

EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA: ASPECTOS POLÍTICOS

JOSEPH HODARA *

INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO ensaya la aplicación de algunos conceptos desprendidos de las nuevas tendencias en la economía política¹ a un tema latinoamericano. Estas nuevas tendencias enfatizan la intensa penetración de cálculos de tipo político en decisiones y orientaciones económicas. No señalan solamente la importancia de los aspectos extraeconómicos en el crecimiento económico; considerando los abundantes estudios consagrados a este campo este señalamiento resultaría un tanto superfluo. La nueva economía política parte del supuesto de que todos los recursos (económicos y políticos) están sometidos a una situación de básica escasez y a condiciones de incertidumbre. En el caso particular de los países en desarrollo, la escasez y la incertidumbre determinan la preeminencia de una lógica política de corto plazo en la toma de decisiones.

Este supuesto básico podría apoyarse en diferentes datos empíricos que, por el momento, no se han articulado considerablemente en una teoría. Así, por ejemplo, se ha indicado que amplias porciones de la sociedad latinoamericana no se encuentran incorporadas a los procesos productivos de la economía de sus respectivos países; sin embargo, existe una incorporación psicológica y social creciente, estimulada por la ampliación de las comunicaciones y por las expectativas creadas por diferentes grupos políticos. De esta manera se produce un desfaseamiento entre las demandas sociales, que se apoyan en valores relativamente "modernos", y la incorporación al sistema económico, que es relativa-

* Funcionario de la Comisión económica para América Latina, subsección en México, se graduó en Sociología y Ciencias Orientales en la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel). Obtuvo su Doctorado en la Universidad Mayor de San Marcos de Lima (Perú). Ha sido Profesor en las Universidades F. Villarreal (Lima), Nacional Autónoma de México y Universidad de Puerto Rico. Colaborador de las revistas *Aportes* y *Mundo Nuevo*. El autor agradece las observaciones de David Ibarra y Lil de Tiburcio, pero se declara totalmente responsable de las opiniones vertidas en este trabajo.

¹ Nos referimos especialmente a W. F. Ilchman - N. T. Uphoff, *The Political Economy of Change*, University of California Press, 1969. Véase también W. C. Mitchell, "The Shape of Political Theory to Come: From Political Sociology to Political Economy", en S. Martin Lipset (ed.), *Politics and the Social Sciences*, Oxford University Press, 1969.

mente "tradicional".² Este fenómeno se percibe tanto entre conglomerados campesinos como entre grupos marginales urbanos.³

Asimismo, se podría recordar que en sistemas —como los latinoamericanos— donde se da una alta inestabilidad en los equipos políticos es explicable que éstos tomen decisiones que impliquen bajos costos políticos; los costos económicos se sabrán —si es que llegan a saberse— cuando ya no estén en el poder. Tal vez este factor debería tomarse en cuenta en el estudio de las causas de la inflación en algunas economías latinoamericanas.⁴

Un dato adicional: la mayoría de los sectores en la sociedad latinoamericana —y aquí no tiene importancia si dicen identificarse con la "izquierda" o con la "derecha"— ha coincidido en destacar el papel del Estado en la orientación de los procesos económicos. Se acepta como legítima la participación e intervención del Estado en temas como la protección a las industrias nacionales nacientes, los incentivos a la exportación, la regulación de precios y salarios, la centralización de las funciones educativas (dada su importancia en la determinación del perfil de calificaciones y habilidades de la mano de obra), las reformas en el sector agrícola, las inversiones en infraestructura, la formulación de leyes laborales y hasta en el desarrollo de la comunidad.⁵ Estas expectativas localizadas en el Estado amplían su campo de acción legítima. Ciertamente, en algunos casos esta acción es más bien ritual y ficticia; sin embargo, el Estado latinoamericano se ve interna y externamente presionado a multiplicar su penetración en esferas sociales hartamente diferentes. Como resultado de las expectativas y de estas presiones el Estado incluye entre los cálculos de toda decisión fundamental no sólo su necesidad de sobrevivencia, sino también el impulso a incrementar sus funciones. Difícilmente podrá desligarse de una función que ya ha asumido, especialmente si ésta justifica una constante ampliación de su capacidad de gasto. Y en este sentido, el aparato estatal suele articular criterios e intereses propios que no obedecen a cálculos estrictamente económicos

² Este desfaseamiento ha sido tratado recientemente por G. Germani en *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós, 1969. Una versión resumida y más explícita de sus ideas puede encontrarse en *Stages of Modernization in Latin America*, publicado por Rutgers University, en la serie *Studies in Comparative International Development*, 1970.

