas en algunos casos con elevadas tasas de desempleo abierto. Sin embargo, este último no constituye el problema principal, dado que en general, las personas que tienen la responsabilidad de mantener el hogar deben aceptar cualquier trabajo estando, por lo tanto, subocupadas más que buscando trabajo.

El análisis de las características personales de los pobres revela que en este grupo se concentran los más desfavorecidos desde el punto de vista de las aptitudes para el trabajo. No obstante, los pobres se concentran también en algunas actividades que presentan características económicas particulares y que se ubican principalmente en el sector informal urbano y en el tradicional rural. Además de esta concentración relativa de los menos capacitados en dichas actividades, es posible identificar

/características de

características de segmentación en el mercado de trabajo que explican en gran medida los bajos niveles de ingreso de los pobres.

Al final de este documento se señalaron las áreas principales en las que se concentra la discusión actual sobre el papel de los sectores rezagados en el proceso de acumulación de la economía en su conjunto.

LA FAMILIA POBRE RURAL Y URBANA COMO
GRUPO FOCAL DE POLITICAS

Carlos Borsotti

A. Presentación

Reflexionar sobre la familia pobre rural y urbana con fines de políticas es una tarea ardua. El material disponible por países es escaso, con gran dispersión por zonas y por estratos sociales y normalmente referido a temas muy puntuales (hogares, nupcialidad, fecundidad, ilegitimidad, situación de la mujer, etc.). En esas condiciones, es muy difícil recuperar la información de manera que resulte útil para el diseño de políticas y surge la sospecha de que los intentos dirigidos en este sentido o son generalidades o son maneras de ejercer alguna forma de bonne conscience.

Dadas las condiciones consignadas, este trabajo explorará los siguientes puntos:

a) el distinto significado que tiene diseñar políticas dirigidas a los pobres (como si no vivieran en familias), a las familias (algunas de las cuales son pobres) y a las familias pobres;

b) algunos ejemplos concretos de las condiciones de desarrollo de las familias pobres rurales y urbanas a partir de la información factual disponible;

c) algunas implicaciones que se derivan de los dos puntos anteriores para el diseño de políticas dirigidas a las familias pobres.

B. Políticas dirigidas a los pobres, a las familias o a las familias pobres

Es posible diseñar políticas dirigidas a los pobres con prescindencia de las unidades familiares a las que pertenecen y cabe reconocer que es el caso más frecuente. La eficacia y las consecuencias de las políticas diseñadas con ese enfoque son harina de otro costal. Las

/políticas que

políticas que toman como punto focal a los hombres pobres se centran en su condición de agentes productivos o consuntivos, con ciertas características de empleo (productividad, estabilidad, organización) y ciertos niveles de ingresos, haciendo el doble supuesto de que: a) la situación masculina incidirá mecánicamente en la familia que depende de él como proveedor de sus ingresos; b) la condición de empleo es susceptible de ser mejorada haciendo abstracción de la situación familiar. La gama de políticas dirigidas a las mujeres pobres es mucho más variada (educación, empleo, planificación familiar, salud, nutrición, etc.). En algunas, el objetivo es mejorar la situación de la mujer mientras que en otras se apunta a algún objetivo (como reducir la tasa de fecundidad) para cuyo logro mejorar la situación de la mujer es un medio. En el caso de las mujeres, aunque no se incluya explícitamente a la familia, los roles que en ésta se les adjudican, se mantienen siempre como telón de fondo. Las políticas dirigidas a los menores pobres, aunque explícitamente no hagan alusión a la familia, la tienen siempre presente como ambiente ineludible, ya que o están vinculados a una familia cuya suerte difícilmente dejarán de compartir, o se trata de menores abandonados, lo que no es sino una consecuencia de la organización familiar.

Es posible también diseñar políticas dirigidas a las familias poniendo en segundo plano la situación de pobreza. En este caso hay que tener presente que las políticas se orientan a mantener o alterar: las formas de constitución (edad, formalidades); las condiciones en que se desarrollan las distintas etapas que recorre; las relaciones intrafamiliares; la duración, estabilidad y disolución de las uniones; el número de miembros; las relaciones de parentesco, etc. En suma, todo lo relacionado con la organización familiar vigente (legal o socialmente sancionada) de la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales ^{1/}. Las políticas concretas pueden manifestarse

^{1/} Carlos Alberto Borsotti, "Notas sobre la familia como unidad socio-económica", CELADE/CEPAL/Borrador/DS 140, Santiago, 1976, Borrador para comentarios.

en medidas tendientes a postergar la edad de la primera unión y a la celebración formal de éstas, a proveer de algunas facilidades a las uniones recientes o a los ancianos, a la democratización de las relaciones marido-mujer o padres-hijos, a la educación sobre la vida sexual y la paternidad como modo de incidir en la estabilidad y duración de las uniones, al conocimiento y acceso a métodos anticonceptivos, etc.

Por último, también es posible diseñar políticas dirigidas a las familias pobres incluyendo en la definición del grupo focal las características situacionales y relacionales de las familias pobres en su organización interna y vis-à-vis las familias no pobres de una sociedad. Tres son los campos de acción que se abren en este planteo y que deben confluir: la situación de pobreza, la organización familiar de los pobres, la relación de las familias pobres con las familias que no lo son y con el resto de la sociedad. Así planteado, el asunto resulta abrumador por su complejidad y angustiante si se consideran los plazos en que cabe esperar resultados de las políticas y las consecuencias personales y sociales que se derivan. A modo de ejemplo, puede suponerse una pareja urbana pobre, estable, constituida hace diez años (con lo que el varón tendrá algo más de 30 años y la mujer alrededor de 27 años), con cinco niños que oscilan entre el año y los nueve años de edad, a cuyo varón jefe pudiera proporcionársele un trabajo estable y productivo. ¿Cuál es el nivel de ingreso que se requiere para que objetivamente (no relativamente) se pueda considerar que tanto él como su familia han sido socialmente erradicados de la pobreza? ¿Qué consecuencias tiene para él, para cada uno de los miembros de su familia y para la familia como organización, esa variación en esa etapa del ciclo de vida familiar? ¿Qué consecuencias sociales de algún monto significativo cabe esperar de dicha variación?

Los puntos precedentes no solucionan ningún problema. Pero sacan varios a luz: ¿Cuál es la mediación de la familia en las políticas dirigidas a los miembros con prescindencia de su pertenencia a una familia? ¿Qué sentido tienen las políticas familiares cuando se deja

/en segundo

en segundo plano su situación de pobreza? Si se quiere partir de una concepción de la familia que trate de tener en cuenta que sus distintas formas de organización no son ni casuales ni aberrantes, ¿qué significa organización familiar? Una vez que se decida adoptar alguna política dirigida a las familias pobres ¿qué aspectos van a incluirse, cómo, hacia dónde, por qué, para qué, con qué consenso, con qué consecuencia? Sin entrar a considerar si lo importante es erradicar la pobreza o sólo paliarla, el paso siguiente es plantear algunas situaciones concretas. La información disponible desalienta todo intento de que el planteo sea sistemático o exhaustivo. Es como querer pintar un enorme mural disponiendo de pintura para unos pocos trazos. Pero algunos elementos, aunque sean discretos y aislados, pueden aportar algunas indicaciones que conduzcan a explorar posibles respuestas a las preguntas formuladas.

C. Algunos casos concretos

Los casos concretos que se expondrán no pretenden cubrir exhaustivamente la multiplicidad de situaciones existentes en la región. Para desalentar cualquier intento en ese sentido, es suficiente la lectura de un excelente trabajo de la CEPAL, de hace más de una década, referido a los asentamientos rurales ^{1/}. En la mayoría de los casos, al describir una situación, no es posible definir ni estimar siquiera cuál es el porcentaje de población que vive en ella. Es posible también que algunas situaciones involucren a porcentajes muy bajos de la población, pero ese hecho no debe hacer olvidar que: a) ese porcentaje puede no resultar tan bajo si se toman en cuenta sólo las familias pobres; b) si se excluyera a las familias pobres en esa situación, ellas resultarían discriminadas en la formulación de las

^{1/} CEPAL, "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. X, núm. 1, marzo de 1965, pp. 1-22.

/políticas. Sin

políticas. Sin embargo, es posible que en un país coexistan varias de las situaciones que se describirán, lo que exigirá especial cuidado en el momento del diseño de las políticas.

1. La zona rural

a) El trabajador agrícola sin tierra

El trabajador agrícola sin tierra es uno de los resultados de distintos procesos que han operado y siguen operando en la región: la tasa rural de crecimiento demográfico; la concentración de la tierra; la transformación de cultivos; la modernización de las explotaciones; la inaccesibilidad o el agotamiento de la frontera agrícola, etc.

Es necesario y conveniente considerar con detenimiento el significado de esos hechos. Un trabajador agrícola sin tierra es alguien que ha vivido toda su vida en el campo, puede reconocer varias generaciones de antepasados que vivieron en el campo, es jefe o hijo de una familia campesina y se encuentra con que no tiene o no tendrá ningún derecho (fundado en la legislación, en la tradición o en las costumbres hereditarias) o ninguna posibilidad, de reclamar legítimamente para sí o para sus hijos, la posesión de una parcela de tierra donde trabajar. No sólo es un desposeído de la tierra (que es la otra cara de la llamada "liberación de la mano de obra agrícola"), sino también un desposeído de la historia arrojado a un futuro incierto, si la desposesión se realiza en el presente; casi siervo de la gleba, si la desposesión tuvo lugar hace varias generaciones. Desde el punto de vista de los empleadores significa un contingente más o menos voluminoso de mano de obra disponible, baratísima, que no hará cuestión por las condiciones de trabajo.

Dados los volúmenes de la población agrícola latinoamericana, conviene considerar con algún detalle los procesos antes enunciados.

El cambio de los cultivos no tiene un significado unívoco. Puede ser que en una zona con economía de subsistencia se expanda un cultivo

/con posibilidades

con posibilidades de comercialización, como que el producto de una zona deje de ser comercial y la zona entre en la producción de subsistencia. En el primer caso, el nuevo cultivo que se difunde puede desarrollarse dentro de los marcos de la estructura agraria existente (como por ejemplo, difusión del café, del tabaco, de la caña de azúcar, etc., en zonas de minifundio), o puede afectar profundamente esa estructura, ya sea por el tipo de cultivo (ganadería de carne en zona de minifundio), o por la forma en que las empresas que se instalan organizan la combinación de la industria y sus insumos agrícolas. En estos dos últimos casos, es decir, la difusión de un cultivo que requiere grandes extensiones de tierra en una zona de minifundio y la instalación de una unidad económica que no compra a los minifundistas los insumos que elabora, sino que integra en sí misma la producción agrícola y su elaboración, el cambio de cultivo significa por sí solo la aparición de trabajadores sin tierra.

Este trabajador agrícola tiene ante sí al menos las siguientes posibilidades:

a) Radicarse en una localidad urbana próxima, donde deberá encontrar alguna forma de subsistencia para él y su familia y, además, alguna posibilidad de trabajo agrícola estacional, como asalariado por una temporada o por días (este es el caso de los llamados "boias frías" en Brasil, expresión que alude a la prohibición que tienen de encender fuego para calentar sus magras comidas). Es posible imaginarse lo que sucede con las condiciones de trabajo, de ingreso y de seguridad social de estos trabajadores y sus familias.

b) Ocupar precariamente una fracción de tierra, de extensión apenas mayor que la de la vivienda, si es que la construcción en que se alojan él y su familia merece ese nombre. A las posibilidades de trabajo detalladas en a), cabe agregar alguna tarea de recolección en los campos circundantes, destinada al consumo de subsistencia o a una comercialización errática.

/c) Obtener una

c) Obtener una vivienda como parte del salario por su incorporación a una unidad económica del tipo plantation. Si se las compara con las dos anteriores, puede comprenderse que en muchos casos los trabajadores la consideren como la más favorable.

d) Partir solo o con su familia hacia zonas de frontera agrícola, si es que existen y son accesibles. Allí se le abren varias perspectivas, casi todas ellas dentro del ámbito de la subsistencia y una, en especial, muy probable: cuando la frontera esté poblada, proceso que se realiza con increíble rapidez, volverá a enfrentarse con la misma situación de la que intenta escapar con su traslado.

De alguna forma, la concentración de tierras es sólo el procedimiento utilizado por ciertas unidades económicas que así lo requieren por el tipo de cultivos o de organización de la combinación que practican entre agricultura e industria, por lo que, respecto del trabajo agrícola, no difiere en sus consecuencias, del proceso de cambio de cultivos.

La modernización de las pequeñas explotaciones (mejoramiento de semillas, de los procedimientos de cultivo, de cosecha y de almacenaje, uso de pesticidas, etc.), aparentemente no tiene por qué modificar la estructura de la propiedad agraria en el corto plazo. Pero, al imponer a la unidad económica una racionalidad distinta de producción, le impone al mismo tiempo una racionalidad distinta de reproducción. La subdivisión de la tierra se vuelve económicamente más difícil y, al cabo de una o dos generaciones, los hijos serán trabajadores sin tierra aunque, probablemente, se encuentren en mejores condiciones (educativas y de apoyo monetario), que los hijos cuyos padres no habían procedido a modernizar sus explotaciones, con lo que el pasaje de trabajador agrícola a ocupaciones no agrícolas, tiene más probabilidades de ser menos traumático para ellos.

Además de estos procesos y como trasfondo a todos ellos, actúa el crecimiento demográfico rural. Aun teniendo en cuenta los niveles de consumo a que están habituados los habitantes de zonas en que se practica agricultura de subsistencia y la racionalidad

/económica propia

económica propia de este tipo de producción, la tasa de crecimiento demográfico rural puede conducir a un punto en que es absolutamente improbable que por lo menos algunos de los hijos de las familias agrícolas tengan acceso a una parcela de tierra por medios contractuales, tradicionales o precarios.

La exposición realizada permite señalar que esos procesos pueden combinarse de distintas maneras, que todos tienen relación más o menos directa con la expansión de la agricultura comercial y del capitalismo agrícola, que su impacto puede ser más o menos inmediato. Esto último tiene importancia en varias direcciones. Un proceso que opera a largo plazo, como el demográfico, si bien puede tener manifestaciones masivas en el número de inmigrantes que llegan a las ciudades, no produce un impacto que los habitantes agrícolas perciban en forma inmediata y urgente. Un proceso que opera a corto plazo y por la acción de agentes identificables, como el caso de las empresas que concentran tierra e integran la producción agrícola con su elaboración industrial, crea un problema inmediato y masivo de desestructuración y desempleo agrícola, que puede conducir a conflictos agrarios de distinta gravedad y que los campesinos enfrentan con distintos grados de organización.

La situación de los trabajadores agrícolas sin tierra y sus familias tenderá a ser diferente según sea el proceso que haya estado en operación, pero los casos que se expondrán se centrarán más en la forma en que se han ubicado las familias que en los procesos que la llevaron a ser una familia agrícola sin tierra.

La presentación de la vida familiar de los trabajadores agrícolas sin tierra se hará de manera muy esquemática y no permitirá captar en toda su riqueza su transcurso cotidiano. Sin embargo, servirá para destacar algunos aspectos relevantes para las políticas dirigidas a las familias pobres que tienen ese modo de inserción en la sociedad.

Una de las posibilidades que tiene el trabajador sin tierra es encontrar ocupación tradicional en una hacienda a cambio de trabajo, sin salario o con salario en especie, en una figura derivada o similar

a la del huasipungo ^{1/}. Dentro de la explotación agrícola, los campesinos (normalmente provenientes de antiguas comunidades indígenas), tienen una pequeña parcela en la que establecen su vivienda y su familia, de lo que resultan asentamientos del tipo caserío o del tipo disperso, siguiendo los límites de la hacienda. En todo caso, la familia parece organizarse siguiendo básicamente el modelo católico, con las variantes provenientes de la cultura indígena o local. Se trata de uniones formalizadas en ceremonias colectivas con ocasión de la espaciada visita de un sacerdote, entre dos personas que bordean la veintena, normalmente analfabetas, que han transcurrido toda o gran parte de su vida en ese sistema laboral y que tienen por delante la misma perspectiva. El hombre sale al alba a realizar las tareas que le corresponden en la estratificada y rígida jerarquía laboral de la hacienda, en la que siempre habrá algo que hacer ya sea en los cultivos, con el ganado o en las instalaciones. La mujer quedará al cuidado de la casa, de los niños, del pequeño huerto familiar y de algunas aves de corral. La atención médica posible es la que prestan los prácticos de la comunidad indígena. En esas condiciones irán naciendo los niños, muchos de los cuales morirán en los primeros años de vida. Sin embargo, es posible que seis o más lleguen a adultos. Ni bien estén en condiciones de hacerlo, los niños se incorporarán primero al trabajo doméstico y después al de la hacienda. Su pasaje por el sistema escolar, si se produce, será muy corto. Llegadas a la pubertad, las niñas deberán prestar algún servicio doméstico en las casas centrales de la hacienda, ya se trate de aquéllas de los propietarios o de los trabajadores de mayor jerarquía (capataces, etc.). El salario que percibe el jefe del hogar reconoce un gran componente en especies y un exiguo componente monetario que da acceso a unos pocos bienes no producidos en el hogar. El mundo exterior a la familia

^{1/} Jorge Mencías Chavez, Riobamba, Ecuador, Estudio de la elevación sociocultural y religiosa del indio, FERES, Madrid, 1962, pp. 11-71.

se compone de otras familias en la misma situación, la visita esporádica del sacerdote y los demás trabajadores de la hacienda, por lo que la familia conyugal se convierte en el centro de la vida social de sus miembros y tiene mucho que decir respecto de las actividades de los hijos y, en especial, de sus cortejos y uniones proyectadas. Con el crecimiento demográfico y los procesos de modernización y/o mecanización de la hacienda, el sistema encuentra límites que se manifiestan en su incapacidad de proveer de empleo a las nuevas generaciones. Los trabajadores jóvenes migran hacia otras haciendas o a algún conglomerado urbano, donde intentan repetir las condiciones de relacionamiento con la hacienda, sin perder su vinculación con el lugar y la familia de origen ^{1/}. Las políticas públicas destinadas a estas familias deben tener en cuenta que el acceso a ellas se produce casi necesariamente por intermedio de los propietarios de la hacienda. En caso contrario, puede contarse con el temor de los trabajadores sin tierra aquí considerados, en el sentido de que su relación con extraños a la hacienda les cause problemas con los propietarios o con la oposición de éstos.

Otra de las posibilidades que tiene el trabajador agrícola sin tierra, es entrar en una relación contractual en una empresa agrícola en la que se le otorgue una vivienda como parte de su salario. Este tipo de relación es más frecuente en empresas que han avanzado mucho en su constitución como explotación capitalista. Si este tipo de empresa agrícola tiene en su interior alguna forma de agroindustria, la coexistencia de distintos tipos de trabajos abren distintas perspectivas laborales, con consecuencias sobre la vida familiar. Si el cultivo es de carácter intensivo, cualquiera sea la extensión de la explotación (tabaco, café, etc.), la empresa dispone de un aparato

1/ Junta Nacional de Planificación, El estrato popular urbano. Informe de investigación sobre Guayaquil, Ecuador, JUNAPLAN, Quito, 1973.

administrativo y manufacturero relativamente grande y necesita de una mano de obra relativamente numerosa a lo largo de todo el año, lo que convierte al asentamiento central en algo más que un caserío, normalmente dotado de escuela, servicios médicos y otros servicios. La racionalidad propia de este tipo de empresa agrícola requiere que se disminuyan los riesgos de que se detecten infracciones a la legislación laboral, lo que resulta en distintos manejos contables de los pagos que, bajo formas diversas, se hacen a los trabajadores. Normalmente, la vivienda se entrega al jefe de familia, lo que tiene incidencia como presión para la formación y estabilidad de las uniones. En el caso de que, por cualquier motivo, el jefe no pueda seguir trabajando, la vivienda no pasa a los hijos, aunque estén en edad y en condiciones de trabajar. Estos podrían gestionar una nueva vivienda, pero el jefe deberá abandonar la suya. Las uniones, relativamente estables, alcanzan un elevado número de hijos. Las mujeres, además de las tareas domésticas, el cuidado de una pequeña huerta y de las aves de corral, tienen posibilidad de algún ingreso extra en las épocas de recolección en las que, para aumentar el volumen colectado, salen al campo con sus hijos que están en condiciones de hacerlo, quedando los restantes al cuidado de algún hermano mayor. Los hijos tendrán algún acceso a la educación formal en la escuela de la empresa y las hijas podrán encontrar trabajo manufacturero o administrativo en la explotación. Pero aquéllos que no sean absorbidos, deberán buscar ocupación en otra hacienda o migrar a algún núcleo urbano. Normalmente, el escaso ingreso monetario debe ser gastado en los almacenes de la misma explotación y no deja ningún margen de ahorro. Los hijos que trabajan en la hacienda entregan parte de su ingreso a los padres y el resto lo reservan para sus propias compras o pequeños ahorros cuando están pensando en unirse ^{1/}.

^{1/} Neuma Aguiar, Brazilian Families and Households in Different Systems of Production. s.l., s.e., s.d. mimeo.

Cuando el agricultor sin tierra no tiene posibilidad de vincularse contractual o tradicionalmente a la hacienda en forma permanente y no emigra a conglomerados urbanos o hacia regiones agrícolas de frontera (ya sea porque éstas resultan inaccesibles o no existen), suele instalarse ocupando en forma precaria terrenos adyacentes a la hacienda o a la vera de los caminos, dando lugar a caseríos longitudinales. Para obtener algún ingreso, los varones (y a veces también las mujeres) deben ir a fuentes de trabajo que algunas veces están próximas y otras alejadas. A veces son contratados en grupos y trasladados diariamente o por una temporada a los lugares de trabajo. Esto los mantiene fuera de sus hogares durante todo el día o por lapsos mayores. En su ausencia, la mujer es la jefa del hogar y sobrevive con la ayuda de sus hijos, por la obtención de algunos alimentos del pequeño sembradío que rodea la vivienda, de la venta de algunos productos de ese huerto o de recolecciones en los campos vecinos, por la elaboración y venta de alguna artesanía o haciendo algún trabajo doméstico en alguna casa de las proximidades donde puedan pagarle un salario, por mínimo que sea. La instalación a la vera de los caminos, favorece los traslados tanto del hombre como de la mujer a los núcleos urbanos, donde tienen alguna posibilidad de nuevos ingresos, haciendo cualquier tipo de tarea e iniciando sus contactos con la vida urbana. Estas uniones suelen ser no formalizadas, inestables y con alta frecuencia de jefatura femenina. Los hijos carecen de toda posibilidad de educación formal y se convierten en trabajadores domésticos, recolectores o asalariados, ni bien están en condiciones físicas de hacerlo ^{1/}.

^{1/} Neuma Aguiar, ibidem.; Aldo E. Solari, Sociología rural nacional, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Montevideo, 1958, 2da ed., Cap. III, "La familia rural", pp. 417-454; Aldo E. Solari y Rolando Franco, "La familia en el Uruguay", en América Latina, Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, año 14, núms. 3/4, Río de Janeiro, julio-diciembre, 1971, pp. 3-33.

/Existen también

Existen también los trabajadores agrícolas sin tierra que residen en conglomerados urbanos, en la periferia de pequeños pueblos de donde salen a ejercer su actividad agrícola diaria o esporádica, manteniendo la posibilidad de trabajos ocasionales en el conglomerado humano en que viven. Su residencia en el poblado les da algún acceso a ciertos servicios (escuela, atención médica, electricidad), pero su modo de vincularse a la producción agrícola los hace similares, en muchos sentidos, a los residentes a la vera de los caminos. Sin embargo, estas uniones parecen ser más estables, tienden a tener un menor número de hijos, ofrecen a las mujeres algunas posibilidades de trabajos remunerados tanto fuera de la vivienda (servicio doméstico), como dentro (lavado, artesanía, alimentos, etc.). Los hijos de estas uniones difícilmente pueden ser considerados como trabajadores agrícolas sin tierra sino, más bien, como un subproletariado urbano cuya situación va a ser distinta según la naturaleza del conglomerado urbano donde residen sus padres.

No debe olvidarse, por otra parte, que existe una población no urbana que no se dedica a actividades agrícolas y que en ciertas regiones puede ser relativamente voluminosa, como es el caso de los "pirquineros", mineros independientes seminómades del Norte Chico de Chile. No ha sido posible hallar estudios al respecto.

b) El minifundio

Se ha insistido mucho en la existencia de distintos tipos de minifundio y los estudios del CIDA siguen marcando un hito al respecto ^{1/}. En algunos casos el minifundio aparece directamente vinculado a la producción para el mercado internacional, como el minifundio cafetalero

^{1/} Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, CIDA, México, 1970; El hombre y la tierra en América Latina, Editorial Universitaria, Santiago, 1971; Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Unión Panamericana, Washington, 1965. Publicaciones referentes a Argentina, Colombia, Guatemala, Brasil, Perú, Chile.

costarricense; en otros, a mercados urbanos más o menos grandes, para los que produce verduras y hortalizas;^{1/} en otros, a pequeños mercados locales o a la obtención de productos para la subsistencia de quienes lo explotan.

Con este criterio de destino de la producción se entrecruza el de los niveles de rendimiento. Algún tipo de minifundio permite obtener lo suficiente para la reproducción tanto de la unidad económica como de sus miembros;^{2/} otros son insuficientes y se hace necesaria la vinculación del jefe del hogar ya sea con otros minifundios, con latifundios o con centros urbanos, a fin de aumentar el ingreso familiar. Pero aun en el primer caso, todos los indicadores permiten concluir que la vida familiar transcurre en situación de pobreza.

El minifundio puede vincularse con algún latifundio más o menos próximo, en cuyo caso aquél provee a éste de alimentos y mano de obra. La situación de la familia tenderá a diferir escasamente de aquella del trabajador agrícola sin tierra. La vinculación también puede realizarse con un latifundio distante. En estos casos los varones abandonan su zona minifundista de residencia para ir a trabajar temporalmente en los latifundios, por períodos que oscilan entre los tres y los seis meses por año. Sea que partan solos o que lo hagan en grupos más o menos organizados para el trabajo ("comparsas" en las explotaciones laneras del sur de Chile), los resultados para la organización familiar son más o menos similares: gran porcentaje de varones solteros a una edad en que debieran estar unidos; familias conyugales con jefatura temporal femenina, quedando la mujer a cargo de todas las tareas domésticas y económicas; bajos niveles educativos

1/ Afranio R. García Jr., y Beatriz Alasio de Heredia, "Trabalho Familiar e Campesinato", en América Latina, año 14, núm. 1/2, enero-junio, 1971, pp. 11-18.