³ Algunos datos sobre este desfaseamiento en agrupaciones campesinas pueden recogerse en A. Quijano, "Los movimientos campesinos contemporáneos en América Latina", en S. Martín Lipset - A. Solari (eds.), *Élites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967. Un relato impresionístico del tipo de demandas que surgen en poblaciones marginales nos ofrece L. Heredia, "Cara y Cecca", *Nuevo Mundo*, febrero, 1970.

⁴ Este factor es, en verdad, considerado parcialmente por R. F. Miksell, en su excelente trabajo sobre las causas y efectos de la inflación en América Latina. Véase *Inflation in Latin America*, estudio presentado al Senado de Estados Unidos, documento 91-17, abril, 1969.

⁵ Sobre las múltiples funciones asignadas al Estado véase en especial C. W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Co., 1967. (Capítulo 2.)

de optimización. Así se explican decisiones que, siendo económicamente irracionales, responden sin embargo a una "economía del poder".

Finalmente, la preeminencia de la lógica política en la toma de decisiones podría explicarse señalando que en América Latina no se observa, en rigor, una ausencia de capacidad empresarial, como algunos autores han anotado.⁶ Sugerimos que esa capacidad empresarial ha sido transferida del sector económico al sector político. Se podrían invocar razones de diferente tipo para explicar esta transferencia; no lo haremos en este contexto. Mas si la aceptamos como hipótesis de trabajo podríamos explicarnos tal vez la fascinación que el poder estatal ejerce sobre sectores agresivos y potencialmente innovadores de la sociedad latinoamericana. De esta manera, la capacidad empresarial volcada a la acción política condiciona comportamientos diferentes a los observados entre los "capitanes de industrias". La lógica maquiavélica de acumulación de poder es sensiblemente distinta a la lógica puritana de acumulación de capital.

El señalamiento de estos fenómenos sustenta, al menos parcialmente, aquel supuesto básico de la nueva economía política y la torna aplicable al análisis de algunas cuestiones latinoamericanas.

Este trabajo se centra en el examen de algunos aspectos políticos que parecen gravitar sobre el mercado de trabajo en América Latina. Más específicamente, nuestro ensayo intentará responder a las siguientes interrogantes: *a)* ¿Cuáles son las características formales que definen el mercado de trabajo? *b)* ¿En qué consiste el contenido político de estas notas? *c)* Suponiendo la existencia de desfaseamientos y presiones en el mercado de trabajo latinoamericano, ¿qué mecanismos políticos de ajuste y adaptación están operando?

Aquí conviene hacer dos advertencias: *i)* cuando nos referimos a "América Latina" incurrimos en generalizaciones que, en algunos casos, pueden ser gratuitas y hasta abusivas. Existe, en verdad, una nítida diferenciación de características y situaciones dentro del complejo latinoamericano, que algunas tipologías han intentado describir.⁷ Pensamos que las generalizaciones podrían excusarse por el hecho de que se trata de una primera aproximación a temas escasamente explorados. Superada esta primera y necesaria etapa entonces habrá que insistir en estudios más detallados que hagan justicia a los diferenciales que *de facto* existen entre y dentro de las sociedades latinoamericanas; *ii)* cuando decimos "político" (mercado político, cálculos políticos, etc.) aludimos al hecho

⁶ Véase, entre otros, a J. Gillin, "Ethos Components in Modern Latin American Culture", *American Anthropologist*, 57, 1955. Y de una manera más general a S. Martín Lipset, "Élites, Educación y Función Empresarial en América Latina", en Lipset y Solari, *op. cit.*

⁷ En particular las tipologías de R. Veckemans y J. L. Segundo, "Ensayo de tipología socioeconómica de los países latinoamericanos", en E. De Vries y J. M. Echevarría (eds.), *Aspectos sociales del desarrollo en América Latina*, UNESCO, 1962; y la reciente tipología sugerida por la CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, 1969.

de que en toda sociedad se da, de un lado, una distribución asimétrica del poder, y, del otro, una lucha por maximizar poder. Entendemos por "poder" (de acuerdo con la línea weberiana) la capacidad de imponer el cumplimiento de preferencias que se consideran legítimas y convenientes. De esta manera, cuando hablamos de la división política del trabajo suponemos que cada ocupación tiene una carga de poder que no se infiere necesariamente de la división establecida por necesidades económicas. Para Saint Simon sólo los comerciantes e industriales constituían una clase útil: se podría, en su opinión, prescindir de militares, sacerdotes y príncipes. Difícilmente este aserto podría aplicarse al caso latinoamericano.