2/ Afranio R. García Jr., ibidem.

y sanitarios; una forma de poligamia consistente en la monogamia rotativa; hijos con padre temporal; etc. ^{1/}

En el altiplano de Bolivia en las proximidades del Lago Titicaca, la reforma agraria proveyó de un minifundio a las familias. No hay duda de que ese hecho acarreó una serie de consecuencias sobre ellas dado el cambio de los cultivos tradicionales para la hacienda a la producción de algún alimento que se vende en los mercados urbanos más o menos próximos. Pero esas consecuencias son menores en el corto plazo, ya que la unidad familiar se organiza en función de la explotación de la que ahora es propietaria y lo hace fuertemente arraigada a las tradiciones seculares. Es cierto que las mujeres jóvenes solteras viajan a la ciudad para comercializar la mercancía y que se han introducido una serie de bienes de consumo industrial urbano (bicicletas, radios a transistores, etc.), pero también es cierto que se mantienen las normas respecto de constitución de las uniones, su estabilidad, la autoridad masculina, la dedicación de la mujer unida a las tareas domésticas y económicas, la baja escolaridad de los niños que deben trabajar en la explotación familiar desde muy temprana edad, la estrecha conexión entre todos los miembros con la familia, incluso aquéllos que han migrado a la ciudad. La casi inexistente mecanización de la explotación, la carencia de asistencia técnica y administrativa, crean dificultades de producción y organización y dejan un amplio margen para las envidias y rencillas personales. Se ha perpetuado toda la organización de los ritos y fiestas con sus derechos y obligaciones muchas veces onerosas. A pesar de que estas unidades familiares se perciben a sí mismas en una condición muy mejorada, difícilmente pueden ser excluidas de

^{1/} Emilio Klein, Mano de obra agrícola en Magallanes, ICIRA-ORPLAN Magallanes, Santiago, 1970, mimeo.; Samuel Shapiro, "The Toba Indians of Bolivia", en América Indígena, vol. XXII, núm. 3, julio 1962, pp. 240-245.

la condición de extrema pobreza ^{1/}. Una situación similar a la descrita se presenta en algunas zonas de Ecuador.

Parece ser suficiente recordar la existencia de innúmeras comunidades indígenas, débilmente vinculadas al resto de la economía y la sociedad y de ocupación predominantemente pastoril, en el Altiplano chileno, argentino, boliviano, peruano y ecuatoriano.

c) Alguna información sobre el Caribe

Aunque la esclavitud fue abolida hace más de cien años, el sistema de plantación sobrevivió en muchos distritos a través del trabajo por deudas, el peonaje y de otras formas de trabajo asalariado teóricamente libre pero efectivamente ligado a formas esclavistas por una economía que no ofrecía alternativas ventajosas de empleo fuera de las plantaciones, dando lugar a vínculos laborales parciales o discontinuos que han tenido efectos en las uniones, familias y hogares y en su estructura. Otros distritos, que nunca fueron de plantaciones, sino de granjas en pequeña escala han seguido tres direcciones: a) granjeros con familias independientes; b) medieros; c) pequeña burguesía agrícola. La Reforma Agraria de Jamaica, realizada con el propósito de crear un pequeño campesinado al estilo europeo, no condujo al surgimiento de la familia nuclear patrifocal. Se sostiene que la prevalencia de la familia matrifocal se explica más por el peso de la ideología familiar ancestral que por la organización agrícola ^{2/}.

También se sostiene que la tierra tiene más un significado social y mítico que un valor real o económico. Varios hechos confluirían

^{1/} Hans C. Buechler y Judith-María Buechler, The Bolivian Aymara. Case Studies in Cultural Anthropology, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1971.

^{2/} John Stuart MacDonald, "Family-household Structure and Agricultural Organization in the Southern Caribbean", en International Population Conference, London, 1969, International Union for the Scientific Study of Population, Lieja, 1971, vol. III, pp. 2234-2243.

/para explicar

para explicar esta característica: el valor social y de status que tenía la tierra durante la época de la esclavitud; la tierra como símbolo y realidad de la libertad durante la Emancipación; la asociación religiosa que proviene de que en ella han sido enterrados los antepasados; el hecho de que es la única fuente de seguridad en la relación entre marido, mujer e hijos. Todo contribuye a que la tierra, en definitiva, se rija por un sistema consuetudinario de tenencia, herencia y uso, apoyado en creencias tradicionales y en un sistema de valores que tiene poco y nada que ver con el valor económico y la renta capitalista de la tierra y los sistemas legales relativos a los títulos de propiedad, su registro y la designación de herederos. Resultarían, así, tres categorías de tierra: a) la tierra familiar, que es toda tierra heredada de los ancestros, que pertenece y se transmite a toda la familia y que es tenida de fideicomiso por un miembro de la familia. Esta tierra es inalienable y los miembros no pierden su derecho sobre la tierra aunque no lo ejerzan, pudiendo obtener su parte en la cosecha aunque residan en la ciudad, sin perder nunca el derecho de volver a vivir en la tierra familiar; b) la tierra comprada, sea por un hombre o por una mujer, que en teoría no está sujeta a ninguna restricción de venta o transmisión. En la práctica se transmite a todos los hijos o a uno entre ellos, por lo que esta categoría de tierra, en una o dos generaciones conduce a la c) tierra heredada, que no es tierra familiar, pero que normalmente adquiere el carácter de familiar en la generación siguiente. Si se tiene presente que según el sistema consuetudinario, heredan legítimamente los descendientes bilaterales o unilaterales, sin discriminación sexual ni primogenitura, cuando los hermanos poseen conjuntamente y heredan los hijos de ambos hermanos, el proceso de división individual se acelera.

Dentro de esta situación pueden distinguirse, a su vez, varios casos. Existen pequeños propietarios en zonas fértiles y con propiedad individual, que practican una mezcla de cultivos cítricos y ganadería

/destinados a

destinados a mercados urbanos. Entre ellos se encuentran formas familiares fuertes y estables. Es distinta la situación en otra zona, en que un puñado de familias que descienden de ancestros comunes viven en tierras erosionadas en las que apacientan algún ganado y se dedican también a la caza y a la pesca y a algunos trabajos ocasionales en las grandes propiedades vecinas. En este caso, en que la tierra es de pocas familias íntimamente unidas por parentesco establecido por matrimonio o concubinato, éste es una institución de larga vida que se basa en la casa y en la tierra familiar, dando por resultado una organización familiar fuerte. Existe también el caso de propiedades de minifundio a las que se ha sobrepuesto una manufactura de producción azucarera, con lo que la tierra familiar carece de valor agrícola y en los pequeños espacios se amontonan chozas que contienen hogares de familias emparentadas y arrendatarios. Cualquier miembro de la familia, aunque resida en otras zonas, puede construir una choza en la tierra familiar y arrendarla. En este caso, predominan las uniones inestables, la promiscuidad, la paternidad irresponsable ^{1/}.

En algunos países continentales del Caribe, existen comunidades agrícolas ubicadas en zonas aún no explotadas. En realidad, más que tratarse de agricultores sin tierra, se trata de agricultores sin título sobre ella. La estructura familiar de estas "comunidades" resultará de las posibilidades que hayan tenido las culturas primitivas de tomar contactos con las distintas avanzadas de la "civilización" (el Estado, las iglesias, etc.). En el caso de que hayan tenido contacto más o menos prolongado con misioneros y algunos funcionarios estatales, es probable que mantengan ciertas pautas de organización familiar occidental y cristiana a las que reconocen como un modelo deseable pero impracticable e inadecuado para sus

^{1/} Edith Clarke, "Land Tenure and the Family in Four Selected Communities in Jamaica", en Social and Economic Studies, vol. 1, núm. 4, agosto 1953, pp. 81-118.

condiciones de vida. La disponibilidad de tierra parece condicionar entre ellos cierta permisividad e independencia de carácter. Los hombres están a cargo de la caza y de la pesca, así como de la recolección de algún producto que origina algún ingreso monetario cuando los comerciantes urbanos llegan a comprarlo o cuando los nativos van a venderlo a los núcleos urbanos. Las mujeres quedan a cargo de sus hogares, sus hijos y sus huertos, que cultivan colectivamente y de cuyo producto suelen obtener también algunos ingresos monetarios. El ciclo de vida de las uniones es descrito como teniendo comienzo a edades muy tempranas y mediante uniones en la que el varón va a vivir con la familia de la mujer. Pasado un cierto tiempo, todos dan por sobrentendido que el varón podrá construirse una casa donde instalarse con su mujer y los hijos que ésta haya tenido en esta unión o en uniones anteriores. Cuando la mujer tiene hijos fuera de una unión indica quién es el padre y éste normalmente acepta su progenitura, a menos que sea un hombre unido o casado. En todo caso, el niño es reconocido como hijo de su padre y esto no crea demasiados problemas adicionales porque no hay ninguna posibilidad de herencia de la tierra. Lo único que se hereda son los bienes muebles, instrumentos, y herramientas, que pasan a los hijos según el sexo del difunto. Las uniones se deshacen tal como se hicieron, sin ninguna formalidad. Pero si una unión se mantiene durante mucho tiempo y no se formaliza de alguna manera, surgen sanciones que se manifiestan en formas de chismes, críticas, etc. Las riñas entre cónyuges son frecuentes, basadas en el reproche de haraganería o infidelidad que las mujeres hacen a los hombres. La poligamia no es aceptada, aunque sí las uniones monógamas sucesivas. Cuando los hijos llegan a la adolescencia y comienzan sus uniones, el varón se irá a vivir a la casa de los padres de la mujer con que se ha unido y llegan a la casa paterna de las mujeres los varones con los que se han unido ^{1/}.

^{1/} Andrew Sanders, "Family Structure and Domestic Organization among Coastal Amerindians in Guyana", en Social and Economic Studies, vol. 22, núm. 4, diciembre 1973, pp. 440-478.

/En general,

En general, cuando se trata de familias de origen creole, hay consenso en que si se toman en cuenta sólo los matrimonios, el estudio será de poca utilidad para conocer la realidad de las formas de apareamiento, que parecen recorrer un ciclo que incluye uniones de visita, uniones consensuales y, finalmente, uniones formales o matrimonios ^{1/}. Este tipo de organización familiar es tan fuerte que incluso ha incidido en el comportamiento de las uniones de la población de origen hindú, poseedora de una fuerte tradición familiar de base religiosa. En esta población, si bien se mantienen las uniones concertadas por los padres (aunque a edades más tardías), es frecuente que muy pronto esas uniones se disuelvan y los cónyuges entren en uniones consensuales ^{2/}.

La vinculación de los países del Caribe con países centrales de cultura diferente, el tipo de explotación agrícola colonial predominante, las correspondientes migraciones, han incidido en la gran variedad de formas familiares que hoy coexisten. De ahí que la presentación que se ha hecho ni siquiera consigue rescatar la riqueza de información de los pocos estudios que ha sido posible obtener.

^{1/} Keith F. Otterbein, "The Courtship and Mating System of the Andros Islander", en Social and Economic Studies, vol. 12, núm 1, marzo 1973, p. 78; G. W. Roberts y L. Braithwaite, "Mating among West Indian and Non-Indian Women in Trinidad", en Social and Economic Studies, vol. 11, núm. 3, septiembre 1962, pp. 203-240; Andrew Sanders, ibidem.; George Eaton Simpson, "Sexual and Familial Institutions in Northern Haiti", en Olen E. Leonard y Charles P. Loomis, Readings in Latin American Social Organizations and Institutions, Michigan State College Press, Michigan 1953, pp. 28-36; M. G. Smith, "A Survey of West Indian Family Studies", en Lambros Comitas y David Lowenthal, eds., Work and Family Life. West Indian Perspectives, Anchor Press/Doubleday, Nueva York, 1973, pp. 365-408.

^{2/} Leo Davids, "The East Indian Family Overseas", en Social and Economic Studies, vol. 13, núm. 3, septiembre 1964, pp. 383-396.

Sin embargo los hechos presentados a grandes rasgos, tienen importantes implicaciones no sólo académicas sino también prácticas y políticas, como por ejemplo, las relacionadas con la divergencia entre la definición legal y consuetudinaria de la familia, la herencia, la propiedad de la tierra y los modos de acreditar su titularidad.

2. La zona urbana

Las situaciones en que viven las unidades familiares pobres urbanas no pueden presentarse con el mismo modo de exposición utilizado para las familias de la zona rural ya que, si bien la información no es menos variada y compleja, sólo unos pocos estudios consideran a las familias en relación con el contexto urbano en que se desenvuelven. Sin embargo, este contexto delimita un espacio social cuya incidencia en las condiciones de vida de las familias no puede suponerse indiferente ni irrelevante. De entre las características que condicionan diferencias entre un medio urbano y otro y que parecen tener influencia en las condiciones de vida de las familias pobres, merecen citarse:

a) El nivel general de desarrollo del país y su grado de segmentación social. Es sabido que en los países de la región la población tiene distintos grados de homogeneidad en sus tradiciones culturales, sus niveles de educación, su incorporación a la economía monetaria e industrial, su acceso a los bienes y servicios generales. Puede proponerse la hipótesis de que mientras mayor sea el grado de segmentación social y menor el nivel de desarrollo del país, mayores dificultades presentará la adaptación e integración de las familias pobres y la disminución de las desigualdades relativas, y viceversa.

b) La naturaleza del conglomerado urbano de que se trate. Gran parte de los estudios se centran en la pobreza urbana de las áreas metropolitanas y algunos centros urbanos importantes, descuidando la población que, al ser expulsada del campo, llega a vivir en conglomerados que sólo son urbanos a los efectos censales, es decir, porque congregan a un cierto mínimo arbitrario de habitantes. Además de los

/aspectos numéricos

aspectos numéricos y entrecruzándose con ellos, debe tenerse en cuenta que hay ciudades que han estado sometidas desde hace tiempo a un proceso de urbanización en cuyo transcurso se ha generado, de alguna manera, una red de servicios básicos y un modo de relacionamiento entre los antiguos residentes urbanos y los migrantes que han ido llegando, entre los sectores pobres y no pobres, mientras que otros centros presentan una dinámica urbana muy débil.

c) La naturaleza y el dinamismo del proceso de crecimiento económico y, en especial, de la industrialización. Hay ciudades con gran dinamismo en su crecimiento económico y que tienen un parque industrial diversificado y amplio y hay otras cuyo crecimiento económico es bajo o negativo y que tienen pocas probabilidades de acelerarlo.

d) La naturaleza del proceso organizativo, tanto desde el punto de vista del sistema político-administrativo como desde el punto de vista de los pobres. Desde el punto de vista de los pobres, hay informaciones que sustentan tanto la hipótesis de que mantienen fuertes lazos con sus familiares, sea que éstos residan en la ciudad o en el campo ^{1/}, como la hipótesis de su aislamiento ^{2/} y el abandono de dichos

1/ Manoel Tosta Berlinck, The Structure of the Brazilian Family in the City of Sao Paulo. A thesis presented to the faculty of the graduate school of Cornell University for the degree of doctor of Philosophy. Febrero 1969, mimeo. Latin American Studies Program, Dissertation series, núm. 12; Douglas S. Butterworth, "A Study of the Urbanization Process among Mixtec Migrants from Tilaltongo in Mexico City", en América Indígena, vol. XXII, núm. 3, julio 1962, pp. 257-274.

2/ Manoel Tosta Berlinck, ibidem.; Oscar Lewis, K. C. Karol, Carlos Fuentes, "Diálogo sobre la cultura de la pobreza", en Cuadernos de la sociedad venezolana de planificación, vol. 44, agosto de 1967, pp. 13-36; Oscar Lewis, Antropología de la pobreza. Cinco familias, Fondo de Cultura Económica, México, 1969; Paul Silberstein, "Favela Living: Personal Solution to Larger Problems", en América Latina, año 12, núm. 3, julio-septiembre 1969, pp. 183-200; Carlos Tallien, "De zapatero a remendón. Efecto de la sociedad capitalista salvadoreña en la familia de un artesano", en Estudios Centroamericanos, año XXXI, núm. 330, abril 1976, pp. 167-186.

/lazos. Desde

lazos. Desde el punto de vista del sistema político-administrativo, la organización política tanto nacional como de los distintos centros urbanos, la coyuntura electoral y diversas circunstancias que llevan a percibir a los pobres como amenaza expresa o latente para el orden social, condicionan diferentes modos de acercamiento y de relación de los partidos, las agencias estatales y los grupos caritativos con los pobres y, por cierto, viceversa ^{1/}.

En reiteradas ocasiones se ha señalado la heterogeneidad de los sectores populares de una ciudad ^{2/} en razón de sus distintas calificaciones, tipos de trabajo, niveles de educación y/o ingresos. Dicha heterogeneidad se multiplica si se tiene en cuenta, además, la diversidad de contextos urbanos que se ha reseñado ^{3/}.

No es de extrañar, entonces, que la heterogeneidad se refleje en la dificultad para encontrar rasgos comunes de las familias pobres urbanas más allá de algunos pocos especialmente referidos a la situación socioeconómica (ingreso familiar reducido, precariedad de las condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales relativos, alta incidencia de la alimentación en la estructura del consumo), demográfica (número de hijos mayor que los estratos no pobres de la misma localidad urbana) y política (vinculación estructural relativamente precaria con el sistema político-administrativo formal). Pero la información disponible sirve de apoyo a las hipótesis más dispares y esto hace

^{1/} Joaquín Duque y Ernesto Pastrana, Las estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria, PROELCE, Santiago, enero de 1973; Jorge Montaña, Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Poder y política, Siglo XXI, México 1976.

^{2/} Joaquín Duque, ibidem.; Jorge Montaña, ibidem.; Germán W. Rama y Norah Schlaen, "El estrato popular urbano. Informe de la investigación sobre Santiago (Chile)", CEPAL, ECLA/DS/DRAFT/94, Santiago, julio de 1973, Borrador para comentarios.

^{3/} Jorge Montaña, ibidem.

imposible intentar cualquier generalización referente a la edad de la primera relación sexual y de la primera unión, de la consensualidad o formalidad de las uniones y su duración, de las tasas de legitimidad, de las relaciones marido-mujer y padres-hijos, de los hogares, de la situación de la mujer, de las vinculaciones con las redes de parentesco, de los ciclos de vida familiar, de su organización interna, etc.

Para decidir si es posible alguna forma de generalización en este sentido, es necesario un trabajo sistemático tendiente a relacionar la información disponible acerca de la organización familiar de los pobres urbanos con los contextos urbanos en que viven.

D. Algunas implicaciones para las políticas

Cuando se lee acerca de los problemas que se plantean los europeos sobre la familia ^{1/} es difícil no preguntarse si ellos y los latinoamericanos habitamos el mismo planeta. Como ecos exquisitos resuenan las subvenciones de los gobiernos a empresas que contratan a hombres para empleos "femeninos" y viceversa, las protestas de que las políticas que favorecen a la familia nuclear conyugal son discriminatorias contra los ciudadanos que han decidido ejercer su derecho a vivir en comunidades o permanecer célibes, etc. Casi tan exótico como la familia creole del Caribe para los oídos de la clase media urbana del Cono Sur. ¿Qué hacer, entonces, con las familias pobres de América Latina y el Caribe?

1/ "Et la Famille, comment ça va?", Le Nouvel Observateur, núm. 626, del 8 al 14 de noviembre de 1976, pp. 73-90; "Et la Famille, comment ça ira?", Le Nouvel Observateur, núm. 627, del 15 al 21 de noviembre de 1976, pp. 65-81; European Social Development Programme, Seminar on Youth and Responsible Parenthood. Organizado por la División de Asuntos Sociales de la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra en colaboración con el Royal Norwegian Ministry of Social Affairs, Lillehammer, Noruega, 12-22 mayo, 1974, Naciones Unidas, SOA/ESDP/1974/3, Nueva York, 1974.

Las páginas precedentes no son más que una innecesaria vuelta de tuerca sobre un problema cuyas escabrosidades han sido lúcidamente desarrolladas en documentos producidos en el ámbito cepalino ^{1/}.

Aunque con distinto énfasis, algunas tesis tienen en común la insistencia en que es necesaria la disposición de los gobiernos nacionales para enfrentar el problema de mitigar o erradicar la pobreza. ¿Es posible contar con esta disposición más allá de la firma de los acuerdos y resoluciones internacionales correspondientes? Son demasiado conocidas las palabras de buena crianza, el wishful thinking, el temor de ser acusado de pesimismo crónico, de infantilismo revolucionario o de utopismo. Pero, en general, las proposiciones de políticas que se basan en el convencimiento de algunos sectores o en la buena disposición de otros o del Estado tienen un extraño tufillo a prédica por un pastor inadecuado en un lugar incorrecto.

Es baladí proponer que hay que convencer a los poderosos que tienen que ceder algo para no enfrentar problemas mayores, ya que ellos saben mucho mejor que los expertos cuándo deben hacerlo. Mucho menos lo harían si tuvieran en cuenta que los desórdenes sociales (por no hablar de revoluciones) tienden a producirse no cuando la gente está en la pobreza, sino cuando ha empezado a salir de ella ^{2/}. Además, los poderosos y los llamados "sectores medios" no son fácilmente convencibles y lo que tendrían que ceder se les aparece como desproporcionado y destructivo de su estilo de vida. Se entra, de esta manera, en la pretensión de montar políticas a partir de la maraña psicosocial en la que unos encuentran que es de toda justicia hacer un viaje anual al extranjero, tomar vacaciones, tener auto y

^{1/} ILPES, La pobreza crítica en América Latina: Algunos problemas y sugerencias para la elaboración de una estrategia de erradicación. ILPES, Santiago 1976, mimeo.; Marshall Wolfe, La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo, CEPAL/Borrador/D.5/133, Santiago, CEPAL, 1976.

^{2/} Crane Brinton, The Anatomy of Revolution, Vintage Books, Nueva York 1952.

otros se han habituado a considerar ajena la posibilidad de comer todos los días varias veces al día, con toda una gama intermedia de modos de vida totalmente vigentes y arraigados en los sectores que los vivencian.

Otra tesis sostiene que América Latina ha progresado enormemente en términos económicos en los últimos años, lo que se demuestra con cuadros estadísticos que registran incrementos de producción en todos los rubros, y que ese progreso se ha logrado con formas bastante aceptables (en relación con otras latitudes) de liberalismo político. Según esta tesis, los pobres, las familias pobres, son los que por ahora han resultado desfavorecidos en el sorteo de los dolores del parto del desarrollo y obtendrán su recompensa más adelante. Hay algo de sarcástico en lo que antecede, pero ¿hay alguna forma de plantear el problema que no lo sea?

Dado el oportunismo, la desvalidez y la manipulación que caracterizarían a los pobres ^{1/}, cualquier cosa que se haga por ellos y que directa o indirectamente mejore su situación será, sin duda, bienvenida por ellos y no sólo por ellos. Es claro que esta tesis, que abarca desde las distintas manifestaciones de la caridad y la solidaridad hasta las promesas preelectorales y el otorgamiento oficial de algo a cambio de orden social, no significa más que la entrega de una mejora pasajera y limitada, flores de un día que conducen al no despreciable resultado de mantener a los pobres en su lugar. Pero es claro, también, que eso significa que la sociedad está dispuesta (que todos estamos dispuestos) a convivir con la pobreza, más o menos cercana, mientras se logren reunir las experiencias y la información disponible, o mientras se logre convencer a los poderosos de que ganarán algo si hacen algunas concesiones a los pobres.

^{1/} Oscar Lewis, ibidem.; Paul Silverstein, ibidem.; Carlos Tallien, ibidem.

El problema que plantean las familias pobres a la sociedad incluye otras dimensiones, además de los indicadores económicos que los caracterizan: niveles deprimidos de alimentación, vivienda, educación, salud, etc. Entre esas otras dimensiones cabe citar: la situación de las mujeres, convertidas de hecho en casi esclavas dedicadas al trabajo doméstico, a algún otro trabajo que les permite un pequeño ingreso y a la reproducción; la situación de los hombres, fracasados en el rol de proveedores económicos de su familia que se les adjudica socialmente y encerrados en el círculo de tiza del machismo; la situación de los hijos, trabajadores desde edad temprana, criados en estas condiciones. Además del problema actual y presente de la pobreza familiar, está el problema de su reproducción progresiva. Si en una generación el 30 por ciento pobre de una sociedad se quintuplica y el 70 por ciento no pobre se duplica, en veinte años más esa sociedad tendrá un 50 por ciento de ciudadanos pobres que han vivido veinte años de pobreza. Cabe preguntarse si la movilidad social ascendente neta, modificaría esa situación.

Las políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vivienda, educación, salud, nutrición y a disminuir el número de hijos, ya sea que se trate de políticas globales o específicamente destinadas a los pobres, son analizadas con más frecuencia y se dispone de diversos estudios respecto de sus efectos, posibilidades y limitaciones, por lo que no se considerarán en este trabajo. En cambio, han recibido escasa o ninguna atención las políticas destinadas a incidir en la organización familiar de la sociedad, entendiéndose por tal el ciclo de vida familiar (modos de apareamiento; formalidad, duración y estabilidad de las uniones), las condiciones que cada etapa de dicho ciclo presenta a los distintos miembros de la unidad y a las relaciones entre los miembros y entre éstos y la unidad con la sociedad global. El resto de este artículo se centrará en las políticas dirigidas a incidir en la organización familiar de los pobres.

/Los casos

Los casos concretos expuestos en la sección anterior ponen de relieve varios aspectos que deben tenerse en cuenta en la formulación de políticas destinadas a incidir en la organización familiar:

1. Lo que se intenta mantener o modificar son relaciones, sean éstas marido-mujer, padres-hijos, familia nuclear-red de parentesco, unidad familiar-sociedad global. La información estadística de que se dispone proporciona la base cuantitativa de los cálculos de costos y de la población involucrada, pero aporta poco o nada respecto de las relaciones. Por ejemplo, la información censal sobre hogares permite determinar los porcentajes de jefatura masculina o femenina y el tipo, composición y tamaño de los hogares lo que, a su vez, permite hacer algunas inferencias acerca de la estabilidad de las uniones, de las condiciones de vivienda y de la convivencia del grupo nuclear con otras personas, sean éstas parientes o extraños. Pero permite avanzar poco en el conocimiento de las relaciones entre los miembros, entre los grupos nucleares y la sociedad, la naturaleza de las uniones y la razón de ser de todos esos hechos. Algo similar cabría decir de las encuestas de hogares dirigidas a estudiar la distribución del ingreso o el consumo familiar. Los diagnósticos elaborados a partir de este tipo de información (sea censal o por encuesta por muestreo) no apuntan al objetivo relacional por una doble insuficiencia: de información sobre las relaciones mismas; de imputación causal. Sin ésta, los diagnósticos describen las situaciones existentes, pero no proveen de los elementos necesarios para que las políticas ataquen las causas que producen dichas situaciones. Quizá donde los problemas que aquí se señalan se han manifestado más claramente es en la baja eficacia de las políticas dirigidas a controlar la natalidad.

El problema del tipo de información requerido conduce de la mano al de las técnicas de investigación adecuadas. Tratándose de la vida cotidiana de la gente, la técnica utilizada tendría que permitir observar o reconstituir el transcurso de un día típico.