I

ELEMENTOS QUE DEFINEN EL MERCADO DE TRABAJO

Existe cierta imprecisión respecto de lo que se debe entender por mercado de trabajo. Algunos autores⁸ parten de la idea de que siempre se da un conjunto de personas (oferta) de diferentes calificaciones y habilidades dispuestas a ofrecer su capacidad de trabajo a cambio de una cierta remuneración. Frente a este conjunto aparece otro de requerimientos (demanda) presumiblemente determinados por el nivel de desarrollo económico del sistema. De esta confrontación entre oferta y demanda surge un nivel de empleo para cada categoría de trabajo, así como un nivel de precios por el trabajo. Otros estudios⁹ ofrecen una caracterización más escueta: el mercado de trabajo es un conjunto de transacciones entre empleadores y asalariados que pretenden comprar y vender servicios dentro de un área geográfica determinada.

Pensamos que estas caracterizaciones son simples en demasía. Para poder apreciar con mayor claridad algunos aspectos económicos y, en particular, políticos del mercado de trabajo, creemos conveniente ensayar una redefinición del tema. Distinguiremos cinco características formales en el mercado de trabajo: espacio, horizonte temporal, estructura, información y normas. En esta sección explicaremos los contenidos de cada una de ellas; en la próxima nos detendremos en sus dimensiones políticas.

A) Decimos que el mercado de trabajo está definido, entre otras cosas, por un espacio determinado. Es obvio que el mercado de un jornalero, de una actriz y de un físico nuclear tiene localizaciones diferentes. Este espacio puede manifestarse en términos ecológicos (regiones) o en términos sociales (ocupaciones). Las condiciones físicas del trabajo, las remuneraciones, la movilidad, la capacidad de negociación, el entorno social del trabajador, están necesariamente afectados por las con-

⁸ Véase, por ejemplo, E. Lederman, *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, Cuaderno Núm. 9, 1969.

⁹ Por ejemplo, G. F. Bloom y H. R. Northrup, *Economics of Labor Relations*, Illinois, Irwin Inc., 1954, pp. 219 ss.

diciones espaciales. Esta observación se aplica en particular al caso de las sociedades latinoamericanas donde la magnitud de las distancias (geográficas y sociales), el aislamiento relativo, la sindicalización parcial y la información escasa o deformada gravitan sobre las condiciones del empleo. Algunos autores dedicados al estudio de las migraciones regionales e internacionales han puesto atención a este elemento espacial,¹⁰ suponiéndose que la movilidad (geográfica y ocupacional) cancela, o al menos mitiga, la importancia de este factor. Coincidimos en señalar la importancia de este elemento, mas no nos inclinamos a pensar que la movilidad a los centros urbanos tenga necesariamente ese efecto. Al contrario, es probable que la movilidad conduzca a una diferenciación más compleja de las condiciones del empleo (en cuanto a calificaciones, remuneraciones, especialización y expectativas). Se podría sugerir que las migraciones tanto internas como internacionales aceleran los procesos de estratificación en las sociedades recipientes. La llegada de migrantes rurales al centro urbano puede implicar para los grupos marginales, pero ya instalados en la ciudad, una competencia por las oportunidades del empleo; mas desde el punto de vista social aportan una gratificación: hay quienes están por debajo de ellos en la estructura social. Si recordamos el importante concepto mertoniano de "privación relativa" (un grupo x se sentirá discriminado sólo cuando su grupo y de referencia recibe una gratificación, y no se sentirá discriminado —y no protestará— cuando cualquier otro que no sea el de referencia reciba alguna gratificación), tal vez se pueda comprender el papel estabilizador que tienen las migraciones urbanas.