/Tratándose de

Tratándose de relaciones, la técnica a utilizar tiene que permitir recoger la visión de todos los participantes en esas relaciones ^{1/}. En las relaciones marido-mujer, se ha demostrado que la visión de ellas que tienen los maridos no coincide con la visión de las esposas. Lo mismo sucede en las relaciones entre padres e hijos ^{2/}. Para América Latina no hay información acerca de la visión que tienen los jefes de grupos nucleares sobre los programas y la accesibilidad de los organismos estatales y de los programas que éstos desarrollan para beneficiarlos, ni sobre evaluaciones de los organismos estatales sobre estos aspectos. Todo parece apuntar en el sentido de que lo aconsejable es alguna forma de investigación antropológica, con observación participante.

2. La organización de relaciones que se intenta mantener o modificar con las políticas es puesta cotidianamente en operación por las personas en la realización de las distintas actividades que llenan el día y los días sucesivos del ciclo vital y familiar, mediante una asignación de quién hace qué, con qué elementos y cuándo. No debe olvidarse que esa asignación está avalada por un conjunto de normas, valores y creencias que son compartidos en mayor o menor medida. La organización de relaciones no es sino la manera en que las unidades familiares logran solucionar, bien o mal, todos los días, los problemas prácticos de todos los días. Las actividades cotidianas, su asignación y las pautas culturales pertinentes no son deducciones efectuadas a partir de principios científicos, sino que descansan en la comprobación práctica de que funcionan, en los hábitos, las tradiciones, "en un

1/ Oscar Lewis, ibidem.

2/ Instituto Carlos Casanueva, Programa de desarrollo integral de menores. Estudio de la dinámica interna de la familia obrera. Un estudio en familias de obreros especializados del Gran Santiago. CONICYT-UNICEF, Santiago, marzo de 1976, mimeo.

mundo de apariencias y de nociones folklóricas" ^{1/}. Calificar a una forma dada de organización de las relaciones como pintoresca o exótica es reconocer que está tan distante de la propia organización que se ha vuelto incomprensible. Es esta comprensión de las distintas formas de organización y el sentido que tienen en una situación determinada la que hay que rescatar a toda costa si se pretende formular políticas eficaces dirigidas a incidir en el conjunto de relaciones que constituyen la organización familiar. Poco ayudan para lograr esa comprensión los supuestos de que lo urbano o lo rural constituyen realidades homogéneas, o de que hay una conexión mecánica entre el contexto social y la organización familiar. Existen las mediaciones de la religión, la raza, los grupos de referencia, los medios de comunicación social y una serie de fenómenos y procesos cuyo listado sería interminable. Aun el más completo de los listados aportaría poco a la formulación de políticas si no se dispusiera de algunas hipótesis acerca de cómo y en qué sentido inciden en la organización familiar ^{2/}.

La insistencia en la forma de organizarse las relaciones en un contexto dado no debe hacer perder de vista el hecho de que éste y aquéllas son realidades dinámicas en conexión recíproca, aunque con peso específico diferente en su condicionamiento mutuo. Cualquier cambio en el contexto que conduzca a una variación significativa en los recursos (educación, empleo, tiempo, ingresos, distancias, infraestructura de servicios básicos, utensilios, etc.) con que cuenta la unidad familiar para realizar sus actividades cotidianas, implicará

^{1/} Aaron V. Cicourel, "Fertility, Family Planning and the Social Organization of Family Life", en The Journal of Social Issues, vol. XXIII, núm. 4, octubre 1967, pp. 57-81.

^{2/} Melvin L. Kohn, "Social Class and Parent-child Relationships: and Interpretation", en The American Journal of Sociology, vol. LXVIII, núm. 4, enero 1963, pp. 471-480; "Social Class and Parental Values", en The American Journal of Sociology, vol. LXIV, núm. 4, enero 1959, pp. 337-351; "Social Class and the Exercise of Parental Authority", en American Journal of Sociology, vol. 24, núm. 3, junio 1959, pp. 352-366.

una modificación en la manera de llevarlas a cabo y traerá como consecuencia, a corto o largo plazo, algún tipo de modificación en la organización de las relaciones, sin que esa modificación sea necesariamente la adaptación más funcional a la situación ^{1/}. Por su parte, un cambio en la definición de los roles sexuales con la consiguiente mayor igualdad en la relación entre cónyuges, puede tener consecuencias sociopolíticas de gran alcance.

3. Proponer políticas para mantener o modificar la organización familiar existente significa que explícita o implícitamente se está operando con alguna imagen del presente y otra del futuro de esa organización, aunque la imagen futura consista en una prolongación de aquélla del presente. El supuesto de que la organización familiar actual es similar en todo el ámbito nacional o en el rural o en el urbano (extensa, conjunta, conyugal, matrifocal, inestable, etc.), puede llegar a tener consecuencias casi tan funestas como la falta de explicitación del "modelo" de dicha organización que se quiere fortalecer o al que se quiere llegar. En consecuencia, son ineludibles las preguntas acerca de: qué aspectos se desean mantener o cambiar y, en este caso, por cuáles; por qué se quiere mantenerlos o cambiarlos; para qué; con qué medios; con qué consecuencias previsibles directas o derivadas. Si se desea llegar a que una sola forma de organización familiar tenga vigencia en todo el ámbito nacional, todas las preguntas precedentes tenderán a tener respuestas diferentes para las distintas formas que dicha organización tiene en el presente. Si se desea llegar a que coexistan diversas formas, habrá que explicitar los distintos modelos futuros para las diferentes formas actuales. En consecuencia, cualquiera sea el caso, una política nacional sobre la familia tendrá que atender a múltiples situaciones, con lo que los problemas de toda política (qué hacer y cómo hacerlo), adquieren particular relevancia.

^{1/} Thomas Devaney Harblin, Urbanization, Industrialization and Low-income Family Organization in Sao Paulo, Brazil, Cornell University, Ithaca, 1971. Dissertation series, núm. 48.

Este punto remite, por su parte, al de las maneras de definir qué hacer y cómo. ¿Perciben las familias pobres que sus relaciones internas y con la sociedad global constituyen un problema? ¿Si perciben la existencia de problemas, cuáles son esos problemas? Pero las necesidades sentidas por las familias no coinciden necesariamente con las políticas globales de desarrollo. En este caso, ¿es posible, necesario, conveniente, intentar dar solución a esos problemas? Por otro lado, ¿cómo convencer y comprometer a las familias en políticas formuladas para solucionar algún problema que ellas no perciben como tal? Estas preguntas se resumen en los no por conocidos menos trágicos casos de aquel grupo de expertos en desarrollo de la comunidad al que una pobrísima comunidad andina expresó que lo único que necesitaba era una iglesia, o en la instalación de servicios médicos gratuitos en el centro de las ciudades para atender a residentes pobres suburbanos que no tienen dinero para la locomoción.

Aún en sus últimas formulaciones y a pesar de algunos logros parciales que siempre se le han acreditado, el desarrollo de la comunidad no pierde su carácter contradictorio, ambiguo, utópico e imperialista ^{1/} y continúa siendo una metodología costosa en recursos humanos y financieros, y de alcance geográficamente limitado, proclive a la manipulación y el paternalismo. De hecho, más allá de las formulaciones que reactualizan al desarrollo de la comunidad, las posibilidades reales de participación popular son desalentadoras dado el estilo de desarrollo vigente ^{2/}.

Otras propuestas, como la investigación participante ^{3/}, además de partir de supuestos difícilmente sostenibles, reflejan más bien la

^{1/} Naciones Unidas, Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad, Naciones Unidas, ST/SOA/106, Nueva York 1972.

^{2/} Marshall Wolfe, El desarrollo esquivo. Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica, Fondo de Cultura Económica, México 1976, pp. 150-193.

^{3/} Víctor D. Bonilla, Gonzalo Castillo, Orlando Fals Borda, Augusto Libreros, Causa popular, ciencia popular. Una metodología del conocimiento científico a través de la acción, Publicaciones de La Rosca, Bogotá 1972.

angustia de intelectuales ocupados en las ciencias sociales y enfrentan las mismas dificultades que cualquier actividad política disidente. No puede ser de otra manera cuando la investigación participante se basa en el compromiso político del científico social que, conviviendo con la gente y aplicando las técnicas adecuadas, trata de hacerles tomar conciencia de sus problemas, de organizarlos y movilizarlos para plantear sus demandas por intermedio del partido o grupo político al que pertenece el investigador.

La implementación de mecanismos que permitan una comunicación fluida entre los planificadores o diseñadores de políticas y el pueblo en las distintas etapas de la formulación, ejecución y evaluación de los planes o las políticas, es una meta muy alejada para los estilos de desarrollos predominantes en la región.

4. Las precauciones que se acaban de señalar sugieren que el análisis de las políticas dirigidas a alterar la organización familiar de los pobres requeriría un trabajo que excede con mucho los límites del presente. Sin embargo, un somero repaso de algunas políticas puede ser ilustrativo:

a) Postergación de la edad de las uniones. Implícitamente se supone que la edad de la unión es una decisión voluntaria y racional de los individuos, sin reconocer claramente que al tratarse de un comportamiento generalizado y socialmente regulado, debe responder, de alguna forma, a una manera de satisfacer necesidades afectivas y sexuales, de organizar las estrategias de vida. Con la postergación de la edad de la primera unión se busca: una mejor socialización de los niños, criados por parejas más estables ya que se han unido más maduras; un menor número de hijos por reducción del tiempo de exposición a embarazos lo que a su vez redundaría en una disminución de la carga doméstica de las mujeres; un aumento del tiempo que los miembros de la pareja pueden dedicar a su capacitación o, en el caso de la mujer, al trabajo remunerado. Las proposiciones precedentes, sin embargo, apenas resisten su contrastación con los hechos, en especial

/cuando se

cuando se trata de los sectores pobres de la población. Si bien podría aceptarse la existencia de una relación directa entre la edad y la madurez personal, no es tan clara la relación entre la edad de la primera unión y en estabilidad y, menos aún, la relación entre la estabilidad de la unión y la mejor socialización de los hijos. Tampoco es demasiado clara la relación entre la edad de la primera unión y el número de hijos en sectores de la población donde se combinan relaciones sexuales más o menos libres y tempranas con desconocimiento y/o falta de acceso al uso de métodos anticonceptivos. Por último, los sectores pobres de la población participan marginalmente tanto del sistema educativo como del mercado de trabajo, por lo que la postergación de la edad de la primera unión carece de todo efecto significativo. La imposición de una edad mínima para contraer matrimonio, la elevación de los requerimientos educacionales para acceder al trabajo son, por sí solas, medidas de escasa o ninguna eficacia cuando se trata de los pobres.

b) Formalización de las uniones. Estas políticas parten del supuesto de que las uniones formalizadas establecen con mayor precisión los derechos y deberes de los contrayentes y sus hijos lo que, a su vez, incidiría en una mayor estabilidad de las uniones, la paternidad responsable, la situación de las mujeres y los menores, la disminución de la tasa de ilegitimidad. Las medidas que suelen adoptarse para lograr el objetivo, tales como dar preferencia en el otorgamiento de créditos, vivienda, comedores infantiles, etc. a las uniones formalizadas, por sí solas y en el mejor de los casos, tienen una eficacia relativa. La unión se formaliza pero sigue rigiéndose por las normas y costumbres vigentes que establecen las obligaciones y derechos de las partes. La eficacia de las medidas se ve afectada, además, porque los pobres o no disponen del dinero para la formalización, o ignoran que pueden hacerlo gratuitamente o no pueden obtener los documentos administrativos y policiales requeridos (actas de nacimientos, documentos de identidad, etc.) o, por último, no tienen acceso a los servicios que les darían preferencia si hubieran formalizado su unión.

/c) Estabilidad de

c) Estabilidad de las uniones. Se supone que el logro de este objetivo permite: disminuir el número de hijos por mujer, dado que ésta tiende a aportar hijos a cada nueva unión; mejorar la socialización de los hijos por la permanencia de ambos padres y la acomodación mutua de éstos resultante de la dependencia recíproca más o menos prolongada; evitar los posibles conflictos que surgen de la existencia de hijos de uniones sucesivas. La inestabilidad de las uniones como pauta social y comportamiento generalizado parece tender a desarrollarse en sectores sociales donde el hombre no consigue trabajo estable, relativamente próximo a su hogar y con ingresos suficientes y donde la mujer depende de la presencia de un hombre para su mantenimiento y el de sus hijos y/o por razones de seguridad y valoración social. En consecuencia, para lograr una mayor estabilidad de las uniones de los sectores pobres, parece más efectivo atacar las causas que producen estas circunstancias que adoptar medidas educativas o disposiciones legales que establezcan la igualdad de los cónyuges durante las uniones o en el momento de su disolución o la imposibilidad de formalizar nuevas uniones.

d) Disminución de las tasas de ilegitimidad. Estas políticas se relacionan con las destinadas a la formalización de las uniones, así como con las destinadas a evitar el problema de las madres solteras, las uniones múltiples o la poligamia informal. Con ellas se busca establecer con precisión la paternidad a los efectos de exigir que se asuman las responsabilidades correspondientes o los derechos de herencia. Donde aquellas responsabilidades son difíciles de cumplir y más aún de exigir judicialmente, o la legislación sobre la herencia es distinta de las costumbres arraigadas o no hay nada que legar, es dudosa la eficacia de este tipo de políticas.

e) La situación de las mujeres. Estas políticas pueden desarrollarse en distintos sectores (educación, salud, vivienda, etc.) a través de una multitud de medidas según se desprende de los planes de acción mundial y regionales elaborados al respecto. Los objetivos de estas políticas pueden ir desde la erradicación de la discriminación

/sexual en

sexual en la educación y en lo económico, el reconocimiento y valoración por la sociedad de las actividades que desarrollan las mujeres hasta la participación política. Algunas medidas destinadas exclusiva o predominantemente a las mujeres (salud materno-infantil, capacitación en la elaboración y comercialización de artesanías, etc.) pueden ser beneficiosas tanto para ellas como para sus familias y pueden llevarse a cabo de manera más o menos independientes de las condiciones de vida familiares. Otras medidas, en cambio, tendrán muy poca eficacia si no tienen en cuenta no sólo dichas condiciones de vida, sino también las posibilidades de atenderlas con los recursos nacionales disponibles. Por ejemplo, las políticas destinadas a elevar los niveles educativos requieren que la familia disponga de un ingreso tal que permita el acceso y la permanencia en el sistema escolar, así como la posibilidad de que la mujer tenga algún tiempo libre. Dadas las condiciones del mercado de trabajo y la responsabilidad del trabajo doméstico cuya carga resulta agobiante dadas la inaccesibilidad de ciertos bienes y la carencia de servicios de infraestructura, es poco probable que las familias pobres estén en condiciones de alcanzar esos requisitos mínimos. En consecuencia, las políticas destinadas a mejorar la situación de las mujeres pobres y a integrarlas en el proceso de desarrollo deben tener en cuenta que sus vidas están indisolublemente unidas a las condiciones de vida de sus familias y a las responsabilidades que en éstas se adjudican socialmente a las mujeres.

f) La situación de los menores. Tanto por razones emocionales como por sus consecuencias a futuro, estas políticas tienen mayor probabilidad de obtener apoyo en especial aquéllas dirigidas a lograr niveles adecuados de alimentación, educación y salud. La eficacia de estas políticas depende de que las familias no retiren a los niños del acceso a esos servicios por necesitar su aporte como obtenedores de un ingreso o para el trabajo doméstico, y del acceso de los servicios a los menores librados a su suerte, a la vagancia, a la mendicidad, por

/la falta

la falta de alguno de los padres, o por la ausencia de ambos dedicados a obtener medios de subsistencia.

g) Las relaciones marido-mujer. Estas políticas tienen pocas probabilidades de éxito con las parejas pobres que bordean la treintena y tienen varios hijos. Los grupos focales a los que estas políticas debieran dar preferencia se ubican entre los adolescentes y en las uniones recientes. Sin embargo, es dudoso el resultado de estas políticas basadas normalmente en medidas educativas, mientras persista el marco estructural que condiciona el tiempo que la pareja pasa junta, la privacidad mínima para las relaciones sexuales o la comunicación interpersonal, la separación de roles sexuales que define ámbitos de decisiones y actividades relativamente aislados.

Las mismas condiciones estructurales deben tenerse en cuenta en las políticas dirigidas a mejorar las relaciones entre padres e hijos. Las constelaciones de padre ausente y desvalorizado, madre intropunitiva y gran número de hijos parece ser frecuente en las familias pobres y reiteradamente se han señalado sus consecuencias sobre la socialización de los hijos dados los modelos paternos y maternos que tienen disponibles, y la existencia de una dominación familiar violenta e ilegítima que conduce a la disociación de poder y moral, y a la incomunicación intrageneracional. Estos hechos no dependen tan sólo de características individuales sino que encuentra su raíz más profunda en las condiciones de existencia de la familia.

h) Las conexiones con la sociedad global. Estas políticas tienen por finalidad mejorar el acceso de las familias pobres (qua familias) a distintas clases de bienes y servicios (vivienda, salud, servicios de infraestructura, etc.). En políticas de este tipo tiene importancia la naturaleza de las relaciones que se establecen entre las familias y los organismos administrativos. Entre los aspectos de esas relaciones que deben tenerse en cuenta, cabe citar: i) la organización del grupo focal, ya que las políticas pueden intentar una aproximación por intermedio de cada unidad familiar o una aproximación por intermedio de la

/organización de

organización de las familias en asociaciones con base territorial (asociaciones vecinales) a fin de estructurar sus demandas y aunar sus recursos; ii) la duración de la política, ya que puede tratarse de una acción puntual (entrega de alimentos o medicinas) o de una acción periódica (visitas de dispensarios ambulantes o de asistentes sociales cada cierto tiempo), o de una acción continua que procure vincular establemente a las familias o sus asociaciones territoriales con los servicios públicos; iii) la flexibilidad de las políticas, ya que puede tratarse de políticas que entreguen un bien o servicio determinado y de una manera establecida, o de políticas que recojan de alguna forma las necesidades de las familias, o de políticas en cuya formulación y ejecución tengan parte activa las asociaciones territoriales de familias. La elección de uno u otro tipo de relaciones tiene consecuencias directas en la movilización y participación de las familias y sus miembros en la sociedad y definen el modelo socio-organizativo que se está poniendo en práctica y que podrá ser desde inmovilista (políticas puntuales, rígidas y con cada familia por separado) hasta movilizador (políticas continuas, flexibles y con asociaciones de familias), pasando por toda una gama de combinaciones intermedias.

5. Teniendo en cuenta los casos concretos expuestos en la sección C y el repaso de algunas políticas efectuado en el párrafo precedente, puede sugerirse que una política destinada a mejorar la situación de las familias pobres debiera consistir en un paquete de acciones que incluyera, mínimamente:

a) La provisión a los jefes de hogares, de empleo estable, con un ingreso mínimo suficiente y próximo a la unidad familiar. El ingreso mínimo suficiente disminuye al menos la necesidad de que otros miembros de la familia, en especial los menores, deban incorporarse tempranamente al mercado de trabajo en condiciones de calificación insuficiente y abandonar el sistema educativo. El trabajo estable refuerza el efecto anterior y otorga una base de legitimidad a la figura paterna. El trabajo próximo a la unidad familiar evita los trabajadores

/migrantes con

migrantes con su secuela de hogares en los que falta el padre y aumenta la posibilidad de relaciones entre los miembros.

b) Programas de salud, vivienda, educación e infraestructura de servicios básicos (electricidad, agua, etc.). Estos programas si bien redundan en beneficio de la calidad de la vida de todos los miembros de la familia, benefician especialmente a las mujeres, ya que alivian enormemente la carga del trabajo doméstico.

c) Programas de educación familiar masiva, especialmente dirigidos a elevar el nivel de información y de comunicación de los miembros de las unidades nucleares y a combatir los estereotipos sexuales, especialmente dirigidos a la juventud a partir de la enseñanza primaria. Estos programas no sólo tienen una finalidad propia sino que refuerzan los efectos de las políticas indicadas previamente las que, dejadas a su propia acción, darían resultados a largo plazo sobre las relaciones familiares.

d) Programas de organización de las familias en asociaciones sobre la base del vecindario, tendientes a lograr que las familias presenten sus demandas en forma estructurada a los distintos servicios estatales y a que éstos cuenten con interlocutores válidos entre la población, alentando la participación de las mujeres en dichas asociaciones. (La necesidad de estos programas ha sido destacada en el párrafo 4, b.)

Este paquete de acciones se considera mínimo porque la falta de cualquiera de ellos deja intacta o las limitaciones económicas que condicionan la organización familiar de los pobres, o los componentes normativos e ideológicos de esa organización, o su reiteradamente reconocida forma particular de conexión con la sociedad global.

Pero además, se considera mínimo porque los gobiernos de la región están implementando, en mayor o menor medida, políticas en casi todas las direcciones indicadas, destinando a tales efectos recursos humanos y financieros. La institución de un ministerio (o algún organismo de ese nivel) de la familia, con departamentos

/especialmente dedicados

especialmente dedicados a la situación de la mujer, los menores y la juventud, con funciones de investigación, información, coordinación, formulación e implementación de políticas, no requeriría de financiamientos excesivos y podría resultar de utilidad para aumentar la racionalidad de las actividades y coordinarlas, integrándolas y evitando duplicaciones. Una coordinación de esta naturaleza permitiría, a su vez, incrementar la racionalidad de la utilización de la ayuda internacional sin que por eso deba dejar de exigirse a las distintas agencias que prestan asistencia técnica o financiera que aumenten la cooperación y coordinación entre ellas.

6. La inserción de las políticas dirigidas a mejorar la situación de las familias pobres en la planificación global del desarrollo permanecerá problemática por las razones políticas, burocráticas, financieras, etc., tantas veces reiteradas. Es interesante llamar la atención sobre algunas razones conceptuales y teóricas que impiden esa inserción:

a) La planificación se centra en agregados económicos (producto bruto, tasas de crecimiento, montos globales disponibles y asignables a los programas y proyectos, participación de las ramas de actividad en la composición del producto, inversión, sector externo, etc.), dando por hecho que el sistema socioeconómico mantendrá básicamente su estructura de funcionamiento y poniendo en un plano muy desdibujado la calidad de la vida de la población que resulta del comportamiento de esos agregados.

b) La planificación opera con la sociedad como agregado de individuos atomizados, productores o consumidores, y obtiene la información necesaria de estimaciones provenientes de los mercados de trabajo, bienes y servicios. Sin embargo, las familias siguen siendo una mediación importante en la cantidad y calidad de la oferta de fuerza de trabajo y de la demanda de bienes y servicios y, además, es sabido que las familias viven en situaciones socioeconómicas muy dispares. No obstante y dado que la calidad de la vida, en el mejor

/de los

de los casos, es incluida en los planes sólo como una verbalización, la planificación sigue utilizando el insuficiente concepto de individuo promedio: consumidor medio, promedio de camas por habitantes, porcentaje de individuos de tal o cual cohorte de edad que demandarán matrícula en la enseñanza primaria o se ofrecerán en el mercado de trabajo.

c) Por tanto, desde un punto de vista teórico, mientras no sea posible la conexión entre los agregados económicos y la vida cotidiana de las familias y sus miembros, no parece ser posible una planificación real del mejoramiento de la calidad de la vida y, en consecuencia, la inserción válida de las políticas dirigidas a paliar la pobreza en la planificación global. La carencia de puentes conceptuales entre la micro y la macro economía, entre los análisis de la estructura y los de la coyuntura económica, la insuficiencia de las proposiciones sociológicas generalizables, más que desalentar debieran redoblar los esfuerzos de elaboración, ejecución y evaluación de programas y proyectos orientados a la acción, aprovechando cada uno de ellos como base para una crítica teórica que permita, alguna vez, que la justicia y el desarrollo social se constituyan efectivamente en el eje de la planificación.

E. Conclusión

En este artículo se ha partido de que aún dentro de los estilos de desarrollo vigentes se puede hacer algo por los pobres y que eso, además de urgente, es mejor que nada. Sea a través de medidas globales (empleo, distribución del ingreso, etc.) o específicamente dirigidas a los sectores pobres de la población, las políticas pueden enmarcarse en dos grandes líneas estratégicas, una de las cuales define al grupo focal como compuesto por individuos y la otra lo define como compuesto por familias.

Tal vez algunas políticas de corto plazo puedan ser eficaces si optan por la estrategia individual (como las de empleo), ya que

/en ellas

en ellas parecen tener menor incidencia la situación de las unidades familiares y de la organización familiar. Pero es poco probable que otras políticas de corto plazo (salud, vivienda, educación) y todas las políticas de mediano y largo plazo, tengan alguna eficacia si en su formulación y ejecución no se opta por la estrategia familiar y se tienen en cuenta las condiciones de vida de las unidades familiares y las razones profundas de las que resulta la organización familiar como estrategia de vida. Esto parece ser válido no sólo para las políticas llamadas sociales, como la educación, sino también para políticas de otro tipo, como, por ejemplo, las de reforma agraria.

EVIDENCIA EMPIRICA SOBRE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL
SEGUN TAMAÑO DE EMPRESA

Edgar Ortegón

Presentación ^{†/}

Cualquiera sea la variable clasificatoria que se utilice, no hay duda de que el problema de la eficiencia y el de la intensidad en el uso de los factores constituyen las principales interrogantes para convertir a la pequeña industria en uno de los principales pilares de las políticas de erradicación de la pobreza. Respecto al test de la eficiencia, ha sido tradicional el utilizar comparaciones internacionales o interindustriales para medir su comportamiento y tendencias. Como es de esperarse, el análisis comparativo de la pequeña y mediana industria señala una marcada dicotomía en términos de productividad media del trabajo. Como explicaciones a este diferencial se suelen mencionar diversos factores de orden técnico e institucional. A pesar de que algunos de estos factores pueden tener cierta validez, desde el punto de vista del diseño de las políticas, el diagnóstico es poco operativo.

El presente trabajo pretende profundizar un poco más sobre la calificación del personal ocupado en la industria manufacturera según tamaño de empresa. En especial, se pretende verificar empíricamente la hipótesis sobre la especialización de la pequeña empresa en el uso de mano de obra no calificada. Si esto es así, no cabría duda que un incremento de unos pocos años de educación o capacitación puede tener un efecto muy importante sobre la productividad y la movilidad en personas con muy escasa o ninguna calificación. Es oportuno destacar que las variables anteriormente mencionadas se consideran cruciales dentro del diagnóstico de la pobreza absoluta.

^{†/} Este trabajo fue posible gracias a la colaboración del señor Abraham Husid de la Unidad de Computación de la CEPAL.

/La información

La información primaria del trabajo está tomada del Censo de Recursos Humanos de 1971 para la industria manufacturera en Colombia. Esta cubre 100 ocupaciones dentro de un gran total de 326 826 trabajadores.

A. Calificación de la mano de obra: hipótesis alternativa a las diferencias en productividad según tamaño de empresa

Estudios recientes relacionados con la magnitud y características de la pobreza urbana han vuelto a despertar un gran interés por la pequeña y mediana industria. En general, este interés está íntimamente asociado con la necesidad de generar una mayor demanda por trabajo productivo en economías con exceso de mano de obra ^{1/} ^{2/}. En estas economías el problema del empleo se caracteriza por un crecimiento de la oferta de trabajo no calificado, a través de la migración rural-urbana y el crecimiento de la población, superior a la demanda de trabajo de los sectores de mayor avance tecnológico. Este persistente desequilibrio ha generado ya sea altas tasas de desempleo u ocupaciones de baja productividad.

El desajuste entre oferta y demanda podría ser explicado parcialmente por imperfecciones del mercado que resultan de subsidios y políticas inadecuadas para la dotación existente de factores. O, por las características mismas del avance tecnológico que se caracteriza por ser ahorrador de mano de obra. Sea cual fuere la explicación que se adopte, dos hechos son indiscutibles: en primer lugar, el "efecto sustitución" de capital por trabajo es cada vez más persistente y, en segundo lugar, el "efecto escala" de un aumento en la producción sobre el empleo no se compagina con los excedentes de mano de obra.

^{1/} Richard Webb, "On the Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment" BIRF, Working Paper núm. 227, enero 1976, p. 26.

^{2/} Banco Mundial, Urban Poverty, marzo 29, 1976, pp. 15-16.

Tal como se deduce de las cifras del Cuadro 1, durante el período 1969-1974 la participación de las empresas con menos de 20 trabajadores disminuyó ostensiblemente. Igual fenómeno se observa para las empresas medianas. Aquellas con más de 100 trabajadores, por el contrario, aumentaron su participación al pasar de 58.3 a 66.6 por ciento.

De otra parte, una de las generalizaciones que con mayor frecuencia se menciona al caracterizar a los países subdesarrollados hace referencia al crecimiento desigual de los salarios entre sectores. Se argumenta que los salarios reales en el sector moderno aumentan mucho más rápido que en los sectores tradicionales o informales y en algunos casos a un ritmo mayor que el producto interno bruto. Como explicación a este diferencial de salarios, se destacan las siguientes hipótesis:

a) existe una diferencia significativa en la composición de la fuerza de trabajo por niveles de educación y calificación;

b) las empresas de mayor tamaño a la vez que utilizan tecnología intensiva en capital se especializan en recursos altamente calificados, para realizar las mismas o similares labores que en sectores más atrasados;

c) debido a la mayor presión y organización de los sindicatos en los sectores modernos, las empresas se ven obligadas a pagar mejores salarios por el mismo trabajo que en el resto de la economía;

d) algunos autores sostienen que las empresas intensivas en capital pagan mejores salarios para disminuir la rotación - turnover - de trabajadores y con ello, los costos de entrenamiento y otros costos adicionales para garantizar su estabilidad ^{1/}.

^{1/} Para una excelente revisión teórica ver William R. Cline, "Distribution and Development", Journal of Development Economics, febrero, 1975, p. 370.

Cuadro 1

RESUMEN ESTADISTICO SEGUN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS

Escala de personal ocupado	Establecimientos				Personal ocupado			
	1969		1974		1969		1974	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total del país	7 682	100.0	6 066	100.0	326 826	100.0	448 174	100.0
Menos de 5	529	6.9	29	0.5	1 689	0.8	95	0.1
De 5 a 9	2 433	31.7	369	6.0	16 769	5.1	2 808	0.5
De 10 a 14	1 176	15.3	1 104	18.2	13 685	4.1	13 058	2.9
De 15 a 19	664	8.6	778	12.8	11 132	3.4	13 110	2.9
De 20 a 24	524	6.8	579	9.5	11 491	3.5	12 721	2.8
De 25 a 49	1 102	14.3	1 441	23.8	37 824	11.6	50 306	11.2
De 50 a 74	416	5.4	543	9.0	25 053	7.6	33 112	7.4
De 75 a 99	213	2.8	283	4.7	18 320	5.6	24 276	5.4
De 100 a 199	334	4.4	483	8.0	46 839	14.3	67 266	15.0
De 200 y más	291	3.8	457	7.5	144 024	44.0	231 422	51.6

Escala de personal ocupado	Sueldos y salarios (porcentaje)		Prestaciones sociales (porcentaje)		Producción bruta (porcentaje)	
	1969	1974	1969	1974	1969	1974
	Total del país	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 5	0.7	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1
De 5 a 9	2.1	0.4	0.8	0.2	2.1	0.3
De 10 a 14	2.1	1.4	0.9	0.7	2.4	1.4
De 15 a 19	2.0	1.6	1.0	0.8	2.0	1.5
De 20 a 24	2.2	1.6	1.4	0.9	2.4	1.6
De 25 a 49	8.0	7.1	5.4	4.3	9.8	7.1
De 50 a 74	6.6	5.5	5.1	3.8	7.0	5.9
De 75 a 99	5.0	4.6	4.1	3.5	5.6	4.8
De 100 a 199	15.6	14.2	14.1	11.8	16.4	14.9
De 200 y más	55.7	63.5	67.0	74.0	52.0	62.4

Fuente: DANE, Industria Manufacturera, 1974. Bogotá.

/El diferencial

El diferencial de salarios entre el sector moderno y el sector tradicional, para la misma ocupación, genera un flujo de trabajo de un sector a otro. Sin embargo, este flujo no ha sido capaz de alcanzar la igualación de salarios entre los dos sectores. En general, por razones técnicas e institucionales el salario es inflexible hacia abajo en los sectores modernos y "flexible" en los tradicionales. Las fuerzas de demanda no han alcanzado a absorber el excedente de mano de obra y las de oferta no han facilitado una reducción en las remuneraciones reales como para hablar de una situación de equilibrio. Frente a las presiones de oferta, lo que se observa en el sector moderno es una legislación protectora que favorece ante todo a los ya ocupados antes de facilitar la entrada de quienes buscan por primera vez empleo. Ejemplos de esta situación lo constituyen las prohibiciones de contratación temporal entre los aspirantes, las disposiciones sobre horas extras, las restricciones al despido de personal y todas aquellas normas de carácter laboral que frenan la movilidad ocupacional a través de los obstáculos a la entrada de nuevos trabajadores. En contraste con esta situación, en los sectores tradicionales, la presión de oferta ayuda a congelar o deprimir los salarios reales.

De acuerdo a la teoría neoclásica, el ajuste en el mediano y largo plazo de las fuerzas de oferta y demanda tanto por parte de los empresarios como de los trabajadores tiende a reflejar la productividad marginal de los trabajadores en las distintas ocupaciones. Así, los empresarios están dispuestos a pagar mayores salarios en aquellas ocupaciones con exceso de demanda y las personas por su parte, se ven motivadas a invertir en educación en aquellas ocupaciones que ofrezcan mejores perspectivas. En el fondo, un aumento en el nivel de educación de los trabajadores de más bajo nivel se espera que produzca los siguientes efectos: primero, el mayor nivel de educación aumenta la productividad y por lo tanto los salarios. Segundo, reduce la oferta de trabajadores no calificados, conduciendo a un aumento en sus salarios. Tercero, aumenta

/la oferta

la oferta de trabajadores calificados, disminuyendo sus salarios relativos. El resultado neto es que el producto aumenta, y la distribución de ingresos mejora ^{1/}. Ahora bien, el hecho de que la educación refleje o no el valor de la productividad marginal depende fundamentalmente del grado de competencia que se da en el mercado, del tipo de control que los empresarios puedan ejercer sobre la contratación de mano de obra, del comportamiento maximizador de ganancias por parte de los empleadores y del posible grado de causalidad entre educación y eficiencia o productividad de los trabajadores.

Respecto al primer supuesto, las imperfecciones del mercado laboral parecen ser más comunes que las mismas perfecciones. La situación monopólica de ciertas empresas les permite fijar en forma independiente, de las condiciones del mercado, los niveles de remuneración sin que esto exija una correspondencia exacta con los niveles de productividad. La condición de "únicos" en el mercado facilita la adopción de ciertos sistemas de pago que son incompatibles con la cantidad de bienes y servicios producidos por cada trabajador. La acción de los sindicatos ha elevado, en algunos casos, en forma artificial el costo de la mano de obra creando, por lo tanto, distorsiones entre el costo privado y el costo social del factor trabajo. El proceso de información sobre el mercado del trabajo genera por lo regular barreras a la movilidad ocupacional lo cual, en una u otra forma, afecta los costos de contratación de mano de obra.

Además de las imperfecciones del mercado, el supuesto del control de la demanda de trabajo por parte de los empresarios es parcialmente válido. En la mayoría de las economías latinoamericanas

^{1/} Para una serie de argumentos adicionales que sirvieron de guía a este estudio ver Corporación Centro Regional de Población, Papel de la educación en el sector "tradicional urbano" de la Economía, Bogotá, D.E. noviembre, 1974.

el Estado constituye el principal empleador. Exceptuando el sector manufacturero, en los demás sectores urbanos, el gobierno tiene una alta participación a través de los servicios administrativos y personal técnico. Por lo general, los sistemas de remuneración son diferentes y simultáneamente con la remuneración en efectivo se ofrece todo un paquete de subsidios y bonificaciones que hacen difícil el mantener una identidad estricta entre salarios y productividad marginal. Todo depende, claro está, de lo que se entienda por productividad y dentro de qué contexto teórico se analice el concepto.

En relación al comportamiento maximizador de ganancias por parte de los empresarios, su validez puede tener mayor asidero dentro de las empresas tecnológicamente más avanzadas. En las empresas pequeñas, la composición de la fuerza de trabajo hace difícil su funcionamiento en base al objetivo de ganancias. El hecho de estar constituidas en su mayoría por ayudantes familiares no remunerados y por empresarios independientes hace que el nivel de ganancias no alcance la prioridad que existe dentro de la de mayor tamaño.

En base a la anterior discusión, las páginas siguientes tienen como objetivo central analizar el tipo de recursos humanos y grado de calificación del personal ocupado según tamaño de la empresa. Según sea su distribución, se podrá dilucidar en qué medida el uso de técnicas intensivas en mano de obra calificada explican las diferencias en remuneración y por lo tanto, en productividad, según tamaño de los establecimientos.

B. Análisis de los resultados

La Encuesta Nacional de Recursos Humanos tuvo por objeto conocer la estructura ocupacional de la industria colombiana y, en especial, la calificación del personal según sexo dentro de los diferentes tamaños de empresa. La información fue recogida en 12 ciudades

/(Bogotá, Medellín,

(Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Ibagué, Cúcuta, Manizales, Pereira, Cartagena, Palmira, Bucaramanga y Armería) entre julio de 1970 y julio de 1971. Para los dos primeros tamaños de empresa se realizó una muestra del 10 por ciento y 20 por ciento respectivamente y censo para el tercer tamaño. Gracias a la colaboración de la Unidad de Computación de CEPAL fue posible presentar los cuadros del presente trabajo.

Incluyendo todas las actividades industriales - CIIU, revisión 2 - la industria manufacturera en Colombia ocupa a un gran total de 327 570 personas de las cuales 236 263 son hombres y 91 307 mujeres. Es decir, el 72.12 por ciento y el 27.87 por ciento respectivamente. Del total de trabajadores habría 54 107 que necesitaban capacitación para desempeñar mejor sus funciones y tener, por lo tanto, la posibilidad de mayores remuneraciones.

En relación a la pequeña empresa ésta ocupa a 44 899 trabajadores de los cuales 33 642 son hombres y 11 257 son mujeres, lo cual equivale al 75 por ciento y 25 por ciento respectivamente. Respecto al total del empleo industrial su participación escasamente alcanza al 13.7 por ciento.

Al analizar las 12 primeras ocupaciones dentro de las empresas que poseen de 5 a 19 personas se observan algunos aspectos de gran significado para el diseño de las políticas. En primer lugar, según sexo, las ocupaciones varían considerablemente, figurando en primer lugar aquellas que demandan una cierta calificación o aprendizaje con la práctica - learning by doing - contradiciendo, por lo tanto, ciertas ideas a priori - sobre las ocupaciones que con una mayor participación se suponen utilizan mano de obra de relativa calificación. Los hombres se concentran en actividades de dirección, industria de alimentos y bebidas, elaboración de metales, artes gráficas, industria del cuero y en general, alrededor de la industria liviana con características artesanales o de reducida escala. Las mujeres por el contrario, encuentran preferencialmente ocupación

/en la

en la industria de la confección, servicios de oficina, comercio, servicios e industria de hilados y tejidos (ver cuadros 3 y 6).

En el caso particular de Colombia los datos de la encuesta contradicen parcialmente algunos de los argumentos intuitivos más comunes sobre la pequeña empresa. Por lo regular, existe la tendencia a preconcebir el funcionamiento de este tipo de empresas y en base a tales preconcepciones diseñar las políticas. "The intuitive arguments in favor of small firms are that they preserve the decentralized and competitive nature of the economic system. The explicit arguments in their favor concern their ability to act as good conduits for local capital where no capital markets exist, to employ labor-intensive techniques of production, so as to absorb a part of the economy's labor surplus, and in general to respond quickly to opportunities created by a changing environment in order to prevent any serious imbalances from occurring in the economy" ^{1/}.

Las descripciones intuitivas sobre la naturaleza de la pequeña empresa generalmente le asignan una ilimitada capacidad de absorción de mano de obra no calificada. Se le considera el primer y más fácil "receptor" de los flujos migratorios campo-ciudad y, por lo regular, se cree que posee un reducido poder competitivo. Sin embargo, la realidad en base a la información disponible presenta un cuadro diferente que induce a reconsiderar ciertos esquemas sobre la forma de combatir la pobreza.

Al pasar a un tamaño de empresa intermedio o sea, a aquellas empresas que emplean de 20 a 49 personas se notan algunos cambios cualitativos y cuantitativos de consideración. La participación dentro del empleo total aumenta y la ocupación según sexo tiende a ser un poco más balanceada, dando una mayor oportunidad a las mujeres. En cuanto a las ocupaciones con mayor participación dentro

^{1/} Michael Anderson, "A Model of the Small Chilean Firm", Dissertation Series, Latin American Studies Program, Cornell University, 1972, p. 140.

Cuadro 2

FUERZA DE TRABAJO EN EL SECTOR TRADICIONAL URBANO SEGUN
GRUPOS OCUPACIONALES, 1970
(porcentajes)

	Total STU	Lima
Como porcentaje del total STU en Perú	100	43.9
Principales grupos	100	100.0
Tenderos	15.3	12.0
Empleados del comercio (<u>shop employees</u>)	3.7	4.5
Vendedores ambulantes	7.6	11.0
(Sub-total: comercio pequeña escala)	(26.6)	(27.5)
Servicio doméstico	12.7	18.5
Servicios personales: meseros, barberos, lavanderos	11.6	12.4
Barberos y carpinteros	11.1	10.5
Trabajadores del transporte	6.0	5.5
Trabajadores de la construcción	5.4	4.0
Carniceros, pasteleros y otros asimi- lados a la industria de alimentos	3.6	1.7
Profesores, enfermeras y otros servicios a la comunidad	2.5	3.0
Carpinteros y fabricantes de muebles	2.5	2.2
Otras actividades del STU	12.1	13.9
STU como porcentaje del total de la fuerza de trabajo urbana	58.7	52.9

Fuente: Richard Webb, The Urban Traditional Sector in Peru, IBRD,
1975, p. 35, mimeo, cuadro 5.

/de los

de los hombres - en comparación con la pequeña empresa - se observan algunos cambios en cuanto al orden pero, en conjunto, continúa prevaleciendo la misma estructura ocupacional. Sin embargo, se percibe una progresiva especialización en favor de actividades relacionadas con la industria metal-mecánica, dejando de lado actividades como la sastrería, peletería, servicios (carteros-mensajeros) y ocupaciones de carácter administrativo. En las mujeres, por el contrario, se nota una menor movilidad ocupacional y salvo ciertas actividades relacionadas con el comercio, la pequeña y la mediana empresa no ofrecen cambios en cuanto a su estructura en el empleo (ver cuadros 4 y 7).

Las ocupaciones dentro de la pequeña empresa en comparación con los demás tamaños constituyen diferencias de grado antes que de clase. Esto hace que las posibilidades de absorción de mano de obra no sean tan amplias como la literatura al respecto parece insinuarlo. Si tomamos, por ejemplo, la estructura ocupacional del sector tradicional urbano y la comparamos con la de la pequeña empresa se observarán claramente las diferencias en cuanto a calificación y especialización (cuadros 2 y 6). Mientras que en el primero predominan los autoempleados, trabajadores de tiempo parcial, servicios domésticos y en general, actividades que no requieren de un contrato formal, en la pequeña empresa, por el contrario, las ocupaciones con una alta participación se caracterizan por exigir un cierto nivel de entrenamiento y de "protección" a través de la acción de los sindicatos o del gobierno. Tal como concluye un estudio reciente "The contrast between the 'vertical' development of the formal urban sector and the 'horizontal' development of the informal sector increases inequality. This phenomenon is in many cases accentuated by government policy of fostered industrialization and labor legislation, which permit a rapid increase in quasi-rents and wages in the formal sector, with a relatively smaller effect on employment growth" ^{1/}.

^{1/} Dipak Mazumdar, "The Urban Informal Sector", World Development, 1976, vol. 4, núm. 8, pp. 675-676.

En las empresas con más de 50 trabajadores los hombres participan con el 72.5 por ciento y las mujeres con el 27.5 por ciento de un gran total de 231 420 trabajadores que representan el 70.6 por ciento del total del empleo industrial. En cuanto al ranking de las primeras ocupaciones los hombres muestran una progresiva inclinación hacia las actividades metalúrgicas, electricidad, electrónica, textiles, y desempeño de labores que significan dirección, vigilancia y confianza. Es decir, aparentemente la escala de producción presupone una mayor delegación de funciones por parte de los empresarios. Las actividades de las mujeres como en el caso de la pequeña y mediana industria, continúan siendo las mismas. Esto demuestra una vez más la rigidez y poca movilidad que ofrece el mercado del trabajo industrial para la mujer. En términos cuantitativos mientras las 12 primeras ocupaciones brindan empleo a 106 163 hombres, en las mujeres el mismo número de ocupaciones sólo cubre a 50 594 mujeres lo que equivale al 80 por ciento del empleo femenino dentro de las empresas con más de 50 trabajadores (ver cuadros 5 y 8).

En general, tanto para los hombres como para las mujeres se observa un "efecto escala" respecto a la ocupación. Para los primeros la participación dentro de las empresas pequeñas, medianas y grandes es de 14.24 por ciento, 14.66 y 71.10 por ciento respectivamente. Para las mujeres los porcentajes son en su orden de 12.33 por ciento, 18.19 por ciento y 69.48 por ciento en las empresas con más de 50 personas.

Como conclusión de los cuadros 3, 4 y 5 se podría decir que no existen diferencias significativas en cuanto al tipo de ocupación según tamaño de los establecimientos. Salvo una ligera sustitución de ciertas actividades de carácter artesanal por otras de mayor calificación, la estructura ocupacional es muy semejante. Es decir, la ocupación no explica per se las diferencias según tamaño de los demás indicadores como remuneración, productividad y valor agregado. Por lo tanto, asignar recursos o diseñar políticas de erradicación

/de la

de la pobreza en base a la variable ocupación puede conducir a errores sobre la percepción de los grupos focales y menoscabar el objetivo de redistribución en favor de los más pobres. En este sentido, se hace necesario el tener un mayor conocimiento sobre la intensidad en el uso de los factores y la naturaleza de los insumos complementarios.

C. Personal que necesita calificación

Si la ocupación no explica por sí sola las diferencias con respecto a las demás variables que caracterizan el mercado del trabajo, es indudable que la calificación adquirida por cada trabajador refleja mejor las diferencias en productividad según tamaño de los establecimientos.

De acuerdo a la encuesta nacional de recursos humanos existe un gran total de 54 107 trabajadores que necesitan calificación. Si se recuerda que para los dos primeros tamaños se realizó una muestra de 10 por ciento y 20 por ciento respectivamente, el problema de la calificación es altamente significativo. De acuerdo al tamaño de los establecimientos la pequeña industria posee un 22.7 por ciento de trabajadores que necesitan calificación, la mediana posee un 19.35 por ciento y la grande un 57.92 por ciento. En consecuencia, es importante destacar cómo a medida que crece el tamaño las necesidades de educación y entrenamiento son mayores. Comparativamente las empresas con más de 50 trabajadores pueden utilizar más mano de obra calificada y, sin embargo, los requerimientos de una mayor calificación ser también proporcionales en razón de su escala de actividad y alta tecnología.

El cuadro 8 muestra para la pequeña empresa el personal que requiere calificación dentro de las 10 primeras ocupaciones. En ella aparecen trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas, labra de metales, sastres, modistos, tapiceros, artes gráficas, trabajadores relacionados con la industria de la madera y del cuero

/y personal

y personal de oficina en general. Este desglose de actividades, de acuerdo a la calificación, facilita la ejecución de programas destinados a brindar un mayor nivel de conocimientos y permite identificar a la vez aquellos sectores donde la mano de obra podría tener obstáculos para una mayor movilidad ocupacional.

Al comparar el personal que necesita educación según tamaño de los establecimientos dentro de las diez primeras ocupaciones, se observan cambios en cuanto al orden de prioridad pero no en lo que respecta al tipo de actividad. En otras palabras, el cambio en el tamaño de la empresa no modifica los requerimientos de calificación desde el punto de vista de las actividades. A excepción de ciertos sectores como los de hilados y tejidos y metalmecánica, los demás se mantienen al pasar de un tamaño a otro. En el caso de la pequeña empresa la participación de las 10 primeras ocupaciones representa el 62.46 por ciento del total del empleo, en la mediana el 64.20 por ciento y en la grande el 60.63 por ciento. Estos altos porcentajes con respecto a 10 ocupaciones de un gran total de 100 estarían indicando la urgencia de orientar hacia ella, con una alta prioridad, programas específicos de aprendizaje sin tener en cuenta necesariamente el tamaño de la empresa como variable discriminatoria. Quizás, los planes tradicionales de educación formal y técnica dejan de lado este tipo de actividades a pesar de su alta incidencia en los niveles de ocupación industrial.

Las actividades que figuran con el mayor déficit de personal sin calificación no corresponden exactamente a las habilidades o dotación de ciertos grupos como los migrantes del campo a la ciudad. Tampoco se podría decir que constituyen actividades de fácil entrada sin un entrenamiento previo o que puedan desarrollarse de una manera independiente. Por lo general, el cliché de las llamadas actividades artesanales dentro de la pequeña empresa, no figura dentro de las intensivas en mano de obra a nivel de la industria manufacturera.

/Quizás, desde

Quizás, desde el punto de vista de las políticas de erradicación de la pobreza y a manera de resumen sobre las necesidades de calificación del personal en las distintas empresas se podría señalar lo siguiente: en algunos oficios muy tradicionales - y en especial característicos de la pequeña empresa - tales como los de zapateros, guarnecedores, carpinteros, plomeros, mecánicos, sastres, modistos, maquinistas, soldadores, etc., puede existir una componente importante de entrenamiento específico en el trabajo (on the job-training) muchas veces transmitido de padres a hijos, que puede perderse con la educación formal (separación de los hijos del "taller familiar"). El papel de la educación formal, en este caso tendría más relación con la movilidad del trabajador hacia otros sectores, que con aumentos de productividad dentro del sector (donde el efecto directo, podría inclusive ser negativo).

Por último, dado que no existen diferencias fundamentales en cuanto a ocupación y personal que necesita calificación según tamaño de las empresas, los datos acá consignados confirman la hipótesis de un proceso de "movilidad selectiva", según niveles de educación hacia el sector "moderno". Esta movilidad puede ser la etapa final de un proceso migratorio desde las zonas rurales, que también es selectivo según educación. En este último caso, el empleo en el sector "tradicional" sería una etapa transitoria hacia formas de empleo más estables y posiblemente más productivas.

D. Conclusiones

Teniendo como marco de referencia el diseño de políticas para combatir la pobreza el presente trabajo se concentra alrededor de dos aspectos: diferencias en cuanto a la ocupación según sexo y tamaño de las empresas y, distribución del personal que necesita calificación dentro de un gran total de 100 ocupaciones. Los principales resultados pueden sintetizarse así:

/1. La estructura

1. La estructura ocupacional de la empresa pequeña, mediana y grande es muy semejante. Al menos para el caso colombiano, las diferencias encontradas son de grado antes que de clase.
2. El análisis estático de la ocupación según tamaño muestra una mayor movilidad ocupacional para los hombres que para las mujeres. Para los primeros se nota una cierta sustitución de actividades artesanales o de servicios personales en favor de las de mayor calificación. En el caso de las mujeres, el tamaño de las empresas no introduce cambios significativos. Sin embargo, en general las ocupaciones dentro de los tres tamaños de empresa se caracterizan por exigir un nivel intermedio de entrenamiento. Esto en parte contradice la idea de que la pequeña empresa se especializa en actividades de fácil entrada y de baja calificación. La comparación con los principales grupos ocupacionales del sector tradicional urbano confirma esta aseveración.
3. A pesar de darse un "efecto escala" en cuanto a la ocupación según tamaño, los cambios son de orden cuantitativo antes que cualitativo. Es decir, al pasar de un tamaño a otro la participación de las primeras ocupaciones aumenta pero no se presentan modificaciones sustanciales en cuanto a la aparición de nuevas actividades. Así, la composición laboral es muy semejante.
4. La ocupación per se no explica las diferencias en cuanto a productividad y remuneración según tamaño. Estas más bien parecen ser consecuencia de la especialización y de una mayor participación en el mercado. En este sentido, la escala de producción conlleva una mayor capacidad de pago.
5. En cuanto al personal que necesita calificación el déficit - tal como era de esperarse - es mayor en las empresas de mayor tamaño. La complejidad del proceso productivo a medida que aumenta el tamaño de la planta podría explicar este resultado. Sin embargo, el hecho de que los requerimientos de una mayor calificación se den sobre un conjunto muy semejante de actividades tendría como

/explicación ya

explicación ya sea un problema generalizado de calificación de la mano de obra o, una escasa movilidad de la mano de obra entre empresas de diferente tamaño.

6. La variable ocupación por sí sola puede conducir a errores de apreciación sobre los grupos en extrema pobreza. En base a la información del presente trabajo, la selección de los grupos focales - sin una mayor información sobre variables tales como categoría ocupacional, remuneración, tiempo de trabajo en el establecimiento, trabajo adicional, educación, posición, etc. es prácticamente imposible.