En definitiva, el mercado del trabajo supone condiciones espaciales específicas. La localización de empleadores y empleados, las distancias físicas y sociales entre ellos, las características del entorno que rodea al trabajo propiamente dicho, son datos que deben considerarse en el examen del mercado de trabajo.¹¹

B) Dentro de un espacio determinado se da un elemento estructural constituido por un conjunto de personas diferencialmente motivadas y calificadas para participar en el mercado de trabajo y por un conjunto de ocupaciones que se diferencian y multiplican bajo el influjo de factores económicos (niveles y orientaciones de la inversión y del consumo, según el análisis agregado) y políticos (orientaciones y relaciones de los grupos de poder).

C) Esta estructura (volúmenes de personas, motivaciones, calificaciones, perfil ocupacional) está afectada por la amplitud y distribución

¹⁰ Por ejemplo, R. E. Beals y C. F. Menezes, "Migrant Labour and Agricultural Output in Ghana", *Oxford Economic Papers*, marzo, 1970.

¹¹ El espacio urbano, por ejemplo, ofrece un entorno con entrenamientos "gratuitos" (varios canales de televisión, espectáculos organizados en las plazas públicas, paseos por las avenidas y parques, etc.), que pueden ser "consumidos" gracias a las condiciones físicas del trabajo urbano. Asimismo, los mecanismos de adaptación y ajuste del trabajo urbano operan de una manera diferente en cada espacio, como se verá más adelante.

de la información. La información es un recurso que se reparte desigualmente en el mercado de trabajo. Generalmente se da un fenómeno de escasez de información; así se explica, al menos en parte, la importancia que el monto de un salario tiene al aceptarse o rechazarse un empleo: es un *bit* de información cuando otras condiciones que rodean al trabajo son inciertas. Algunos autores han supuesto¹² que la calidad parcial de la información sobre el empleo urbano es la explicación de las migraciones internas; incluso las migraciones internacionales —que involucran procesos psicosociales sumamente complicados— están afectadas por deformaciones en la información sobre las condiciones en la sociedad recipiente, etc. Asimismo, la importancia de la información —y sus deficiencias— se pone de manifiesto al analizarse la estructura y orientaciones de los planes de estudios secundarios y universitarios. Algunos estudiosos señalan que el crecimiento económico genera una demanda de técnicos medios y especializados;¹³ sin embargo, se ha hecho notar que abogados y médicos continúan obteniendo empleos bien remunerados, si bien en grado decreciente en ciertos países. “Esto lleva a pensar que el sistema de valores y las escalas de prestigio tradicionales tienen una base más realista (esto es, una dosis más elevada de información) de lo que puede parecer a primera vista y que, en alguna medida, por ello se mantienen.”¹⁴

D) La información a su vez puede influir sobre los horizontes temporales de empleadores y empleados. Se sugiere que en la elección del trabajo, en la movilidad ocupacional, en el comportamiento empresarial y sindical, en las decisiones gubernamentales atingentes al mercado de trabajo se ponen en evidencia horizontes temporales diferentes. Aquí pisamos terreno relativamente inexplorado. Intentamos señalar que diferentes propensiones psicológicas y económicas (como la propensión a postergar satisfacciones, la propensión al ahorro, la propensión a asignar al Estado funciones de arbitraje si no de dirección, la propensión a apelar a la violencia) se explican en función del horizonte temporal de individuos y grupos. Kindleberger, por ejemplo,¹⁵ afirma que la relativa prosperidad económica de algunas sociedades europeas se debe al hecho de que los horizontes temporales de obreros y empresarios tienden a coincidir. Otro hubiera sido el resultado si los obreros hubieran estado dominados por un horizonte temporal de tipo mesiánico (“radicalizar la lucha obrera hasta conseguir la reconstrucción total de la

¹² Por ejemplo, M. P. Todaro, “A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries”, *American Economic Review*, marzo, 1969.

¹³ Por ejemplo, I. S. Friedman, *The Role of Education in a Development Strategy*, Discurso ante la *European Regional Conference on Educational Assistance to Developing Areas*, Colonia, Alemania, mayo, 1970.

¹⁴ CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Nueva York, 1968, p. 121.