Cuadro 3

COMPOSICION OCUPACIONAL EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA, 1971

Ocupación	Total industria manufacturera (calificación del personal ocupado según tamaño de empresa)						5 a 19 personas (necesita calificación)			
	Hombres			Mujeres			Total	Total	Porcentaje	
	Total	Porcentaje		Total	Porcentaje				Total	Total
		Tamaño	Total ind.		Tamaño	Total ind.				
1	30	0.09	0.01	20	0.18	0.02	50	1	0.01	0.00
2	11	0.03	0.00	9	0.08	0.01	20	0	0.00	0.00
3	42	0.12	0.02	1	0.01	0.00	43	0	0.00	0.00
6	20	0.06	0.01	0	0.00	0.00	20	0	0.00	0.00
8	14	0.04	0.01	0	0.00	0.00	14	0	0.00	0.00
9	7	0.02	0.00	0	0.00	0.00	7	0	0.00	0.00
11	375	1.11	0.16	41	0.36	0.04	416	48	0.39	0.09
12	26	0.08	0.01	0	0.00	0.00	26	0	0.00	0.00
15	1	0.00	0.00	9	0.08	0.01	10	0	0.00	0.00
16	95	0.28	0.04	16	0.14	0.02	111	39	0.32	0.07
21	3 792	11.27	1.60	368	3.27	0.40	4 160	567	4.61	1.05
30	15	0.04	0.01	1	0.01	0.00	16	0	0.00	0.00
32	126	0.37	0.05	1 480	13.15	1.62	1 606	433	3.52	0.80
33	453	1.35	0.19	479	4.26	0.52	932	167	1.36	0.31
35	16	0.05	0.01	0	0.00	0.00	16	9	0.07	0.02
37	1 016	3.02	0.43	30	0.27	0.03	1 046	310	2.52	0.57
39	558	1.66	0.24	213	1.89	0.23	771	153	1.24	0.28
40	86	0.26	0.04	1	0.01	0.00	87	0	0.00	0.00
41	68	0.20	0.03	2	0.02	0.00	70	4	0.03	0.01
42	107	0.32	0.05	19	0.17	0.02	126	12	0.10	0.02
43	129	0.38	0.05	33	0.29	0.04	162	39	0.32	0.07
45	493	1.47	0.21	836	7.43	0.92	1 329	377	3.07	0.70
50	17	0.05	0.01	0	0.00	0.00	17	0	0.00	0.00
52	9	0.03	0.00	1	0.01	0.00	10	0	0.00	0.00
53	46	0.14	0.02	179	1.59	0.20	225	43	0.35	0.08
54	0	0.00	0.00	10	0.09	0.01	10	1	0.01	0.00
55	30	0.09	0.01	118	1.05	0.13	148	54	0.44	0.10
56	8	0.02	0.00	37	0.33	0.04	45	8	0.07	0.01
58	498	1.48	0.21	10	0.09	0.01	508	55	0.45	0.10
59	2	0.01	0.00	0	0.00	0.00	2	0	0.00	0.00
60	8	0.02	0.00	0	0.00	0.00	8	0	0.00	0.00
61	2	0.01	0.00	0	0.00	0.00	2	0	0.00	0.00
62	27	0.08	0.01	2	0.02	0.00	29	4	0.03	0.01
63	7	0.02	0.00	0	0.00	0.00	7	0	0.00	0.00
64	5	0.01	0.00	0	0.00	0.00	5	0	0.00	0.00
70	732	2.18	0.31	165	1.47	0.18	897	280	2.28	0.52
71	137	0.41	0.06	0	0.00	0.00	137	2	0.02	0.00
72	776	2.31	0.33	2	0.02	0.00	778	276	2.24	0.51
73	493	1.47	0.21	26	0.23	0.03	519	133	1.08	0.25
74	298	0.89	0.13	29	0.26	0.03	327	59	0.48	0.11
75	414	1.23	0.18	652	5.79	0.71	1 066	373	3.03	0.69
76	20	0.06	0.01	1	0.01	0.00	21	6	0.05	0.01
77	3 764	11.19	1.59	351	3.12	0.38	4 115	1 315	10.70	2.43
78	52	0.15	0.02	199	1.77	0.22	251	144	1.17	0.27
79	1 190	3.54	0.50	2 314	20.56	2.53	3 504	883	7.18	1.63
80	1 883	5.60	0.80	426	3.78	0.47	2 309	592	4.81	1.09
81	1 821	5.41	0.77	117	1.04	0.13	1 938	731	5.95	1.35
82	88	0.26	0.04	1	0.01	0.00	89	19	0.15	0.04
83	2 190	6.51	0.93	79	0.70	0.09	2 269	1 022	8.31	1.89
84	756	2.25	0.32	5	0.04	0.01	761	237	1.93	0.44
85	109	0.32	0.05	118	1.05	0.13	227	46	0.37	0.09
87	1 696	5.04	0.72	11	0.10	0.01	1 707	596	4.85	1.10
88	293	0.87	0.12	19	0.17	0.02	312	63	0.51	0.12
89	1 008	3.00	0.43	141	1.25	0.15	1 149	276	2.24	0.51
90	373	1.11	0.16	207	1.84	0.23	580	172	1.40	0.32
91	119	0.35	0.05	46	0.41	0.05	165	9	0.07	0.02
92	2 079	6.18	0.88	449	3.99	0.49	2 528	749	6.09	1.38
93	652	1.94	0.28	73	0.65	0.08	725	191	1.55	0.35
94	532	1.58	0.23	351	3.12	0.38	883	202	1.64	0.37
95	947	2.81	0.40	12	0.11	0.01	959	213	1.73	0.39
96	127	0.38	0.05	0	0.00	0.00	127	43	0.35	0.08
97	1 321	3.93	0.56	1 327	11.79	1.45	2 648	817	6.64	1.51
98	525	1.56	0.22	1	0.01	0.00	526	122	0.99	0.23
99	1 108	3.29	0.47	220	1.95	0.24	1 328	400	3.25	0.74
Total	33 642	100.00	14.24	11 257	100.00	12.33	44 899	12 295	100.00	22.72

Cuadro 4

COMPOSICION OCUPACIONAL EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA, 1971

Ocupación	Total industria manufacturera (calificación del personal ocupado según tamaño de empresa)						20 a 49 personas (necesita calificación)			
	Hombres			Mujeres			Total	Total	Porcentaje	
	Total	Porcentaje		Total	Porcentaje				Tamaño	Total
		Tamaño	Total ind.		Tamaño	Total ind.				
1	70	0.20	0.03	9	0.05	0.01	79	7	0.07	0.01
2	99	0.29	0.04	1	0.01	0.00	100	0	0.00	0.00
3	88	0.25	0.04	13	0.08	0.01	101	3	0.03	0.01
4	2	0.01	0.00	0	0.00	0.00	2	1	0.01	0.00
5	29	0.08	0.01	18	0.11	0.02	47	13	0.12	0.02
6	4	0.01	0.00	7	0.04	0.01	11	0	0.00	0.00
8	8	0.02	0.00	1	0.01	0.00	9	0	0.00	0.00
9	12	0.03	0.01	1	0.01	0.00	13	0	0.00	0.00
11	736	2.12	0.31	110	0.66	0.12	846	41	0.39	0.08
12	18	0.05	0.01	0	0.00	0.00	18	4	0.04	0.01
13	3	0.01	0.00	0	0.00	0.00	3	0	0.00	0.00
15	29	0.08	0.01	0	0.00	0.00	29	5	0.05	0.01
16	88	0.25	0.04	5	0.03	0.01	93	8	0.08	0.01
17	0	0.00	0.00	1	0.01	0.00	1	0	0.00	0.00
19	1	0.00	0.00	3	0.02	0.00	4	0	0.00	0.00
21	2 621	7.57	1.11	174	1.05	0.19	2 795	198	1.89	0.37
30	80	0.23	0.03	14	0.08	0.02	94	4	0.04	0.01
32	167	0.48	0.07	1 583	9.53	1.73	1 750	214	2.04	0.40
33	929	2.68	0.39	725	4.37	0.79	1 654	300	2.87	0.55
34	48	0.14	0.02	19	0.11	0.02	67	11	0.11	0.02
35	4	0.01	0.00	0	0.00	0.00	4	0	0.00	0.00
37	789	2.28	0.33	44	0.26	0.05	833	155	1.48	0.29
39	1 337	3.86	0.57	441	2.66	0.48	1 778	305	2.91	0.56
40	137	0.40	0.06	13	0.08	0.01	150	34	0.32	0.06
41	9	0.03	0.00	0	0.00	0.00	9	0	0.00	0.00
42	183	0.53	0.08	21	0.13	0.02	204	19	0.18	0.04
43	344	0.99	0.15	25	0.15	0.03	369	41	0.39	0.08
45	364	1.05	0.15	487	2.93	0.53	851	176	1.68	0.33
52	4	0.01	0.00	0	0.00	0.00	4	0	0.00	0.00
53	54	0.16	0.02	115	0.69	0.13	169	71	0.68	0.13
54	2	0.01	0.00	3	0.02	0.00	5	0	0.00	0.00
55	73	0.21	0.03	247	1.49	0.27	320	53	0.51	0.10
56	31	0.09	0.01	62	0.37	0.07	93	22	0.21	0.04
58	853	2.46	0.36	70	0.42	0.08	923	103	0.98	0.19
59	1	0.00	0.00	0	0.00	0.00	1	0	0.00	0.00
60	15	0.04	0.01	0	0.00	0.00	15	9	0.09	0.02
62	100	0.29	0.04	0	0.00	0.00	100	35	0.33	0.06
63	6	0.02	0.00	0	0.00	0.00	6	4	0.04	0.01
64	2	0.01	0.00	0	0.00	0.00	2	0	0.00	0.00
70	873	2.52	0.37	186	1.12	0.20	1 059	228	2.18	0.42
71	210	0.61	0.09	2	0.01	0.00	212	31	0.30	0.06
72	929	2.68	0.39	36	0.22	0.04	965	322	3.08	0.60
73	443	1.28	0.19	38	0.23	0.04	481	79	0.75	0.15
74	412	1.19	0.17	140	0.84	0.15	552	105	1.00	0.19
75	784	2.26	0.33	1 193	7.18	1.31	1 977	282	2.69	0.52
77	1 764	5.09	0.75	1 146	6.90	1.26	2 910	1 073	10.25	1.98
78	35	0.10	0.01	267	1.61	0.29	302	167	1.59	0.31
79	583	1.68	0.25	3 983	23.98	4.36	4 566	1 210	11.56	2.24
80	1 002	2.89	0.42	450	2.71	0.49	1 452	436	4.16	0.81
81	1 305	3.77	0.55	16	0.10	0.02	1 321	383	3.66	0.71
82	98	0.28	0.04	0	0.00	0.00	98	7	0.07	0.01
83	2 373	6.85	1.00	232	1.40	0.25	2 605	552	5.27	1.02
84	1 447	4.18	0.61	34	0.20	0.04	1 481	310	2.96	0.57
85	405	1.17	0.17	77	0.46	0.08	482	34	0.32	0.06
86	4	0.01	0.00	0	0.00	0.00	4	0	0.00	0.00
87	1 956	5.65	0.83	92	0.55	0.10	2 048	540	5.16	1.00
88	100	0.29	0.04	27	0.16	0.03	127	0	0.00	0.00
89	1 122	3.24	0.47	198	1.19	0.22	1 320	80	0.76	0.15
90	545	1.57	0.23	375	2.26	0.41	920	260	2.48	0.48
91	314	0.91	0.13	288	1.73	0.32	602	113	1.08	0.21
92	1 499	4.33	0.63	456	2.75	0.50	1 955	586	5.60	1.08
93	706	2.04	0.30	113	0.68	0.12	819	173	1.65	0.32
94	678	1.96	0.29	167	1.01	0.18	845	68	0.65	0.13
95	779	2.25	0.33	99	0.60	0.11	878	174	1.66	0.32
96	124	0.36	0.05	0	0.00	0.00	124	15	0.14	0.03
97	2 308	6.66	0.98	2 237	13.47	2.45	4 545	934	8.92	1.73
98	358	2.48	0.36	13	0.08	0.01	371	98	0.94	0.18
99	1 647	4.75	0.70	531	3.20	0.58	2 178	375	3.58	0.69
Total	34 643	100.00	14.66	16 608	100.00	18.19	51 251	10 471	100.00	19.35

Cuadro 5

COMPOSICION OCUPACIONAL EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA, 1971

Ocupación	Total industria manufacturera (calificación del personal ocupado según tamaño de empresa)						50 personas y más (necesita calificación)			
	Hombres			Mujeres			Total	Total	Porcentaje	
	Total	Porcentaje		Total	Porcentaje				Tamaño	Total
		Tamaño	Total ind.		Tamaño	Total ind.				
1	061	0.63	0.45	438	0.69	0.48	1 499	99	0.32	0.18
2	1 197	0.71	0.51	37	0.06	0.04	1 234	51	0.16	0.09
3	1 703	1.01	0.72	168	0.26	0.18	1 871	169	0.54	0.31
4	35	0.02	0.01	0	0.00	0.00	35	0	0.00	0.00
5	139	0.08	0.06	46	0.07	0.05	185	9	0.03	0.02
6	187	0.11	0.08	20	0.03	0.02	207	1	0.00	0.00
7	51	0.03	0.02	69	0.11	0.08	120	9	0.03	0.02
8	263	0.16	0.11	20	0.03	0.02	283	25	0.08	0.05
9	178	0.11	0.08	18	0.03	0.02	196	17	0.05	0.03
10	1 456	0.87	0.62	114	0.18	0.12	1 570	113	0.36	0.21
11	81	0.05	0.03	2	0.00	0.00	83	5	0.02	0.01
12	96	0.06	0.04	171	0.27	0.19	267	39	0.12	0.07
13	2	0.00	0.00	0	0.00	0.00	2	0	0.00	0.00
14	203	0.12	0.09	33	0.05	0.04	236	15	0.05	0.03
15	356	0.21	0.15	57	0.09	0.06	413	37	0.12	0.07
16	10	0.01	0.00	0	0.00	0.00	10	0	0.00	0.00
17	6	0.00	0.00	0	0.00	0.00	6	0	0.00	0.00
18	168	0.10	0.07	117	0.18	0.13	285	21	0.07	0.04
19	6	0.00	0.00	0	0.00	0.00	6	0	0.00	0.00
20	5 591	3.33	2.37	268	0.42	0.29	5 859	370	1.18	0.68
21	464	0.24	0.17	52	0.08	0.06	456	33	0.11	0.06
22	3	0.00	0.00	0	0.00	0.00	3	0	0.00	0.00
23	353	0.21	0.15	5 015	7.90	5.49	5 368	542	1.73	1.00
24	436	2.64	1.88	2 061	3.25	2.26	6 497	748	2.39	1.38
25	258	0.15	0.11	123	0.19	0.13	381	24	0.08	0.04
26	52	0.03	0.02	0	0.00	0.00	52	1	0.00	0.00
27	1 233	0.76	0.54	64	0.10	0.07	1 347	167	0.53	0.31
28	9	0.01	0.00	25	0.04	0.03	34	2	0.01	0.00
29	910	5.42	3.86	1 860	2.93	2.04	10 970	1 280	4.08	2.37
30	949	0.56	0.40	8	0.01	0.01	957	87	0.28	0.16
31	1	0.00	0.00	0	0.00	0.00	1	0	0.00	0.00
32	1 267	0.75	0.54	135	0.21	0.15	1 402	151	0.48	0.28
33	2 052	1.22	0.87	79	0.12	0.09	2 131	212	0.68	0.39
34	33	0.02	0.01	11	0.02	0.01	44	6	0.02	0.01
35	1 645	0.98	0.70	933	1.47	1.02	2 578	303	0.97	0.56
36	17	0.01	0.01	21	0.03	0.02	38	2	0.01	0.00
37	46	0.03	0.02	31	0.05	0.03	77	5	0.02	0.01
38	302	0.18	0.13	988	1.56	1.08	1 290	113	0.36	0.21
39	19	0.01	0.01	15	0.02	0.02	34	3	0.01	0.01
40	399	0.24	0.17	1 046	1.65	1.15	1 445	177	0.56	0.33
41	31	0.02	0.01	107	0.17	0.12	138	12	0.04	0.02
42	3	0.00	0.00	12	0.02	0.01	15	1	0.00	0.00
43	3 036	1.81	1.29	49	0.08	0.05	3 085	363	1.16	0.67
44	74	0.04	0.03	105	0.17	0.11	179	16	0.05	0.03
45	162	0.10	0.07	0	0.00	0.00	162	27	0.09	0.05
46	27	0.02	0.01	1	0.00	0.00	28	0	0.00	0.00
47	2 76	1.35	0.96	4	0.01	0.00	2 80	394	1.26	0.73
48	107	0.06	0.05	0	0.00	0.00	107	0	0.00	0.00
49	18	0.01	0.01	0	0.00	0.00	18	17	0.05	0.03
50	222	3.70	2.63	1 111	1.75	1.22	7 333	884	2.82	1.63
51	322	0.79	0.56	2	0.00	0.00	1 324	210	0.67	0.39
52	1 020	2.39	1.70	134	0.21	0.15	4 154	613	1.96	1.13
53	1 694	1.01	0.72	119	0.19	0.13	1 813	175	0.56	0.32
54	467	2.06	1.47	173	0.27	0.19	3 640	427	1.36	0.79
55	1 059	10.16	7.22	9 864	15.55	10.80	26 923	3 505	11.18	6.48
56	408	0.84	0.60	129	0.20	0.14	537	152	0.50	0.29
57	150	2.47	1.76	1 967	3.10	2.15	1 117	1 135	3.62	2.10
58	542	0.32	0.23	445	0.70	0.49	987	167	0.53	0.31
59	1 945	1.16	0.82	14 115	22.25	15.46	16 060	2 615	8.34	4.83
60	1 934	1.15	0.82	1 902	3.00	2.08	3 836	952	3.04	1.76
61	1 614	0.96	0.68	218	0.34	0.24	1 832	387	1.23	0.72
62	59	0.04	0.02	0	0.00	0.00	59	8	0.06	0.03
63	9 114	5.43	3.86	767	1.21	0.84	9 881	1 586	5.06	2.93
64	323	9.12	6.49	224	0.35	0.25	15 547	419	7.81	4.53
65	3 942	2.35	1.67	1 172	1.85	1.28	5 114	2	2.72	1.57
66	14	0.01	0.01	1	0.00	0.00	15	0	0.00	0.00
67	5 424	3.23	2.30	214	0.34	0.23	5 638	973	3.10	1.80
68	65	0.04	0.03	102	0.16	0.11	167	44	0.04	0.03
69	494	2.08	1.49	975	1.57	1.07	4 469	617	2.06	1.20
70	676	2.19	1.58	1 561	2.46	1.71	5 237	885	2.82	1.64
71	629	0.37	0.27	515	0.81	0.56	1 144	122	0.39	0.23
72	710	1.61	1.15	892	1.41	0.98	3 602	467	1.49	0.86
73	1 709	1.02	0.72	222	0.35	0.24	1 931	434	1.38	0.80
74	2 240	1.33	0.95	1 276	2.01	1.40	3 516	608	1.94	1.12
75	2 897	1.70	1.21	19	0.03	0.02	2 876	397	1.27	0.73
76	1 462	0.87	0.62	14	0.02	0.02	1 476	151	0.51	0.30
77	12 611	7.51	5.34	7 955	12.54	8.71	20 566	2 788	8.90	5.15
78	2 800	1.67	1.19	13	0.02	0.01	2 813	323	1.03	0.60
79	311	7.92	5.63	3 018	4.76	3.31	16 329	1 725	5.50	3.19
Total	167 978	100.00	71.10	63 442	100.00	69.48	231 420	31 341	100.00	57.92

Cuadro 6

PARTICIPACION DE LAS DOCE PRIMERAS OCUPACIONES DEL PERSONAL
OCUPADO EN LAS EMPRESAS DE 5 A 19 PERSONAS

Orden	Ocupación	Número	Porcen- taje
<u>Hombres</u>			
1	Directores y personal directivo	3 792	11.27
2	Trabajadores de alimentos y bebidas	3 764	11.19
3	Trabajadores de la labra de metales	2 190	6.51
4	Trabajadores de las artes gráficas	2 079	6.18
5	Zapateros y guarnecedores	1 883	5.60
6	Ebanistas, operadores de máquinas de labrar madera	1 821	5.41
7	Trabajadores de la manipulación de mercancías y materiales y movimiento de tierra	1 321	3.93
8	Sastres, modistos, peleteros, tapiceros y trabajadores asimilados	1 190	3.54
9	Peones no clasificados bajo otros epígrafes	1 108	3.29
10	Carteros y mensajeros	1 016	3.02
11	Vidrieros, ceramistas y trabajadores asimilados	1 008	3.00
12	Trabajadores de la construcción	947	2.81
	<u>Total</u>	<u>22 119</u>	<u>65.75</u>
<u>Mujeres</u>			
1	Sastres, modistos, peleteros y trabajadores asimilados	2 314	20.56
2	Secretarias mecanógrafas taquígrafas y operadoras de máquinas perforadoras	1 480	13.15
3	Trabajadores de la manipulación de mercancías y materiales y movimiento de tierra	1 327	11.79
4	Vendedores, empleados de comercio, trabajadores asimilados	836	7.43
5	Hilanderos, tejedores, tintoreros y trabajadores asimilados	652	5.79
6	Empleados de contabilidad, cajeros empleados bancarios y asimilados	479	4.26
7	Trabajadores artes gráficas	449	3.99
8	Zapateros y guarnecedores	426	3.78
9	Directores y personal directivo	368	3.27
10	Alimentos y bebidas	351	3.12
11	Manufactureros-artesanos	351	3.12
12	Peones en general	220	1.95
	<u>Total</u>	<u>9 191</u>	<u>82.21</u>

Cuadro 7

PARTICIPACION DE LAS DOCE PRIMERAS OCUPACIONES DEL PERSONAL OCUPADO EN LAS EMPRESAS DE 20 A 49 PERSONAS

Orden	Ocupación	Número	Porcentaje
<u>Hombres</u>			
1	Directores y personal directivo	2 621	7.57
2	Trabajadores de la labra de metales	2 373	6.85
3	Manipulación de mercancías, materiales y de movimiento de tierra	2 308	6.66
4	Fontaneros, soldadores, chapistas, caldereros, preparadores y montadores de estructuras metálicas	1 956	5.65
5	Alimentos y bebidas	1 764	5.09
6	Peones en general	1 647	4.75
7	Artes gráficas	1 499	4.33
8	Ajustadores-montadores-instaladores, máquinas de precisión, relojeros y mecánicos	1 447	4.18
9	Personal administrativo	1 337	3.86
10	Ebanistas, operadores máquinas de lebrar madera y asimilados	1 305	3.77
11	Vidrieros, ceramistas y asimilados	1 122	3.24
12	Zapateros y guarnecedores	1 002	2.89
	<u>Total</u>	<u>20 381</u>	<u>58.84</u>
<u>Mujeres</u>			
1	Satres, medistos peleteros, tapiceros	2 983	23.98
2	Manipulación mercancías, materiales y movimiento tierras	2 237	13.47
3	Secretarias, mecanógrafas, taquígrafas, operadoras perforadoras de tarjetas y cintas	1 583	9.53
4	Hilanderos, tejedores, tintoreros	1 193	7.18
5	Alimentos y bebidas	1 146	6.90
6	Bancarios y asimilados	725	4.37
7	Peones en general	531	3.20
8	Artes gráficas	456	2.75
9	Zapateros y guarnecedores	450	2.71
10	Personal administrativo y asimilados	441	2.66
11	Trabajadores caucho y plástico	375	2.26
12	Confeccionadores de productos de papel y cartón	288	1.73
	<u>Total</u>	<u>14 408</u>	<u>80.74</u>

Cuadro 8

PARTICIPACION DE LAS DOCE PRIMERAS OCUPACIONES DEL PERSONAL OCUPADO
EN LAS EMPRESAS DE 50 PERSONAS Y MAS

Orden	Ocupación	Número	Porcen- taje
<u>Hombres</u>			
1	Hilanderos, tejedores, tintoreros	17 059	10.16
2	Ajustadores-montadores-instaladores máquinas e instrumentos de precisión, relojeros mecánicos	15 323	9.12
3	Peones en general	13 311	7.92
4	Manipulación de mercancías, materiales y movimiento de tierra	12 611	7.51
5	Trabajadores de la labra de metales	9 114	5.43
6	Personal administrativo y asimilados	9 110	5.42
7	Contramaestres, supervisores, capataces	6 222	3.70
8	Directores, personal directivo	5 591	3.33
9	Fontaneros, soldadores, chapistas, caldereros, preparadores y montadores de estructuras	5 424	3.23
10	Contabilistas, cajeros, servicios bancarios y asimilados	4 436	2.64
11	Trabajadores metalúrgicos	4 020	2.39
12	Electricistas, electroncistas	3 942	2.35
	<u>Total</u>	<u>106 163</u>	<u>63.20</u>
<u>Mujeres</u>			
1	Sastres, modistos, peleteros y asimilados	14 115	22.25
2	Hilanderos, tejedores, tintoreros	9 864	15.55
3	Manipulación mercancías materiales y movimiento de tierras	7 955	12.54
4	Secretarias, mecanógrafas, taquígrafas, operadoras máquinas perforadoras y máquinas perforadoras tarjetas y cintas	5 015	7.90
5	Peones en general	3 018	4.76
6	Contabilistas, cajeros, servicios bancarios y asimilados	2 061	3.25
7	Alimentos y bebidas	1 967	3.10
8	Zapateros y guarnecedores	1 902	3.00
9	Personal administrativo	1 860	2.93
10	Trabajadores caucho y plástico	1 561	2.46
11	Manufactureros y asimilados	1 276	2.01
12	Contramaestres, supervisores y capataces	1 111	1.75
	<u>Total</u>	<u>51 705</u>	<u>81.50</u>

/Cuadro 9

Cuadro 9

PERSONAL QUE NECESITA CALIFICACION EN LAS EMPRESAS DE 5 A
19 PERSONAS DENTRO DE LAS 10 PRIMERAS OCUPACIONES

Orden	Ocupación	Total	Porcentaje
1	Trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas	1 315	10.70
2	Trabajadores de la labra de metales	1 022	8.31
3	Sastres, modistos, peleteros, tapi- ceros y trabajadores asimilados	883	7.18
4	Trabajadores de la manipulación de mercancías y materiales y de movi- miento de tierras	817	6.64
5	Trabajadores de las artes gráficas	749	6.09
6	Ebanistas, operadores de máquinas de labrar madera y trabajadores asimilados	731	5.95
7	Fontaneros, soldadores, chapistas, caldereros y preparadores y monta- dores de estructuras metálicas	596	4.85
8	Zapateros y guarnecedores	592	4.81
9	Directores y personal directivo	567	4.61
10	Secretarias, mecanógrafas, taquí- grafas y operadores de máquinas, perforadoras de tarjetas y cintas	433	3.52
	Total	7 705	62.66

Cuadro 10

PERSONAL QUE NECESITA CALIFICACION EN LAS EMPRESAS DE 20 A 49.
PERSONAS DENTRO DE LAS 10 PRIMERAS OCUPACIONES.

Orden	Ocupación	Total	Porcentaje
1	Sastres, modistos, peleteros, tapi- ceros y trabajadores asimilados	7 210	11.56
2	Trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas	1 073	10.25
3	Trabajadores de la manipulación de mercancías y materiales.	934	8.92
4	Trabajadores de la labra de metales	552	5.27
5	Fontaneros, soldadores, chapistas, caldereros y preparadores y monta- dores de estructuras metálicas	540	5.16
6	Zapateros y guarnecedores	436	4.16
7	Ebanistas, operadores de máquinas de labrar madera y trabajadores asimilados	383	3.66
8	Peones no clasificados	375	3.58
9	Trabajadores metalúrgicos	322	3.08
10	Ajustadores, montadores e instala- dores de máquinas e instrumentos de precisión, relojeros y mecánicos	310	2.96
	Total	6 721	64.20

Cuadro 11

PERSONAL QUE NECESITA CALIFICACION DE LAS EMPRESAS DE 50
Y MAS TRABAJADORES DENTRO DE LAS 10 PRIMERAS
OCUPACIONES

Orden	Ocupación	Total	Porcentaje
1	Hilanderos, tejedores, tintoreros y trabajadores asimilados	3 505	11.18
2	Trabajadores de la manipulación de mercancías y materiales y de movimiento de tierras	2 788	8.90
3	Sastres, modistos, peleteros, tapiceros y trabajadores asimilados	2 615	8.34
4	Ajustadores, montadores e instaladores de máquinas e instrumentos de precisión, relojeros y mecánicos	2 449	7.81
5	Peones no clasificados	1 725	5.50
6	Trabajadores de la labra de metales	1 586	5.06
7	Personal administrativo y trabajadores asimilados	1 280	4.08
8	Trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas	1 135	3.62
9	Fontaneros, soldadores, chapistas, caldereros y preparadores y montadores de estructuras metálicas	973	3.10
10	Zapateros y guarnecedores	952	3.04
	Total	19 008	60.63

/Cuadro 12

Cuadro 12

LISTADO DE OCUPACIONES
(Subgrupos ocupacionales CNO)

- 01 Especialistas en ciencias físico-químicas y técnicos asimilados
- 02/03 Arquitectos, ingenieros y técnicos asimilados
- 04 Pilotos y oficiales de cubierta y oficiales maquinistas (aviación y marina)
- 05 Biólogos, agrónomos y técnicos asimilados
- 06/07 Médicos, odontólogos, veterinarios y trabajadores asimilados
- 08 Estadígrafos, matemáticos, analistas de sistemas y técnicos asimilados
- 09 Economistas
- 11 Contadores
- 12 Juristas
- 13 Profesores
- 14 Miembros del clero y asimilados
- 15 Autores, periodistas y escritores asimilados
- 16 Escultores, pintores, fotógrafos y artistas asimilados
- 17 Músicos, artistas, empresarios y productores de espectáculos
- 18 Atletas, deportistas y trabajadores asimilados
- 19 Profesionales, técnicos y trabajadores asimilados no clasificados bajo otros epígrafes
- 20 Miembros de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública
- 21 Directores y personal directivo
- 30 Jefes de empleados de oficina
- 31 Agentes administrativos (administración pública)
- 32 Secretarías, mecanógrafas, taquígrafas y operadores de máquinas perforadoras de tarjetas y cintas
- 33 Empleados de contabilidad, cajeros, empleados de los servicios bancarios y trabajadores asimilados
- 34 Operadores de máquinas para cálculos contables y estadísticos

- 35 Jefes de servicios de transportes y de comunicaciones
- 36 Jefes de tren, controladores de coches-cama, y cobradores de los servicios de transporte
- 37 Carteros y mensajeros
- 38 Telefonistas y telegrafistas
- 39 Personal administrativo y trabajadores asimilados no clasificados bajo otros epígrafes
- 40 Directores (comercio al por mayor y al por menor)
- 41 Comerciantes propietarios (comercio al por mayor y al por menor)
- 42 Jefes de ventas y compradores
- 43 Agentes técnicos de ventas, viajantes de comercio y representantes de fábrica
- 44 Agentes de seguros, agentes inmobiliarios, agentes de cambio y bolsa, agentes de venta de servicios a las empresas subastadoras
- 45 Vendedores, empleados de comercio, trabajadores asimilados
- 49 Comerciantes y vendedores no clasificados bajo otros epígrafes
- 50 Directores (servicios de hostelería, bares, similares y otros servicios personales)
- 51 Gerentes propietarios (servicios de hostelería, bares similares y otros servicios personales)
- 52 Jefes de personal de servidumbre
- 53 Cocineros, camareros, bármanes y trabajadores asimilados
- 54 Personal de servidumbre no clasificado bajo otros epígrafes
- 55 Guardianes de edificios, personal de limpieza y trabajadores asimilados
- 56 Lavanderos, limpiadores en seco y planchadores
- 57 Peluqueros, especialistas en tratamientos de belleza y trabajadores asimilados
- 58 Personal de los servicios de protección y de seguridad
- 59 Trabajadores de los servicios no clasificados bajo otros epígrafes
- 60 Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias
- 61 Agricultores y ganaderos (propietarios)
- 62 Trabajadores agropecuarios

- 63 Trabajadores forestales
- 64 Pescadores, cazadores y trabajadores asimilados
- 70 Contramaestres, supervisores y capataces
- 71 Mineros, canteras, sondistas y trabajadores asimilados
- 72 Trabajadores metalúrgicos
- 73 Trabajadores del tratamiento de la madera y de la fabricación de papel y cartón
- 74 Operarios de los tratamientos químicos y trabajadores asimilados
- 75 Hilanderos, tejedores, tintoreros y trabajadores asimilados
- 76 Trabajadores de la preparación, curtido y tratamiento de pieles
- 77 Trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas
- 78 Trabajadores del procesamiento del tabaco
- 79 Sastres, modistos, peleteros, tapiceros y trabajadores asimilados
- 80 Zapateros y guarnecedores
- 81 Ebanistas, operadores de máquinas de labrar madera y trabajadores asimilados
- 82 Labrantes y adornistas
- 83 Trabajadores de la labra de metales
- 84 Ajustadores-montadores e instaladores de máquinas e instr. de precisión, relojeros y mecánicos (excepto electricistas)
- 85 Electricistas, electronicistas y trabajadores asimilados
- 86 Operadores de estaciones emisoras de radio y televisión y de equipos de sonorización y de proyecciones cinematográficas
- 87 Fontaneros, soldadores, chapistas, caldereros y preparadores y montadores de estructuras metálicas
- 88 Joyeros y plateros
- 89 Vidrieros, ceramistas y trabajadores asimilados
- 90 Trabajadores de la fabricación de productos de caucho y plástico
- 91 Confeccionadores de productos de papel y cartón
- 92 Trabajadores de las artes gráficas
- 93 Pintores

- 94 Trabajadores manufactureros y trabajadores asimilados no clasificados bajo otros epígrafes
- 95 Trabajadores de la construcción
- 96 Operadores de máquinas fijas y de instalaciones similares
- 97 Trabajadores de la manipulación de mercancías y materiales y de movimiento de tierras
- 98 Conductores de vehículos de transporte
- 99 Peones no clasificados bajo otros epígrafes

/ESTRUCTURA TECNOLÓGICA,

ESTRUCTURA TECNOLÓGICA, SUBEMPLEO Y POBREZA
EN AMÉRICA LATINA: PERFILES
A LARGO PLAZO ★/

Norberto E. García ★★/

Leonard Dudley ★★★/

★/ El presente trabajo es una extensión de aspectos parciales de un estudio más comprensivo sobre el problema del empleo en América Latina efectuado por PREALC (1975). Los autores agradecen a la Dirección del PREALC la autorización para utilizar parte del material del mismo y contribuir así a la difusión de los aspectos de dicho estudio aquí incluidos. Desean destacar la contribución crítica de los compañeros de dicha institución, y de distintas personas de fuera de la misma; en particular la de Víctor Tokman, Eduardo García D., Joseph Ramos, Alejandro Foxley, Ricardo Ffrench-Davis y Andrés Bianchi. Agradecen muy especialmente a Mario La Fuente y Adolfo Ovalle la ayuda prestada en la adaptación del modelo utilizado en este trabajo.

Una versión preliminar de este mismo trabajo fue publicada en El Trimestre Económico, núm. 173, de enero-marzo 1977. Los autores desean expresar su reconocimiento a dicha publicación, por autorizar su reproducción en la forma de esta segunda versión modificada.

★★/ PREALC, Santiago de Chile.

★★★/ PREALC, Santiago de Chile y Université de Montréal, Montreal, Canadá.

/A. Presentación

A. Presentación

El propósito de este trabajo es señalar la relación existente entre el perfil tecnológico del crecimiento, la cobertura e intensidad del subempleo y la distribución del ingreso, en la perspectiva del desarrollo futuro de la región.

En la sección B se analiza la naturaleza de dicha relación, a la luz de las tendencias para los próximos decenios, suponiendo la continuidad del patrón de crecimiento prevaleciente. En la sección C se estiman los probables efectos de un conjunto de políticas dirigidas a reorientar el crecimiento hacia un patrón que otorga más prioridad a la generación de empleo productivo. La contrastación de ambos ejercicios permite evaluar los efectos de la reducción del subempleo y del mejor aprovechamiento del potencial productivo, sobre la situación de los grupos más pobres.

Cabe destacar la influencia de distintos trabajos previos, sobre las hipótesis y metodología utilizadas en la presente investigación. El énfasis en la insuficiente generación de empleo productivo como problema esencial del patrón de crecimiento de la región se encuentra ya en Prebisch ^{1/}. La naturaleza heterogénea del progreso técnico y sus implicancias para la distribución del ingreso, planteada por Pinto ^{2/} y posteriormente por Tavares y Serra ^{3/}, constituye un elemento esencial del diagnóstico. El trabajo pionero de Tokman ^{4/},

- 1/ R. Prebisch, Transformación y Desarrollo. (Informe al Banco Interamericano de Desarrollo presentado por el Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.) ILPES, Santiago, 1970.
- 2/ A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en El Trimestre Económico, 32(125), enero-marzo, 1965, pp. 3-69; A. Pinto, "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", en El Trimestre Económico, 37(145), enero-marzo, 1970, pp. 83-100.
- 3/ M. C. Tavares, J. Serra, "Más allá del estancamiento: Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente", en El Trimestre Económico, 33(152), octubre-diciembre, 1971, pp. 905-950.
- 4/ V. Tokman, Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela, Cuadernos del ILPES, núm. 23, Santiago, 1975.

/fue el

fue el punto de partida para el diseño de las políticas tecnológicas ^{1/}. La investigación sobre "estilos de desarrollo" efectuada por CEPAL ^{2/}, suministró una sistematización del rango de opciones estratégicas, y con ello, el marco de referencia para el análisis de políticas planteado en este trabajo. Metodológicamente, la influencia de este último trabajo es aún más estrecha: los ejercicios de simulación de las secciones B y C fueron elaborados con el modelo de experimentación numérica utilizado por CEPAL, adaptándolo al diferente propósito de esta investigación ^{3/}.

La utilización de un modelo de experimentación apto para simular el comportamiento a largo plazo de la economía de la región, permitió considerar la interacción de un conjunto de fenómenos y políticas, y su repercusión sobre toda la economía. Fue posible con ello verificar hipótesis que escapaban a la cobertura y/u objetivos de los trabajos previos. Entre otras, permitió i) centrar la atención sobre los sectores agropecuario tradicional y servicios urbanos de baja productividad, que concentran el grueso del empleo y subempleo de la región; ii) contar con una estimación de las tendencias de utilización y subutilización laboral por sectores; iii) verificar el impacto de patrones alternativos de cambio tecnológico sobre la estructura de ingresos; iv) examinar la relación de lo anterior con

^{1/} Chenery y Raduchel examinaron las posibilidades de sustitución de factores utilizando un modelo de simulación de cuatro sectores. Weisskopf, en su estudio sobre Puerto Rico, simuló los efectos de un "congelamiento tecnológico" de diez años. Pero los efectos a largo plazo, a nivel macroeconómico, de políticas tecnológicas alternativas no han sido examinados con suficiente atención; H. Chenery, W. Raduchel, "Substitution in Planning Models", en H. Chenery, Studies in Development Planning, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971; R. Weisskopf, A Multi-Sector Simulation Model of Employment, Growth and Income Distribution in Puerto Rico: A Re-Evaluation of 'Successful' Development Strategy, Yale University, New Haven, Connecticut, 1973, mimeo.

^{2/} CEPAL, "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", en Boletín Económico de América Latina, 19(1-2), 1974, pp. 39-63.

^{3/} El modelo contiene 727 ecuaciones. Para una descripción detallada del modelo, puede consultarse el mimeo acerca del mismo del Centro de Proyecciones Económicas, CEPAL, junio, 1971.

la evolución de la balanza de pagos y la tasa de ahorro, para evaluar en qué medida la aceleración del crecimiento puede ser conflictiva con las mismas.

Conviene tener presente las limitaciones del método de simulación utilizado en este trabajo. En este sentido, las proyecciones incluidas en las siguientes secciones no deben considerarse como predicciones de elevada confiabilidad, sino como un método de contrastación de distintas hipótesis respecto a la estructura del crecimiento, para verificar la probable incidencia de las mismas. Esta calificación es, naturalmente, también válida para las conclusiones derivadas del ejercicio.

B. La subutilización de fuerza de trabajo en América Latina: Proyección básica

1. Cambios en la composición de la producción, progreso técnico y distribución del ingreso

Dos de los principales factores que afectarán la distribución del ingreso en los próximos decenios son: i) la naturaleza heterogénea del cambio tecnológico, y ii) los cambios en la composición de la producción en favor de las áreas modernas.

Esto no significa ignorar la influencia de la distribución de la propiedad de los recursos, del acceso a la educación, etc. sobre la estructura de ingresos. Sólo pretende señalar el grado de incidencia de dos factores que cobran especial relevancia en la experiencia latinoamericana, si se contrasta esta última con la registrada por las economías centrales. En esta perspectiva, el presente trabajo sólo pretende explorar la incidencia de los dos factores mencionados, por considerarla expresión de uno de los fenómenos que caracterizan el proceso de desarrollo de los países de la región.

La creciente concentración de la acumulación de capital y progreso técnico en las áreas modernas de la región, se asocia a un crecimiento por diversificación de productos dentro de dichas áreas orientado, en

/gran medida,

gran medida, por las franjas de mayor poder adquisitivo de los mercados internos de la región ^{1/}. Luego, el principal determinante del tipo de tecnología incorporada ^{2/} - generalmente importada - es la velocidad de diversificación de productos en áreas modernas ^{3/}.

En la medida que esta última siga alimentando la incorporación en profundidad de capital y tecnología en áreas modernas, los diferenciales de productividad entre éstas y el resto de la economía tenderán a mantenerse en niveles elevados e incluso a aumentar, dificultando la absorción del subempleo concentrado en las áreas de menor productividad. Dado que los salarios generados en estas últimas están directa o indirectamente determinados por el lento crecimiento de la productividad, el elevado grado de subempleo - medido en términos de

^{1/} M. C. Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en Boletín Económico de América Latina, 9(1), marzo, 1964, pp. 1-62; A. Pinto, "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina", en El Trimestre Económico, 38(150), abril-junio, 1971, pp. 477-498; P. Vuskovic, "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en Cuadernos de la Realidad Nacional (5), septiembre, 1970, pp. 41-60; C. Furtado, "Desarrollo y estancamiento en América Latina. Un enfoque estructuralista", en Desarrollo Económico, 6(22 y 23), julio y diciembre, 1966; C. Furtado, El mito del desarrollo económico y el futuro del Tercer Mundo, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974.

^{2/} En líneas generales, tal como en las economías avanzadas de occidente, el tipo de progreso técnico incorporado es ahorrador de fuerza de trabajo, capital y materias primas; pero con un sesgo a ser relativamente más ahorrador de fuerza de trabajo. No obstante, la debilidad del sector productor de bienes capital introduce, para el caso de la región, una diferencia importante: el alto costo en divisas asociado a su introducción.

^{3/} Subyacente a la misma, se ubica no sólo una estructura de ingresos concentrada, sino la permanente reproducción interna de los patrones de consumo y técnicas productivas prevaletes en las economías industrializadas de occidente.

productividad - es la principal explicación de la pobreza relativa y absoluta de los vastos contingentes ocupados en dichas áreas.

La velocidad de diversificación de productos en áreas modernas actúa también en la misma dirección vía la participación creciente de dichas áreas en la producción total. Aun cuando se suponga que las tasas de crecimiento de la productividad sean las mismas para todas las áreas de la economía, los altos desniveles de productividad iniciales hacen que una mayor gravitación relativa de la producción de tipo moderno, reduzca relativamente los requerimientos de fuerza de trabajo y se refleje en la estructura de ingresos. Se ha considerado este segundo factor como un fenómeno asociado a la urbanización ^{1/}, y se lo ha descrito como un deterioro "espúreo" de la equidad distributiva ^{2/}. Como se verá, este efecto no es tanto un resultado de la urbanización, como de la transferencia de empleo a actividades de mayor productividad dentro de áreas urbanas. Si este efecto es o no espúreo, está sujeto a discusión. Lo importante es que, como veremos, es probable que sea muy significativo en América Latina en las próximas décadas.

Los dos factores mencionados permiten concluir que, a largo plazo sería necesaria una reducción significativa en el grado de heterogeneidad tecnológica, si se pretende hacer desaparecer el elevado subempleo y la pobreza extrema asociada al mismo que caracteriza a la región.

1/ S. Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", en American Economic Review, 45(1), 1955, pp. 1-28.

2/ W. R. Cline, "Distribution and Development: A Survey of Literature", Journal of Development Economics, 1(4), febrero, 1975, pp. 359-500.

2. La proyección básica: supuestos y características principales 1/

Esta sección se basa en una revisión de la proyección de tendencia efectuada en el trabajo ya citado de la CEPAL, que busca adaptar la nueva proyección a los propósitos de este trabajo 2/.

Muchos de los supuestos cuantitativos en que se apoya la P. B., son intencionalmente, "optimistas". Lo que implica que supuestos más realistas conducirían a resultados más perturbadores 3/.

La P. B. acepta como premisa que las principales tendencias históricas observadas en los pasados dos decenios en América Latina, no cambiarían esencialmente en los próximos treinta años, (adoptando 1970 como año base). Fundamentalmente, acepta que el crecimiento económico continuará concentrándose en las áreas modernas de cada sector productivo 4/.

El modelo distingue tres estratos de ingresos:

a) El grupo de bajos ingresos, que incluía aproximadamente a la mitad de los perceptores en 1970. Su ingreso está determinado, principalmente, por la baja productividad de las áreas tradicionales. La mayor parte de este grupo trabaja en la agricultura tradicional y en las áreas modernas del mismo sector 5/. Los ocupados por cuenta propia y trabajadores no especializados de las actividades urbanas de baja productividad, representaban aproximadamente 20 por ciento

1/ En el resto del trabajo se denomina a la proyección básica con la sigla PB.

2/ Incluye la adopción de valores diferentes para parámetros y variables exógenas en distintas áreas del modelo, como así la incorporación de una ecuación de apoyo para profundizar en el análisis de la distribución del ingreso.

3/ En particular, se buscaba con ello sesgar el margen de error para evitar una sobrestimación de la subutilización de la fuerza de trabajo y de la desigualdad distributiva.

4/ El modelo distingue áreas de alta y baja productividad dentro de cada sector productivo, reflejando una diferenciación tecnológica.

5/ Dado que los salarios en el sector agrícola moderno están sujetos a la presión del contingente poblacional subempleado en las áreas tradicionales del sector, se encuentran ligados indirectamente al comportamiento de la productividad en estas últimas.

/del estrato.

del estrato. Hacia 1970, los integrantes de este estrato recibían casi un 13 por ciento del ingreso total.

b) El estrato medio, que abarcaba hacia 1970 a un 40 por ciento de los perceptores de ingresos. Es un grupo urbano, formado por los trabajadores semiespecializados de las ciudades. Su productividad es más alta que la del estrato anterior y, con frecuencia, su ingreso está protegido de las presiones del exceso de mano de obra de las áreas de menor productividad por la existencia de sindicalización y otros tipos de barreras de acceso. Hacia 1970 este estrato absorbía aproximadamente un 30 por ciento del ingreso total.

c) El estrato alto - los grupos de ingresos más elevados -, representaba hacia 1970 a poco más del diez por ciento de los perceptores de ingresos. Está integrado por obreros especializados, profesionales, empresarios, etc. Hacia 1970, este estrato recibía aproximadamente un 57 por ciento del ingreso total ^{1/}.

Los diferenciales de ingreso y consumo entre estos estratos son considerables. Como puede observarse en el cuadro 1, hacia 1970 el ingreso per cápita del grupo alto era 22 veces mayor que el respectivo indicador del estrato más bajo. El consumo per cápita de los primeros era 12 veces el nivel de la misma variable en el estrato bajo.

Dada esta situación inicial, veamos las principales hipótesis de tendencia implícitas en P. B. para el período 1970-2000.

Las tasas de crecimiento del consumo per cápita por estrato, admitidas en P. B. fueron 2.0, 2.2 y 3.0 por ciento anual, para los estratos bajo, medio y alto, respectivamente ^{2/}. Considerando el crecimiento poblacional y la movilidad entre estratos, estas tasas determinan un crecimiento del consumo privado total de 6.4 por ciento anual.

^{1/} Las utilidades de las actividades del sector agrícola que utilizan tecnología avanzada se incluyen en los ingresos de este estrato.

^{2/} Para la desagregación de estas tasas por sectores productivos de origen, se utilizaron elasticidades consumo-ingreso por tipo de producto y estrato de ingreso.

Aceptando un grado creciente de apertura, las exportaciones crecen a un ritmo de 6.8 por ciento anual. Los términos de intercambio se suponen constantes durante el período de proyección.

Los requerimientos de insumos intermedios - por sector y tecnología -, fueron compatibilizados con una matriz intersectorial dinámica incorporada en el modelo. Los requerimientos de inversión - por sector y tecnología -, determinados endógenamente a través de un proceso iterativo, crecen a un ritmo tal que el coeficiente de inversión global aumenta desde 0.17 en 1970 hasta 0.22 en el año 2000. Los supuestos en esta materia son bastante optimistas: las relaciones capital-producto - por sector y tecnología - permanecen constantes. Por lo tanto, lo que eleva los requerimientos de inversión es el cambio en la composición del producto hacia bienes de tipo moderno. Se supuso un desplazamiento gradual de la demanda hacia productos de áreas modernas que eleva la participación de dichas áreas en la producción total desde un 55 por ciento en 1970 hasta un 70 por ciento a fines de siglo.

Por el lado de la oferta, una de las principales hipótesis de la P. B. se refleja en las tasas de crecimiento de la productividad - por sector y tecnología. De acuerdo con el patrón heterogéneo de cambio tecnológico observado en la región, se simularon tasas más elevadas, para las áreas de tecnología avanzada de cada sector. Las respectivas cifras pueden ser consultadas en el cuadro 2.

Las importaciones se elevan a un ritmo de 8.0 por ciento anual - superior al crecimiento del producto. Los coeficientes técnicos de bienes importados - finales e intermedios, por sector y tecnología -, se mantienen constantes durante los tres decenios. Luego es el cambio en la composición de la demanda hacia bienes de tipo moderno lo que explica dicho ritmo de crecimiento.

La P. B. incorpora tasas diferenciadas de crecimiento poblacional por estrato. Las menores tasas de los grupos urbanos y las migraciones rural-urbanas contempladas para los tres decenios, explican el paulatino descenso de la tasa de crecimiento poblacional desde 2.9 por ciento en el primer decenio hasta 2.7 por ciento en la década final. La

/fuerza de

fuerza de trabajo, influida por la evolución de la población y de las tasas brutas de participación por grupo, crece a un ritmo de 2.9 por ciento, promedio anual para las tres décadas.

3. Resultados de la proyección básica.

a) Crecimiento económico

La tasa de crecimiento del PIB que emerge de la P. B., alcanza a un 6.5 por ciento promedio anual - tasa relativamente elevada de acuerdo al registro histórico de la región. El crecimiento de las áreas modernas es bastante superior: 7.9 por ciento promedio anual.

b) Creación de empleos

El estilo de desarrollo simulado se caracteriza por la creciente gravitación de las áreas modernas. Por consiguiente, la tasa de absorción de fuerza de trabajo en dichas áreas es una medida del éxito de dicho estilo.

La conclusión de la P. B. es que las áreas modernas generan ocupaciones a un ritmo menos elevado que el resto de la economía. Del total neto de nuevos empleos creados durante el período, sólo un 43 por ciento se origina en áreas modernas, como puede observarse en el cuadro 3. Aún más perturbador es el hecho de que un 40 por ciento de las nuevas ocupaciones se ubiquen en los servicios urbanos de baja productividad - que constituyen el grueso del sector informal. Repárese también en el rol menor cumplido por el sector industrial en la generación de nuevos puestos de trabajo. Menos de un cuarto se originan en la industria, mientras que poco menos de dos tercios provienen de los sectores servicios y gobierno.

Como consecuencia de estas tendencias, hacia fines de siglo más de un tercio de la población urbana de América Latina, y dos tercios de la población rural, se encontrarían ocupadas en actividades con un nivel de productividad diez veces inferior al promedio de la región para dicho año.

/c) Subutilización de

c) Subutilización de fuerza de trabajo

El fracaso en generar suficientes ocupaciones productivas se refleja en los cambios en el grado de utilización de la fuerza de trabajo. El desempleo abierto se eleva desde un 5.3 por ciento en 1970 hasta un 9.9 por ciento de la fuerza laboral en el año 2000. No obstante, el problema principal sigue siendo la intensidad y cobertura del subempleo ^{1/}, como puede observarse en el cuadro 4.

Utilizando como estándar de evaluación el promedio de las productividades nacionales, la tasa de desempleo equivalente ^{2/} se eleva desde un 33.5 por ciento en 1970 hasta un 35.0 por ciento en el año 2000.

Por lo tanto, la tasa de subutilización total crece de 38.8 por ciento en 1970 hasta casi un 45.0 por ciento a fines de siglo. Hacia dicha fecha, el número de personas afectadas por desempleo abierto o subempleo, más que duplicaría al número de afectados en 1970.

Más perturbador aún es el cambio en la localización del subempleo registrado en tres décadas. En 1970, alrededor de un 74 por ciento del desempleo equivalente se ubica en áreas rurales - principalmente agricultura de subsistencia - y un 26 por ciento en servicios urbanos de baja productividad. Hacia fines de siglo, 40 por ciento del desempleo equivalente corresponde a áreas rurales y 60 por ciento a actividades urbanas de baja productividad; evidenciándose así el traslado a áreas urbanas que registra el problema en discusión.