¹⁵ Charles P. Kindleberger, *Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply*, Harvard University Press, 1967.

sociedad”, etc.) o si los empresarios hubieran “contraído” sus horizontes (“en el momento actual se debe preferir las inversiones especulativas o las exportaciones de capital”). En las próximas páginas veremos algunas características de los horizontes temporales en diferentes sectores de la sociedad latinoamericana.

E) Finalmente, como última característica formal del mercado de trabajo aparecen las normas, esto es, las regulaciones que afectan la motivación, el ingreso, las discriminaciones, la movilidad, la remuneración, la capacidad de presión y los “dominios de reserva” en el mercado de trabajo. Más concretamente, se observa que las ocupaciones están diferencialmente disponibles de acuerdo con la edad, sexo, extracción social, calificaciones y expectativas de las personas que las demandan.¹⁶ En algunos casos se eleva artificialmente el nivel de calificaciones que exige una ocupación; en otros se establece para qué edades o sexo está abierta. Las normas pueden institucionalizarse en reglamentos y leyes; mas también pueden ser caprichosamente invocadas.

Juzgamos que estos cinco elementos sirven no sólo para definir el mercado de trabajo; también son útiles para comprender algunas de sus tendencias. Y más específicamente, representan una guía razonablemente ordenada para la comprensión de los aspectos políticos del mercado de trabajo.¹⁷ Algunas evidencias se ofrecerán más adelante en este trabajo.

II

ASPECTOS POLÍTICOS DEL MERCADO DE TRABAJO

Sugerimos que cada una de las características formales del mercado de trabajo establecidas anteriormente está sometida a cálculos políticos, además de consideraciones económicas y culturales.

El espacio económico enfrentado al espacio político ha merecido la atención de algunos estudiosos (como Ohlin, Lorsch, Isard); éstos han insistido en que en el sistema internacional los espacios económicos y políticos no tienden a coincidir. Los últimos son relativamente más estables y definidos, ya que se sustentan en hechos físicos (un territorio más o menos delimitado) e ideológicos (una historiografía nacional que tiende a sacramentalizar los símbolos políticos propios) que no se modifican con facilidad. Los espacios económicos, en cambio, son mucho más dinámicos y generalmente trascienden los políticos,¹⁸ si bien no alcanzan a disiparlos.

¹⁶ La importancia de estas normas ha sido señalada recientemente por CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, 1969, capítulo viii. Nuestro trabajo intenta construir sobre aquellas bases.

¹⁷ La consideración de los aspectos políticos del mercado de empleo ha sido hecha por Aldo Solari en un reciente trabajo, *Sociedad y empleo en América Latina*, documento 4/20, Santiago de Chile, 1968, que ha influido sensiblemente en la formulación del capítulo indicado en la nota anterior.

¹⁸ Agudas reflexiones sobre los desfasamientos que se producen en la expansión

En el sistema de naciones latinoamericanas se observa la preeminencia relativa del espacio político con respecto al económico. Variados factores podrían explicar este hecho. La semejanza estructural de las economías, las tradiciones jurídicas celosas de la "soberanía de la patria", las políticas económicas presumiblemente modernizantes y nacionalistas que provocaron *de facto* modelos semiautárquicos de desarrollo,¹⁹ la ausencia de integración y consenso nacionales que estimula una actitud reverente hacia los símbolos del Estado-Nación, que son concebidos como instrumentos que mitigan el disenso²⁰ y, en fin, al hecho de que los elencos en el poder han sido generalmente militares y grupos empresariales. Los primeros propenden a adjudicar a una frontera dada un valor casi místico, y los últimos se han beneficiado del sistema de proteccionismos que el Estado-Nación generosamente ha concedido, movido por el peregrino supuesto de que "ser nacionalista significa estimular cualquier tipo de industria".²¹

¿Qué relevancia tienen estas observaciones sobre el mercado de trabajo? Juzgamos que la aprehensión política (no económica) del espacio ha conllevado imperfecciones y distorsiones en el movimiento de los factores dentro del sistema latinoamericano de naciones. Algunos indicios son: *i*) la escasez de comercio interregional que con no pocas dificultades se viene corrigiendo en la última década; *ii*) los mayores volúmenes de migración no se han producido entre países latinoamericanos, sino entre un país latinoamericano y otro que, al parecer, tiene una aprehensión espacial diferente (italianos y españoles en Argentina; grupos latinoamericanos en Estados Unidos); *iii*) un indicio negativo es que si bien es cierto que las relaciones de cooperación se vienen incrementando, también cabe observar que las relaciones latentes de amenaza se amplían con no escaso vigor.²²