^{1/} Respecto a la intensidad, cabe señalar que esté influyendo en la misma el hecho de que, hacia fines de siglo, la productividad de las áreas tecnológicamente rezagadas alcanzaría a sólo un quinto de los promedios nacionales. (La productividad media en el año 2000 alcanzaría un nivel aproximado a la de Alemania Occidental en 1970.) Respecto a la cobertura, el porcentaje de la fuerza de trabajo afectado por subempleo, disminuye de 48 por ciento en 1970 a 44 por ciento a fines de siglo.

^{2/} El número de subempleados ponderado por la intensidad media de la subutilización por subempleo, puede expresarse en equivalentes de desempleados abiertos, lo que referido a la fuerza de trabajo total nos provee de la "tasa de desempleo equivalente". Es una medida, por lo tanto, de la intensidad y cobertura del subempleo dentro de la fuerza laboral.

/d) Distribución del

d) Distribución del ingreso

Los resultados en esta materia reflejan estrechamente la evolución del problema del empleo. Hacia fines de siglo, los diferenciales de ingreso y consumo entre estratos son ligeramente superiores a los del año base, como puede observarse en el cuadro 1. No obstante, el ingreso per cápita del estrato bajo sería en el año 2000 alrededor del doble del registrado en 1970.

El coeficiente de Gini registra una muy leve mejoría: de 0.58 en 1970 pasa a 0.57 en el año terminal, sugiriendo el poco cambio previsible en la distribución del ingreso entre estratos. (Lo que no es incompatible, como se verá, con el empeoramiento relativo de grupos al interior de ciertos estratos.)

Para analizar la captación relativa que cada estrato hace del 3.6 por ciento de crecimiento en el ingreso per cápita, se dividió a la población total en cinco grupos: aquéllos integrantes de cada uno de los estratos que no cambian de grupo, los integrantes del estrato bajo que pasan al estrato medio (i.e. migración rural-urbana); y miembros del estrato medio que se trasladan al estrato alto (i.e. movilidad vertical urbana) ^{1/}.

En el cuadro 5 puede observarse que el pequeño aumento del dos por ciento en la participación en el ingreso del estrato bajo es la resultante de dos procesos opuestos. Aquellos grupos que migran desde áreas rurales hacia las ciudades (16 por ciento de la población) aumentan su participación del cuatro al ocho por ciento del ingreso total. Por el contrario, los que permanecen en áreas rurales (34.0 por ciento de la población) disminuyen su participación del nueve al siete por ciento en tres décadas.

Los grupos urbanos con movilidad vertical entre actividades de distinta productividad (cinco por ciento de la población), aumentan su participación desde cuatro a 22 por ciento, lo que sumado a los que permanecían en el estrato alto, hace elevar la participación de dicho estrato desde 61 a 67 por ciento del ingreso total.

^{1/} Véase Apéndice.

Estas tendencias se explican por la influencia de i) la brecha creciente de productividades, y ii) los cambios en la composición de la producción, sobre la captación que cada grupo hace del crecimiento en el ingreso per cápita. Comparando los grupos 1, 3 y 5 del cuadro 5, puede observarse que los dos primeros - un 69 por ciento de la población - sólo captan un 12 por ciento del crecimiento en el ingreso per cápita, mientras que el último - diez por ciento de la población - se apropia de un 42 por ciento del crecimiento de la precitada variable. Esto refleja, esencialmente, el efecto de la brecha creciente de productividad sobre el ingreso de estos grupos.

El efecto sobre el empleo del cambio en la composición de la producción puede observarse comparando los dos grupos (2 y 4) con movilidad. Los migrantes de origen rural - como se dijo, 16 por ciento de la población - captan un nueve por ciento del crecimiento en el ingreso per cápita, mientras que el cinco por ciento de la población con movilidad vertical ascendente en actividades urbanas, capta un 37 por ciento del crecimiento del ingreso per cápita. Por lo tanto, el cambio en la composición de la producción ni es resultado de la urbanización, ni su efecto sobre la distribución del ingreso es espúreo. Por el contrario, tiene lugar básicamente dentro de áreas urbanas y refleja el traslado del empleo hacia actividades de más alta productividad.

Resumiendo, el patrón de modernización prevaleciente en la región beneficiaría principalmente a los grupos de altos ingresos y a los ocupacionalmente móviles. (Dentro de estos últimos, fundamentalmente a aquéllos insertos en el proceso de movilidad vertical ascendente dentro de áreas urbanas.) Permanecerían excluidos parcialmente de los frutos del proceso de modernización, aquéllos socialmente más necesitados: los grupos urbanos y rurales más pobres.

e) Balanza de pagos

Pese al elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones, el desplazamiento de la demanda hacia productos modernos presiona fuertemente sobre importaciones de bienes finales e intermedios, y mantiene

/el déficit

el déficit en cuenta corriente en niveles significativos durante todo el período. Esto genera un aumento gradual de las necesidades de endeudamiento de la región, pero dentro de márgenes relativamente manejables: la carga de los servicios - intereses y amortización respecto a exportaciones - de la deuda externa, disminuye paulatinamente desde 0.16 en 1970 a 0.09 en el año 2000, lo que permite suponer que las presiones de balanza de pagos permanecen dentro de la capacidad de endeudamiento de la región.

C. Perfiles tecnológicos y reorientación del crecimiento

1. El marco conceptual

En esta sección se discute un conjunto de proposiciones orientadas a contrarrestar las tendencias analizadas en la sección A.

En su investigación sobre estilos de desarrollo, CEPAL analiza tres alternativas estratégicas. La primera descansa en la aceleración del ritmo de modernización hasta el punto de lograr la incorporación del grueso de la fuerza de trabajo en áreas modernas en tres decenios. Las principales restricciones para esta alternativa son la elevada tasa de ahorro y, principalmente, el desequilibrio de balanza de pagos generado por la aceleración del crecimiento en el contexto de un patrón de desarrollo modernizante ^{1/}. La segunda alternativa se basa también

^{1/} En el trabajo de CEPAL (1974) se establece que la tasa de crecimiento global necesaria para tal propósito debería alcanzar al menos un 9.0 por ciento promedio anual. Las áreas modernas del sector industrial deberían crecer a tasas aún superiores, 11.0 por ciento anual durante tres décadas. Para solventar este crecimiento, deberían generarse ahorros como para financiar la rápida elevación del coeficiente de inversión desde 0.17 en 1970 a 0.28 en el año 2000. Más serio aún, las importaciones necesarias aumentarían a un ritmo de 11 por ciento anual, para poder alcanzar tasas de crecimiento tan elevadas dentro del patrón de modernización prevaleciente, lo que implica una situación inmanejable en balanza de pagos aun cuando se suponga un crecimiento en exportaciones de 10.0 por ciento anual.

/en la

en la expansión prioritaria de las áreas modernas, si bien que a un ritmo menos exigente - siete por ciento anual -, pero suponiendo la introducción masiva de técnicas intensivas en mano de obra. El costo de esta alternativa en términos de eficiencia productiva es bastante elevado, ya que para absorber el grueso de la fuerza de trabajo en áreas modernas, el crecimiento de la productividad en dichas áreas debería ser mantenido a un nivel máximo de 1.5 por ciento anual ^{1/}. Más aún, es muy improbable el desarrollo e incorporación masiva de las técnicas de producción asociadas a esta alternativa. La tercera alternativa analizada por CEPAL, cambia el énfasis del proceso de desarrollo hacia las áreas rezagadas rurales y urbanas, en oposición a lo contemplado por las anteriores. Para alcanzar el pleno empleo productivo, este estilo exigiría que, hacia fines de siglo, alrededor de un 60 por ciento de la producción total debería provenir de las áreas tradicionales ^{2/}. Tal como lo expresa CEPAL, ya citado, parece improbable que los gobiernos de la región adopten una estrategia que implica una significativa declinación en la gravitación de las áreas modernas.

La reorientación estratégica propuesta en este trabajo, combina elementos de las tres alternativas previas, buscando integrarlos de tal manera que no se violen las restricciones enfrentadas por cada una de dichas alternativas. Para ello:

-
- ^{1/} De acuerdo a CEPAL (1974), esto implicaría que, hacia fines de siglo, la productividad en áreas modernas alcanzaría un nivel equivalente a la mitad de la productividad media de las economías más avanzadas de Europa Occidental en 1970.
- ^{2/} Hacia 1970, la gravitación de las áreas tradicionales en la producción total era de aproximadamente 40 por ciento.

/i) Acepta como

i) Acepta como imprescindible la aceleración del ritmo de crecimiento en áreas modernas, si bien que no con la intensidad prevista en la primera alternativa.

ii) Señala la necesidad de acompañar dicha modernización con un cambio en la composición sectorial del producto y con la regulación selectiva del progreso técnico - buscando un perfil más intensivo en trabajo y más ahorrador de capital y divisas -, aunque sin imponerle a ello un carácter masivo.

iii) Promueve prioritariamente la transformación productiva del sector agrícola tradicional y del sector informal urbano, buscando elevar rápidamente su participación en el proceso de crecimiento, sin que esto implique invertir el énfasis de este proceso.

Tanto i) como ii) permiten elevar la capacidad de absorción de mano de obra en áreas modernas, con una menor presión sobre recursos - particularmente divisas -, y sin sacrificio serio del crecimiento de la productividad en dichas áreas. Lo que influye además en condiciones más favorables para el aumento de la productividad en el resto de la economía. A través de iii) se persigue el rápido aumento de la productividad en áreas rezagadas, y con ello, la reducción del subempleo allí localizado.

La mayor capacidad de generación de empleo productivo se explica por la elevación del ritmo de crecimiento, el cambio en la composición de la producción por sectores y áreas tecnológicas, y la modificación de la estructura tecnológica de la economía. Desde un punto de vista instrumental, se acepta que estos tres cambios requieren no sólo medidas que actúen por el lado de demanda, sino, principalmente, políticas especiales que incidan directamente, por el lado de la oferta, sobre el patrón de utilización y destino de los recursos productivos. Principalmente sobre el patrón de acumulación de capital

/e incorporación

e incorporación tecnológica ^{1/}. Sería de responsabilidad especial de estas políticas la canalización de recursos hacia los sectores agrícola-tradicional e informal-urbano ^{2/}, prácticamente marginados hasta el momento del proceso de acumulación de capital e incorporación tecnológica, y la regulación selectiva del progreso técnico en áreas modernas.

Aun con los cambios previstos en la estructura tecnológica de las áreas modernas y en la composición de su producción, tanto la aceleración del crecimiento en dichas áreas como la transformación productiva de las áreas rezagadas, plantean presiones adicionales sobre financiamiento real y capacidad para importar. De ahí que se contemplen medidas para elevar la generación de ahorro interno, fundamentalmente en áreas modernas, ya que en una primera etapa, el financiamiento real para la reconversión productiva de las áreas rezagadas provendría principalmente de estas últimas.

Similarmente, se contempla la intensificación del fomento a las exportaciones, la reorientación del proceso de sustitución de importaciones - dentro del marco de una aceleración del proceso de integración económica regional y subregional - y el aumento de la capacidad negociadora de la región, para enfrentar las presiones adicionales sobre el balance de pagos. Cabe señalar que en este contexto, no se consideran las políticas de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones como alternativas excluyentes. Ubicadas y redefinidas dentro de un proceso de integración económica regional, una combinación flexible de ambas presenta un mayor potencial

^{1/} A. Pinto, A. Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", en El Trimestre Económico, 41(162), abril-junio, 1974, pp. 357-375.

^{2/} En particular, hacia aquellas actividades del sector informal susceptibles de ser reorganizadas productivamente. Un criterio posible para seleccionar estas actividades, podría ser la participación esperada de su producción en la evolución de la demanda del resto de la economía (véase PREALC, 1975).

de crecimiento ^{1/}. Conviene sí hacer énfasis sobre la prioridad del esfuerzo exportador. Un crecimiento significativo y permanente de los ingresos de exportación no sólo es imprescindible para la viabilidad de la propuesta, sino que constituye además la principal holgura para enfrentar los eventuales desajustes temporales inducidos por el cambio gradual del patrón de crecimiento.

En el presente trabajo no se describen los objetivos por sectores ni las políticas instrumentales que su implementación requeriría. Ello puede consultarse en PREALC ^{2/}. No obstante, conviene destacar algunas de las características que deberían reunir dichas políticas.

En primer lugar, cabe enfatizar que el principal esfuerzo debería concentrarse en el uso de nuevos criterios - que incorporen el objetivo empleo productivo - para el manejo del instrumental disponible. Esto significa que las políticas de crédito, ingresos y precios, tributación y subsidios, gasto público, aranceles y tipo de cambio, entre otras, deberían ser diseñadas atendiendo al cambio en el patrón y aceleración del crecimiento de la inversión buscados, y a la incorporación diferenciada de progreso técnico entre áreas modernas y áreas rezagadas. En la práctica, esto supone estimular selectivamente, en áreas modernas, una aceleración del crecimiento, una mayor generación de ahorros, un cambio en la composición de la producción y, en los casos posibles, tecnologías relativamente más ahorradoras de capital. Estas políticas actuarían, principalmente, vía el sistema de precios, buscando reorientar los retornos a la actividad económica en las direcciones precitadas. Especial atención debería prestarse a las políticas que actúen sobre el sector externo, modificando la estructura

1/ G. Fichet, N. Gonzalez, "Estructura productiva y dinámica del desarrollo", en Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1976.

2/ PREALC, El problema del empleo en América Latina y el Caribe: Situación, perspectivas y políticas, versión preliminar, PREALC, Santiago, noviembre, 1975.

de la protección efectiva para inducir el crecimiento exportador, reorientar la sustitución de importaciones y desalentar el desarrollo de actividades que no responden a los criterios ya citados.

En segundo lugar, la transformación productiva de áreas rezagadas exigirá de programas especiales para crear las condiciones para una fuerte aceleración del crecimiento de la inversión en dichas áreas. Ellos incluirían: i) la transformación institucional necesaria para viabilizar la aceleración del proceso inversionista y progreso técnico asociado (i.e. reforma agraria en los casos necesarios, cooperativización de actividades informales urbanas, etc.); ii) el desarrollo de políticas especiales de asistencia técnica, capacitación, acceso adecuado a financiamiento y comercialización, y ampliación de infraestructura económica y social.

En tercer lugar, debería prestarse atención prioritaria a la regulación del progreso técnico - lo que comprende nuevos productos y nuevas técnicas - tanto en áreas modernas como en áreas atrasadas.

Distintas razones justifican esta última propuesta. Si se desea aumentar la generación de empleo productivo y erradicar el subempleo, ya se vio que la aceleración del crecimiento concentrado en áreas modernas, se torna inviable por las presiones sobre balanza de pagos, o, aceptando esta restricción como "techo" límite para la aceleración del crecimiento, no alcanza a absorber a la masa de subocupados rurales y urbanos. Luego, persistir en la incorporación indiscriminada de productos y técnicas que consoliden dicha trayectoria implica aceptar que el problema del subempleo no podrá ser superado en los próximos decenios. Pero tampoco sería viable la introducción masiva de técnicas intensivas en mano de obra en áreas modernas - aun suponiendo que se esté dispuesto a pagar el costo que ello implicaría en términos de menor crecimiento de la productividad. Ni la disponibilidad externa de know-how en este campo, ni la capacidad de creación interna pueden sustentar esta hipótesis. La opción real se ubica entonces dentro del rango establecido por estas hipótesis extremas, lo que implica

/una regulación

una regulación selectiva de la velocidad de introducción de nuevos productos y nuevas técnicas en áreas modernas, acompañada por esfuerzos parciales de selección de técnicas más apropiadas en los casos factibles y deseables. Adicionalmente, la transformación productiva de las áreas rezagadas impone la necesidad de brindar a las mismas el acceso a la rápida incorporación de progreso tecnológico. Esta es la condición esencial para integrar estas áreas al resto de la economía y posibilitar su dinamización. En esta perspectiva, la necesidad de evitar que actividades formales neutralicen las posibilidades nacientes de las actividades informales reconvertidas antes que las mismas se encuentren suficientemente afianzadas, es una razón para poner atención en la composición de la nueva producción informal y brindar a la misma protección especial hasta que madure su capacidad competitiva. Un punto de particular importancia es el rol atribuible a las empresas medianas y pequeñas, del sector industrial manufacturero. Esfuerzos especiales deberían destinarse a detectar en qué ramas convendría fortalecer la integración comercial y económica de estas empresas al resto del sector industrial. El rápido aumento de la productividad en esta franja de empresas no es incompatible con la elevada absorción de mano de obra por unidad de capital que las caracteriza, si se logra alcanzar y mantener para las mismas, altas tasas de crecimiento de la demanda durante períodos prolongados. Esto es, si se logra fortalecer los vínculos entre esta franja de empresas y el resto de las áreas modernas. Nótese, por consiguiente, que el énfasis de este aspecto de la propuesta se dirige a fortalecer la interdependencia entre empresas industriales de distinto tamaño, buscando con ello aumentar la generación de empleos productivos sin sacrificio en productividad.

La implementación de este aspecto de la propuesta exigiría la creación de instituciones especiales y reforzamiento de las existentes, para actuar en investigación y desarrollo, prospección externa de nuevos productos y técnicas, selección de las más apropiadas, prolongación de la vida útil y mayor aprovechamiento de la capacidad

/instalada, y

instalada, y difusión de todo esto en la estructura productiva. En particular, debería proveer a las unidades productivas de la información y conocimiento necesarios para orientar sus decisiones de incorporación tecnológica, y suministrar a los centros decisionales de la política económica nacional los criterios operacionales para el diseño de sus políticas instrumentales. La integración de estas instituciones en estos dos niveles, permitiría crear las precondiciones para incorporar la variable tecnológica, con la prioridad que merece, al panel de objetivos instrumentales de la política económica nacional.

En cuarto lugar, se admite la necesidad de políticas de transferencias para garantizar un nivel de consumo mínimo a aquéllos que, durante el proceso de cambio gradual en el patrón de crecimiento, queden temporal o parcialmente por debajo del nivel de ingreso necesario. Adicionalmente, se contempla una política de ingresos orientada a impedir la transferencia de las ganancias de productividad hacia los tramos de ingresos altos.

2. El marco cuantitativo: supuestos y características principales

Para verificar el probable impacto de las medidas propuestas, se simularon dos trayectorias estratégicas: A (hipótesis alta) y B (hipótesis baja), lo que permite contar con un rango de estimación de resultados. La diferencia entre ambas proviene de la distinta intensidad y eficiencia supuesta para el uso de los instrumentos de política en cada hipótesis.

a) Reorientación de la inversión, cambio en el perfil tecnológico y transformación productiva de las áreas rezagadas

El cambio en el patrón de inversión es consecuencia de la interacción de todo el conjunto de medidas contempladas para la reorientación del crecimiento. En particular, el rápido aumento de la inversión en áreas rezagadas y la transferencia de ahorros exigida por el mismo, descansa en el efecto de los programas especiales citados previamente.

/En el

En el cuadro 6 puede observarse la aceleración del crecimiento de la inversión en áreas rezagadas, en comparación con P. B. Un segundo indicador surge de comparar la composición de la capacidad productiva - a turnos normales - al principio y al final de cada proyección. Puede observarse en el cuadro 7 que en P. B., un 38 por ciento del incremento neto - en tres décadas - de la capacidad instalada corresponde a áreas de tecnología baja ^{1/}. En B y A un 45.0 y 49.0 por ciento - respectivamente - del aumento neto de la capacidad instalada se localiza en áreas rezagadas. A esto debe agregarse que dicho aumento es 1.7(B) a 2(A) veces superior al contemplado en P. B.

La estrategia contempla también la aceleración del crecimiento de la inversión en áreas modernas, inducida principalmente por el comportamiento de la demanda. Como resultado de la evolución prevista para la inversión en áreas modernas y áreas rezagadas, el coeficiente de inversión global se eleva hasta un 24(B) - 25(A) por ciento a fines de siglo ^{2/}.

El grueso del financiamiento real adicional exigido por la elevación de dicho coeficiente es generado por el sector empresas - principalmente de áreas modernas - y, en menor medida, por el sector gobierno. Aproximadamente un 60(B) a 70(A) por ciento del incremento en el ahorro interno entre el año base y el año terminal, proviene de las empresas, como consecuencia de las políticas dirigidas a elevar la proporción de utilidades no distribuidas en el total de utilidades.

^{1/} Incluye áreas de baja tecnología de los sectores agropecuario, industria y servicios.

^{2/} A pesar de dicha elevación, el componente importado en dicho coeficiente es proporcionalmente inferior al registrado en P. B. Esto se explica principalmente por el cambio en la composición de la producción y la modificación de la estructura tecnológica discutida en páginas anteriores.

Esta proporción alcanza un valor de .56(B) - .65(A) en el año terminal, en comparación con .43 registrado en P. B. en la misma fecha ^{1/}.

El principal efecto de las políticas de regulación del progreso técnico - que no puede dissociarse de la reorientación de la inversión - se refleja en el cambio en el comportamiento de la productividad en áreas modernas y áreas rezagadas. Como puede observarse en el cuadro 2, las tasas proyectadas de crecimiento de la productividad por sectores y áreas, reflejan una tendencia al cierre de la brecha entre áreas; tanto por la aceleración de las correspondientes a áreas rezagadas, como por el crecimiento más lento de las correspondientes a áreas modernas. Cabe destacar que la reducción de la brecha se logra sin sacrificio en la productividad global. El nivel medio de productividad en 1970 equivale a un tercio de la productividad de Alemania Occidental en ese año. Hacia el año 2000, la productividad media de la región sería 1.3(B) - 1.7(A) veces mayor que el citado estándar internacional. (En P. B. la productividad media sería, a fines de siglo, similar a la de Alemania Occidental en 1970.)

Adicionalmente, las políticas tecnológicas inciden en la extensión de la vida útil de los equipos - prolongada respecto a P. B. entre un 12 y 20 por ciento, según las actividades -, y en una mayor utilización de la capacidad instalada - que aumenta entre seis y 12 por ciento, según áreas y sectores, respecto a P. B. ^{2/}.

^{1/} El cambio en la estructura tecnológica de áreas modernas, discutido en páginas posteriores - que reduce las exigencias de inversión por unidad de producto - y la aceleración del crecimiento en dichas áreas - que faculta una mayor generación de ahorros - explican por qué las áreas modernas están en condiciones de asimilar políticas dirigidas a generar ahorros por encima de sus propios requerimientos de inversión.

^{2/} Tanto la extensión de la vida útil como el aumento en la utilización, implican mayores costos de mantenimiento y reparación. Los experimentos incluyen un aumento de los mismos, proporcional a los efectos de ambos.

Se contempla también el efecto de las políticas tecnológicas sobre el uso de capital y divisas, particularmente en áreas modernas. El conjunto de coeficientes de inversión importada y de inversión nacional por unidad adicional de capacidad instalada, declinan ligeramente respecto a P. B. en los 15 últimos años de la proyección.

La reorientación de la inversión y la aceleración del crecimiento de la productividad en las actuales áreas rezagadas, se refleja también en el gradual aumento de su participación en la producción total, principalmente en la industria manufacturera. En la producción de bienes de consumo, ella se eleva desde el 30 por ciento registrado en P. B. a fines de siglo, hasta un 35(B) - 40(A) por ciento. En bienes intermedios, la misma se eleva desde un 30 por ciento en el año terminal de P. B. hasta un 45(B) - 55(A) por ciento.

b) Políticas redistributivas

Se contempla una política de ingresos orientada a impedir la transferencia de las ganancias de productividad hacia los tramos superiores. En particular, un aumento gradual de los salarios reales de los ocupados en áreas rezagadas y en el área moderna del sector agropecuario. Complementa el diseño de la política de ingresos las ya mencionadas medidas para disminuir relativamente la distribución de dividendos, y una ligera reducción de la carga relativa de alquileres y otras rentas.

Adicionalmente, se modifica la estructura de la carga tributaria, elevando ligeramente la tributación directa sobre empresas de áreas modernas y reduciendo levemente la que gravita sobre unidades productivas en áreas rezagadas.

Cabe destacar que tanto el diseño estratégico general como varias de las medidas ya mencionadas, afectan tasas y márgenes de ganancia en áreas rezagadas; las tasas de ganancia de las áreas restantes son similares a las de P. B. ^{1/} Complementándolas, se

1/ A título de ejemplo, la transformación productiva y crecimiento de la producción en las áreas rezagadas, implica mayores márgenes de ganancia y un nivel de utilidades más elevado para los pequeños productores.

/introdujo un

introdujo un aumento en los márgenes de ganancia de empresas públicas - por razones de financiamiento del sector.

Finalmente, las transferencias fiscales para los grupos más pobres fueron aumentadas con respecto a P. B., en una magnitud aproximada al 50 por ciento, en el caso de los grupos más pobres en áreas rurales, y 30 por ciento para los ubicados en áreas urbanas, a los efectos de cubrir los déficit de consumo básico de dichos grupos.

c) Redistribución del consumo

Conviene diferenciar los efectos redistributivos sobre consumo incorporados en las proyecciones estratégicas según dos orígenes causales. Uno, el proveniente de la modificación de la estructura de ingresos provocada por el cambio en el patrón de empleo y utilización de la fuerza de trabajo. El segundo, originado en las políticas redistributivas vía transferencias fiscales señaladas en el acápite previo. El primero, incide significativamente en la expansión y cambio del consumo privado. El segundo, si bien de menor gravitación, complementa dicha incidencia.

En un primer paso, las proyecciones estratégicas recogen la influencia del primer efecto sobre la evolución del consumo per cápita por estratos de ingresos. Dicho de otra manera, se establecen las tasas de crecimiento del consumo per cápita estratificado compatibles con la evolución de la estructura de empleo e ingresos. La compatibilización comprende dos planos: i) verificar que la evolución del consumo per cápita estratificado sea coherente con la del ingreso y los requerimientos de ahorro; ii) asegurarse que la nueva estructura de consumo no impone anualmente requerimientos superiores a las restricciones de capacidad instalada, disponibilidad de fuerza de trabajo, situación de balanza de pagos y posición financiera del sector público. Desajustes menores en cualquiera de los dos planos, son manejados a través del conjunto de políticas redistributivas discutidas en el acápite previo. (Desajustes serios, no susceptibles de ser controlados por estas últimas, obligan a redefinir las metas redistributivas de consumo e ingreso.)

/Como se

Como se observa, si bien desde el punto de vista instrumental del modelo utilizado, las tasas de consumo per cápita estratificado son una variable exógena, el procedimiento de compatibilización mencionado hace que, desde el punto de vista de la simulación de políticas, puedan considerarse como resultados endógenos de cada experimentación.

Las tasas compatibilizadas de crecimiento del consumo per cápita estratificado son las siguientes: i) en B, 3.5, 3.3 y 2.9 por ciento anual, para los estratos de ingreso bajo, medio y alto, respectivamente; ii) en A, 5.2, 4.5 y 3.2 por ciento anual para los mismos estratos. Como se observa, ellas implican tanto una aceleración del crecimiento como una significativa redistribución del consumo, respecto a lo registrado en P. B. ^{1/}

El efecto combinado de la citada evolución del consumo per cápita estratificado, del crecimiento poblacional y de las migraciones entre los grupos, explica la aceleración del crecimiento en el consumo privado total, que alcanza una tasa de 7.0(B) - 7.9(A) por ciento anual.

d) Sector externo

Las políticas de promoción de las exportaciones, complementación de plantas regionales y aumento de la capacidad negociadora en mercados externos se reflejan en una elevación de la tasa de crecimiento de las exportaciones hasta un 8.3(B) - 9.3(A) por ciento anual. Se admitió, respecto a términos de intercambio, una gradual declinación en los precios de importación de bienes intermedios y de capital, de alrededor de un 15 por ciento - media ponderada respecto a la P. B.

^{1/} Tal como en P. B., para la desagregación de estas tasas se utilizan elasticidades de consumo por tipo de producto y estrato de ingreso. Las elasticidades utilizadas en A, B y P. B. son diferentes, reflejando dicha diferencia la distinta intensidad del proceso de redistribución incluido en cada proyección. Se contempló además, para los estratos de ingreso bajo, un cambio hacia una mayor satisfacción de necesidades básicas.

/Tanto el

Tanto el cambio en la composición de la producción como la transformación de la estructura tecnológica reducen, relativamente, la demanda adicional de importaciones provocada por la aceleración del crecimiento. La reorientación acelerada del proceso de sustitución hacia bienes intermedios y capital, en el marco de una mayor integración económica regional, contribuye significativamente al mismo fin ^{1/}. Como resultado de ello, el ritmo de crecimiento de las importaciones alcanza un 8.4(B) - 9.4(A) por ciento anual para el período.

3. Principales resultados

Dado que la finalidad de este trabajo es estimar el probable efecto de las medidas propuestas, no se introdujeron cambios en la estructura del crecimiento poblacional de P. B., con la sola excepción de los flujos migratorios, que se ven afectados, naturalmente, por el cambio en el patrón de utilización de recursos ^{2/}.

a) Crecimiento económico

La tasa de crecimiento del PIB que emerge de las trayectorias simuladas, alcanza un promedio de 7.5(B) - 8.4(A) por ciento anual. Vale decir, se registra una aceleración de uno a dos puntos de por ciento respecto a P. B. El crecimiento es más acelerado en las áreas

^{1/} El esfuerzo equivale a reducir en un 15 por ciento, respecto a P. B., la media ponderada de los coeficientes sectoriales de consumo importado del estrato de ingreso alto, y en un 10 por ciento los del estrato medio y bajo. Más aún, se contempla una aceleración del proceso sustitutivo en bienes de capital y, especialmente, bienes intermedios, equivalente a elevar la velocidad de dicho proceso en un 50 por ciento entre principios y fin del período, respecto a lo contemplado en P. B.

^{2/} Por otra parte, tres decenios no constituyen un período lo suficientemente prolongado como para admitir que políticas de control de la natalidad tengan efectos significativos sobre el crecimiento poblacional. Por lo tanto, sólo se dejaron de lado las políticas poblacionales que pueden repercutir sobre las tasas de participación por grupos.

/modernas, que

modernas, que registran una tasa de 8.5(B) - 9.5(A) por ciento anual. Por lo tanto, esto sugiere que una estrategia orientada a mejorar la situación de los grupos más pobres, no implica necesariamente un crecimiento económico más lento, si el énfasis de la misma descansa en buscar un perfil de utilización de recursos que permita aumentos simultáneos en la productividad y el empleo. Esto es, que busque minimizar el trade-off entre empleo y productividad.

b) Creación de empleos

La tasa de crecimiento de la ocupación alcanza un promedio de 2.8(B) - 3.0(A) por ciento, en comparación con el 2.7 por ciento registrado en P. B. No obstante, el efecto sobre el empleo no proviene sólo de esas mayores tasas, sino de la nueva composición del aumento de la ocupación.

Considerando el incremento neto de puestos de trabajo en el período 1970-2000 - véase cuadro 3 -, aproximadamente un 64(B) - 82(A) por ciento de dicho incremento se localizaría en áreas de tecnología alta y en la industria baja en comparación con el 42.0 por ciento registrado en P. B. Conviene destacar los principales cambios que explican este hecho. En P. B., el sector industrial - alto y bajo - generaba un 24 por ciento del incremento neto en la ocupación. Con la reorientación estratégica, dicha participación se eleva a un 36(B) - 59(A) por ciento ^{1/}. De ahí que la presión sobre servicios urbanos de baja productividad disminuya sustancialmente: la participación de este último en el incremento neto de la ocupación total declina desde el 40 por ciento registrado en P. B. hasta 15(B) - 5(A) por ciento.

^{1/} Se destaca, particularmente, la mayor participación de lo que inicialmente se denominara industria de baja productividad, en la generación de nuevos puestos de trabajo, en concordancia al rol atribuible, en un proceso de crecimiento, a la pequeña y mediana industria. Esto, sin sacrificio en la eficiencia, ya que, como puede observarse en el cuadro 2, el crecimiento proyectado de su productividad es de 3.5 por ciento anual. Esto último implica aceptar un proceso creciente de modernización en estas actividades.

/Esto refleja

Esto refleja uno de los propósitos principales de la reorientación estratégica: el aumento de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en las áreas de mayor productividad.

c) Subutilización de fuerza de trabajo

Como consecuencia de la mayor tasa de creación de ocupaciones, el desempleo abierto dejaría de ser un problema serio bastante antes de fines de siglo. Como puede observarse en el cuadro 4, hacia el año 2000 la tasa de desempleo abierto habría declinado a un 3.5(A) - 5(B) por ciento de la fuerza de trabajo

Más significativo es el descenso en la cobertura e intensidad del subempleo, que, en términos de desempleo equivalente, declina desde 33.5 por ciento en 1970 a 25.0(B) - 11.4(A) por ciento en el año 2000 ^{1/}. El mismo cuadro señala que el descenso es más pronunciado en áreas urbanas, revertiéndose así las perturbadoras tendencias detectadas en P. B.

d) Distribución del ingreso

Un primer indicador de lo registrado en este campo, es la substancial reducción de la distancia entre ingreso y consumo per cápita del estrato alto y medio respecto al estrato bajo, en comparación con los resultados de P. B. Como puede constatarse en el cuadro 1, dicha reducción es más pronunciada para el estrato alto. Mientras que en P. B., el ingreso per cápita del estrato alto sería, en el año 2000, 23 veces mayor que el del estrato bajo, en B y A declina a 13 y diez veces, respectivamente. Respecto al estrato medio, a fines de siglo en P. B. el ingreso per cápita de dicho estrato triplicaría el del estrato bajo, mientras que lo duplicaría en A y B en la misma fecha.

^{1/} Estos cálculos utilizan como estándar de evaluación, la productividad media de la región en el año inicial y final, respectivamente. Si se introduce la productividad media de Alemania Occidental en 1970, como estándar exógeno invariable para el año base y el año final, la tasa de desempleo equivalente se reduciría desde 34.6 por ciento en 1970 a 16.0(B) - 4.1(A) por ciento a fines de siglo.

En el mismo cuadro puede observarse que una tendencia similar se registra para el comportamiento de los diferenciales de consumo per cápita por estratos.

El cambio en la posición relativa del estrato bajo es acompañada con un mejoramiento en sus niveles absolutos. El ingreso per cápita del estrato bajo en el año 2000 sería 1.7(B) - 2.6(A) veces superior al registrado por P. B. para el mismo año. En términos de consumo per cápita, la mejoría absoluta de dicho estrato sería aún mayor.

Un segundo indicador, el coeficiente de Gini, refleja también el cambio en el grado de desigualdad distributiva. Como se recuerda, en P. B. el coeficiente de Gini permanece virtualmente sin cambios: 0.58 en 1970 y 0.57 en el año 2000. En las proyecciones estratégicas declina gradualmente hasta 0.49(B) - 0.43(A), evidenciando el menor grado de desigualdad distributiva asociado a las mismas.

El tercer indicador proviene de aplicar al análisis de la distribución del ingreso por grupos, la misma metodología utilizada en P. B. En las tres primeras columnas del cuadro 5 se presenta la distribución por grupos del 4.2(B) - 5.2(A) por ciento anual de crecimiento en el ingreso per cápita en comparación con la distribución del 3.6 por ciento de P. B. Un primer punto es que la distribución del crecimiento del ingreso per cápita entre los distintos grupos de no migrantes, es más igualitario que en P. B. Debido a la mayor homogeneidad de la estructura del cambio tecnológico, la participación de los dos grupos más bajos (1. y 3. en cuadro 5) en el crecimiento del ingreso per cápita, se eleva, mientras que la correspondiente al grupo alto - (grupo 5), declina sustancialmente. Un segundo punto, refleja la influencia sobre el empleo, del cambio en la composición y aceleración del crecimiento de la producción. Aumenta la gravitación de los ocupacionalmente móviles en la población total, debido a que se aceleran tanto la migración rural-urbana como la transferencia de fuerza de trabajo - dentro de áreas urbanas - hacia ocupaciones de mayor productividad.

/No obstante,

No obstante, a consecuencia de la reducción de la brecha tecnológica, en A y B los ocupacionalmente móviles logran un incremento en su captación del crecimiento del ingreso per cápita proporcionalmente inferior al aumento de su gravitación en la población total. Los grupos 2. y 4. mantienen su captación a un nivel aproximado al de P. B. - 45(B) - 49(A) por ciento - pero aumenta su gravitación poblacional desde un 21 por ciento en P. B. hasta un 24(B) - 31(A) por ciento.

Dicho fenómeno se explica porque en A y B se registra tanto una mayor movilidad vertical urbana como una menor captación relativa de ingresos por los insertos en este proceso. En P. B., dado que la brecha de productividades tendía a ampliarse, los que ascienden dentro de actividades urbanas - cinco por ciento de la población - absorbían un 37 por ciento del crecimiento en el ingreso per cápita. En A y B, asciende un mayor número de personas - siete a diez por ciento de la población - pero debido a la reducción de la brecha tecnológica captan un 32 por ciento del crecimiento del ingreso per cápita.

Los migrantes de origen rural - grupo 2 - obtienen en A y B un aumento de captación más que proporcional a su incremento relativo en la población, debido a la mayor productividad de los sectores de entrada en áreas urbanas.

Como resultado de estas tendencias los dos estratos más bajos captan una porción mayor del crecimiento en el ingreso per cápita. En comparación con P. B., pasan de un 21 por ciento a un 31(B) - 35(A) por ciento del crecimiento de dicha variable, mientras que declina su gravitación en la población total.

Las tendencias previamente analizadas, explican la menor desigualdad de la distribución del ingreso entre estratos si se comparan los resultados de A y B con los registrados en P. B. La participación del estrato alto a fines de siglo, declina desde 67 por ciento registrado en P. B. a 60(B) - 56(A) por ciento, mientras que su gravitación en la población total aumenta desde 14 por ciento (P. B.) a 16(B) - 19(A) por ciento.

/El estrato

El estrato medio aumenta su participación a fines de siglo desde un 26 por ciento registrado en P. B., a un 31(B) - 35(A) por ciento, mientras que su peso relativo en la población total se mantiene aproximadamente al mismo nivel.

El estrato bajo aumenta también su participación, desde el siete por ciento a fines de siglo en P. B., a un nueve por ciento en A y B, en circunstancias que registra un declinio en su participación en la población total.

No obstante esto último, y pese al ya citado mejoramiento en el nivel absoluto del ingreso medio del estrato bajo respecto a lo obtenido en P. B., hacia fines de siglo serían todavía necesarios subsidios públicos para cubrir los déficits de consumo básico de los grupos más pobres, equivalentes en A, a diez por ciento del ingreso de los ubicados en áreas rurales y dos por ciento del ingreso de aquéllos localizados en áreas urbanas. En B, la magnitud de los subsidios sería ligeramente mayor.

e) Balanza de pagos

El déficit en cuenta corriente se reduce desde un 29 por ciento del total de ingresos corrientes en 1970, hasta un 17(B) - 8(A) por ciento en el año 2000. (En A, la cuenta capital registra un ligero superávit en el último quinquenio.) La carga de los servicios de la deuda declina desde un 16 por ciento en 1970 a un 9.5(B) - 2.0(A) por ciento. Por lo tanto, los resultados discutidos previamente son compatibles con una situación más favorable de balanza de pagos. Una implicancia adicional de estos resultados de balanza de pagos es que podrían alcanzarse las mismas metas en crecimiento, empleo y distribución del ingreso, aun con tasas menores en exportaciones, siempre que se admita que el cuadro presentado sugiere una capacidad de endeudamiento externo bastante superior a la incorporada en las proyecciones.

/4. Conclusiones

4. Conclusiones

Es cada vez más evidente que el patrón de desarrollo que ha prevalecido en América Latina en los últimos decenios, si bien relativamente exitoso en materia de crecimiento, ha tendido a excluir de sus frutos a una fracción importante de la población urbana y a gran parte de la ubicada en áreas rurales. No obstante, los puntos principales son: i) que implica la continuación de dicho patrón hacia el futuro, y ii) qué resultados puede esperarse de una eventual reorientación del crecimiento.

Este trabajo ha incursionado, exploratoriamente, en esos dos puntos, a través de un ejercicio de simulación en el que se contrastan los resultados de una proyección de tendencia, basada en la continuidad del patrón prevaleciente, con los de una hipotética reorientación estratégica. Estos últimos fueron obtenidos de dos proyecciones estratégicas - hipótesis A e hipótesis B -, que centran su atención en la relación existente entre perfiles tecnológicos, estructura de empleo, subutilización de la fuerza de trabajo y distribución del ingreso. Estas proyecciones sólo difieren en la distinta intensidad supuesta en los efectos de las políticas simuladas.

La contrastación sugiere que la creación adicional de empleo productivo y erradicación del subempleo, no es conflictiva con la situación del balance de pagos ni con un mayor crecimiento económico, si la aceleración de este último va asociada a cambios en el perfil tecnológico del crecimiento.^{1/} Sugiere también que pueden lograrse resultados significativos respecto a subutilización de fuerza de trabajo - cuya tasa cae desde el 45 por ciento registrado para fines de siglo en P. B., a un 15 a 30 por ciento en A y B, respectivamente -, que se reflejan en un menor grado de desigualdad distributiva y, principalmente, en mejores condiciones de vida para los grupos más pobres. En cuanto a los grupos negativamente afectados, el mejoramiento en distribución del ingreso sólo implica reducir el aumento del ingreso

^{1/} Nótese que la reorientación estratégica simulada es también una estrategia de modernización, pero que - a diferencia de la convencional - enfatiza acciones directas para dar acceso a recursos y transformar productivamente las áreas rezagadas y tradicionales, buscando su incorporación al proceso de desarrollo registrado en áreas modernas.

percibido por el estrato más alto y el de aquéllos que, a través de la movilidad vertical urbana, acceden a dicho estrato en el período proyectado.

Aun cuando las políticas propuestas configuran un diseño integrado, se efectuó un intento de separar los efectos sobre subutilización total de tres grupos de políticas: i) las medidas redistributivas de corte tradicional - tributación, transferencias, etc. -; ii) las medidas orientadas a reducir la brecha de productividades entre áreas y sectores; iii) el resto de las políticas, que inciden sobre la aceleración y cambio en el patrón de crecimiento. Estimaciones preliminares, que deben considerarse órdenes de magnitud aproximadas, sugieren que el efecto sobre subutilización total del primer conjunto de medidas, es poco significativo. Las medidas dirigidas a reducir la brecha tecnológica, explicarían un 40 a 50 por ciento del descenso en la subutilización total, (medido como diferencia entre los resultados de P. B. y los de A y B para el año terminal). El resto de las políticas, que inciden sobre aceleración y cambio en el patrón de crecimiento, explicarían un 50 a 60 por ciento del descenso en la subutilización total que surge de comparar los resultados de A y B con los de P. B.

Un aspecto que conviene destacar es el carácter exploratorio de este trabajo. Esto por varias razones. En primer lugar, las reorientaciones propuestas suponen un policy-mix que si bien responde a un diagnóstico y a criterios previamente evaluados, no constituye en sí una proposición o "receta" de validez general. La menor o mayor proximidad de los países de la región al perfil agregado de las proyecciones, sugiere naturalmente modificaciones en la composición del policy-mix que pueden trascender un mero cambio de énfasis. En segundo lugar, existe un problema de velocidad, intensidad y cobertura de los cambios propuestos, que puede variar tanto por la diferencia entre las distintas realidades nacionales, como por la mayor o menor viabilidad sociopolítica de los cambios propuestos. En tercer lugar,

/y quizás

y quizás más importante, el ejercicio sólo pretende señalar y evaluar la vinculación existente entre estructura tecnológica del crecimiento, subempleo y pobreza, a través de una simulación de trayectorias alternativas. (En esta perspectiva, la experimentación numérica planteada en las páginas previas, ni posee más valor predictivo que el de los supuestos sobre los que se apoya - que, por razones obvias, es limitado - ni mucho menos pretende constituir una recomendación de políticas.) La vinculación antes mencionada, constituye sólo uno de los "ingredientes" a tomar en cuenta para un diseño estratégico. Lo que implica tener presente que un diseño, como tal, trasciende el objeto y posibilidades del presente trabajo.

Apéndice

Veamos a continuación la metodología utilizada para construir el cuadro 5 (abstrayéndonos del crecimiento vegetativo de cada estrato).

Si definimos:

y : ingreso per cápita

y_i : ingreso per cápita del estrato i ; $\forall i = 1, 2, 3$

p_i : relación entre la población asociada al estrato i y la población total.

El ingreso per cápita de la economía puede escribirse:

$$y = y_1 p_1 + y_2 p_2 + y_3 (1 - p_1 - p_2)$$

Aplicando diferenciales:

$$d_y = y_1 dp_1 + p_1 dy_1 + y_2 dp_2 + p_2 dy_2 - y_3 dp_1 - y_3 dp_2 + (1 - p_1 - p_2) dy_3$$

Dividiendo por y , reagrupando, substituyendo términos y suponiendo que la movilidad directa entre los estratos (1) y (3) es despreciable, puede escribirse:

$$\frac{dy}{y} = \frac{dy_1}{y_1} \theta_1 - \frac{(y_2 - y_1)}{y} dp_1 + \frac{dy_2}{y_2} \theta_2 - \frac{(y_3 - y_2)}{y} dp_3 + \frac{dy_3}{y_3} \theta_3 \quad (I)$$

donde $\theta_i = \frac{y_i p_i}{y}$; $\forall i = 1, 2, 3$, es la participación del estrato i en el ingreso total.

Los cinco términos del segundo miembro de la ecuación (I) corresponden a los cinco grupos de ingreso mencionados en el texto e incorporados en el cuadro 5. (El primer, tercer y quinto términos, se asocian a aquéllos que no cambian de grupo durante el período. Si se admite que todos aquéllos que dejan el estrato (1) pasan al (2), y todos los que dejan el estrato (2) pasan al (3), el segundo y

/cuarto término

cuarto término de la ecuación I se asocian a la porción del ingreso per cápita captada por los ocupacionalmente móviles.

La ecuación (I) puede reescribirse como sigue:

$$\frac{dy}{y} - \alpha \left(\theta_1 \frac{dy_1}{y_1} + \theta_2 \frac{dy_2}{y_2} \right) = \theta_3 \left(\frac{dy_3}{y_3} - \alpha \theta_1 \frac{dy_1}{y_1} - \alpha \theta_2 \frac{dy_2}{y_2} \right) + \left[\frac{(y_3 - y_2)}{y} dp_2 - \frac{(y_2 - y_1)}{y} dp_1 \right] \quad (\text{II})$$

donde $\alpha = \frac{1}{(\theta_1 + \theta_2)}$

El primer miembro de la ecuación (II) representa la diferencia entre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la economía y las de aquellos grupos de ingresos más bajos que no cambian de estrato. El segundo miembro, divide dicha diferencia en dos efectos: i) un primer efecto asociado al crecimiento más rápido del ingreso per cápita en las áreas de más alta productividad de la economía; ii) un segundo efecto, asociado a los cambios en la estructura del empleo. El primer efecto puede ser parcialmente explicado por la naturaleza heterogénea del cambio tecnológico, que induce diferenciales crecientes de productividad entre áreas, y por el carácter fragmentado del mercado de trabajo. Ambos fenómenos inciden para explicar por qué el crecimiento de los salarios, en cada área, tienden a reflejar el comportamiento de la productividad, y con ello, a plantearse una brecha salarial creciente entre áreas modernas y áreas rezagadas. El segundo efecto, puede ser atribuido a los cambios en la composición de la demanda asociados al aumento del ingreso, que tienden a concentrar la producción y el empleo en las áreas más modernas.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: DIFERENCIALES PROYECTADAS DE INGRESO Y CONSUMO a/

		1970	2000					
Situación inicial		PB			B			A
	Ingreso per cápita	Consumo per cápita						
Estrato de ingresos bajos	1	1	1	1	1	1	1	1
Estrato de ingresos medios	3	3	3	2	2	2	2	2
Estrato de ingresos altos	22	12	23	14	13	9	10	6

a/ Ingreso y consumo per cápita del estrato más bajo = 1.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO PROYECTADO DEL PRODUCTO
POR HOMBRE OCUPADO
(1970-2000, tasas anuales en por ciento)

Sectores	PB		B		A	
	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja
Agricultura	4.6	2.5	4.1	5.1	5.3	5.5
Industria	3.9	3.2	3.3	3.5	3.3	3.5
Servicios	3.4	1.3	2.7	4.2	4.3	6.3

Nota: Naturalmente, las cifras de este cuadro son promedios para el comportamiento del producto por hombre, por sector y área tecnológica. Por lo tanto, dicho promedio puede esconder comportamientos bastante disímiles al interior de cada categoría. Así, el comportamiento del producto por hombre en la industria, tecnología alta, puede estar incluyendo simultáneamente la aparición y evolución de industrias "de punta", con la productividad creciendo a ritmos bastante superiores al 3.9 por ciento anual - PB - e industrias que dejan de serlo con el transcurso del tiempo, y cuya productividad estaría creciendo a ritmos inferiores a la precitada cifra.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CREACION PROYECTADA DE EMPLEO
1970 - 2000

Sectores	Area tecnológica	Participación en el aumento neto en la ocupación (en por cientos)		
		PB	B	A
Agricultura	<u>Total</u>	<u>14</u>	<u>14</u>	<u>5</u>
	Alta	(8)	(9)	(11)
	Baja	(6)	(5)	(-6)
Industria	<u>Total</u>	<u>24</u>	<u>36</u>	<u>59</u>
	Alta	(13)	(18)	(20)
	Baja	(11)	(18)	(39)
Servicios	<u>Total</u>	<u>50</u>	<u>34</u>	<u>18</u>
	Alta	(10)	(19)	(12)
	Baja	(40)	(15)	(6)
Gobierno y Educación	<u>Total</u>	<u>12</u>	<u>16</u>	<u>18</u>
Todos los sectores	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	

Cuadro 4

AMERICA LATINA: SUBUTILIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO
(En por cientos)

	1970	2 0 0 0		
	Situación inicial	PB	B	A
Tasa de desempleo abierto	5.3	9.9	5.0	3.5
Tasa de desempleo equivalente <u>a/</u>	33.5	35.0	25.0	11.4
(Áreas rurales)	(25.0)	(14.0)	(13.0)	(8.3)
(Áreas urbanas)	(8.5)	(21.0)	(12.0)	(3.1)
<u>Tasa de subutilización total</u>	<u>38.8</u>	<u>44.9</u>	<u>30.0</u>	<u>14.9</u>

a/ Norma de evaluación: productividad media de la región en 1970 y 2000.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA PARTICIPACION EN EL INGRESO
Y EN LA POBLACION POR GRUPOS

(Porcentajes)

	Participación en la tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita a/ 1970-2000			Situación inicial b/	Participación en el ingreso personal 2000			Situación inicial b/	Participación en la población total 2000		
	PB	B	A		PB	B	A		PB	B	A
1. Grupo de ingreso bajo que no cambia de estrato	6	9	9	9	7	9	9	34	34	33	29
2. Grupo de ingreso bajo que asciende a estrato medio (urbanización) c/	9	13	17	4	8	10	14	16	16	17	21
				<u>13</u>				<u>50</u>			
3. Grupo de ingreso medio que no cambia de estrato	6	9	9	26	18	21	21	35	36	34	31
4. Grupo de ingreso medio que asciende a estrato alto (movilidad vertical urbana) c/	37	32	32	4	22	23	25	5	5	7	10
				<u>30</u>				<u>40</u>			
5. Grupo de ingreso alto que no cambia de estrato	42	37	33	52	45	37	31	10	9	9	9

a/ Las tasas anuales de crecimiento en el ingreso per cápita son: 3.6 por ciento en PB; 4.2 por ciento en B y 5.2 por ciento en A.

b/ La situación inicial comprende el ingreso personal y población del año terminal - a los efectos de permitir la comparación - pero con la estructura poblacional y de ingresos del año base. Las cifras subrayadas en las columnas de situación inicial, corresponde a la distribución porcentual del ingreso y de la población en el año base, por estrato de ingresos.

c/ Se supone que todos los que dejan el estrato bajo pasan al estrato medio y todos los que ascienden al estrato alto provienen del estrato medio.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO PROYECTADO DE LA INVERSION
BRUTA FIJA EN SECTORES PRODUCTIVOS a/
(Tasas anuales 1970-2000, en porcentos)

Sectores	PB b/		B b/		A b/	
	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja
Agricultura	6.3	3.9	7.0	5.1	9.0	6.3
Industria, bienes de consumo	6.8	5.9	7.7	7.8	9.1	9.2
Industria, bienes de capital e intermedios	8.6	5.3	9.3	9.1	10.1	9.9
Servicios	6.6	6.6	7.8	7.6	9.2	8.8

a/ No incluye inversión en infraestructura.

b/ Las tasas de crecimiento de la inversión bruta fija total son 7.4, 8.8 y 9.6 por ciento anual para PB, B y A, respectivamente.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: AUMENTO NETO PROYECTADO DE LA CAPACIDAD
PRODUCTIVA POR SECTORES
(A turnos normales)

Sectores	Participación en el aumento neto de la capacidad instalada (en por cientos) <u>a/</u>					
	PB		B		A	
	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja	Tecno- logía alta	Tecno- logía baja
Agricultura	5.0	4.0	5.0	5.0	5.0	4.0
Industria	47.0	28.0	41.0	34.0	37.0	40.0
Servicios	10.0	6.0	9.0	6.0	9.0	5.0
<u>Total</u>	<u>62.0</u>	<u>38.0</u>	<u>55.0</u>	<u>45.0</u>	<u>51.0</u>	<u>49.0</u>

a/ El aumento de la capacidad productiva total en las proyecciones estratégicas es 1.7(B) - 2(A) veces mayor que el contemplado en PB.

1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025