Dentro del marco nacional se producen variaciones significativas en las condiciones del empleo. Variables espaciales (sean geográficas, sean sociales) como, por ejemplo, el aislamiento relativo, condiciones topográficas, la relativa rigidez en la estratificación, parecen tener un efecto

de los espacios económicos y políticos pueden encontrarse en F. Perroux, *La economía del siglo xx*, Barcelona, Ariel, 1964. Algunas breves observaciones sobre el caso latinoamericano son apuntadas por Enrique R. Melchior, "Fronteras internacionales y espacios económicos", *Revista de la Integración*, Buenos Aires, noviembre, 1969.

¹⁹ Para una descripción y crítica de estas tendencias semiautárquicas véase José María Aragão, "Integración latinoamericana y desarrollo nacional", *Revista de la Integración*, Buenos Aires, mayo, 1969.

²⁰ El Estado-Nación latinoamericano tiende no sólo a monopolizar el poder (como todos los Estados), sino a monopolizar lealtades (que es, al parecer, un signo peculiar). Véase Aviarni Li, "El ejército y las izquierdas, ¿una profana alianza?", de próxima publicación en *Mundo Nuevo*.

²¹ José María Aragão, *op. cit.*, p. 163.

²² Un indicador de esta tendencia está representado por la magnitud y orientación del gasto público en equipo militar. Véase, Joseph Lotfus, *Latin American Defense Expenditures (1938-1965)*, California, The Rand Corp., 1968.

autónomo sobre el mercado de trabajo.²³ El establecimiento diferencial de salarios mínimos y condiciones de trabajo, ¿responde sólo al nivel relativo de precios y a las características físicas del trabajo en esa región? Sería imprudente emitir una respuesta definitiva. Empero, se podría sugerir que algunas de las variables espaciales mencionadas gravitan sobre la determinación de las condiciones de empleo. La observación de algunos casos sectoriales²⁴ y nacionales²⁵ parece apoyar este aserto.

Desde otra perspectiva, la calidad "urbana" de un espacio determina condiciones de empleo (remuneración, sindicalización, servicios) distintas del espacio rural. F. Engels observó en el prefacio de la segunda edición de su obra sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra (1892), que en las zonas urbanas es indispensable combatir las epidemias ya que éstas ignoran las diferencias de clase; la misma necesidad no es igualmente sentida en las zonas rurales.²⁶ Podría añadirse que el espacio urbano favorece la politización de los empleos y les brinda algunas facilidades "logísticas" para la articulación de sus demandas. Se puede comprender, entonces, que el creciente impulso a la descentralización de la actividad económica (y se podría agregar: académica) que percibimos en América Latina no es sólo económico; es también político, se trata de mitigar las facilidades logísticas de la concentración.²⁷

Un punto más: el espacio social determina la formación y consolidación de "dominios de reserva" en el mercado de trabajo. Cierta tipo de ocupaciones no se asigna siguiendo criterios "universalistas" (calificaciones personales, etc.); por el contrario, la extracción social del candidato al empleo es de suma importancia. De esta manera se explica que "los que ofrecen empleo, sean individuos aislados o titulares de unidades empresariales, se identifican con los grupos a los que pertenecen y a los que desean asimilarse y tienden a reservar el empleo, a partir de ciertos niveles, a los que pertenecen a los mismos grupos".²⁸ Existen

²³ F. Bourricaud se pregunta (en "La violencia en Colombia", *Nuevo Mundo*, junio, 1970) "¿por qué las hambrunas no han conducido en América Latina [en contraste con Europa] a rebeliones populares?" ¿No se encontrará la explicación en las variables espaciales mencionadas?

²⁴ Como en el caso del mercado del empleo en el sector agrícola. El estudio de los procesos de formación de organizaciones campesinas pone de relieve la importancia de los factores espaciales y la experiencia "interespatial" de sus líderes. Véase G. Huizer, "Movimientos campesinos y reforma agraria en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio, 1969.

²⁵ El caso, peruano, dada la variabilidad de sus espacios, es particularmente ilustrativo. Véase R. G. Paulston, "Estratificación social, poder y organización educacional: El caso peruano", *Aportes*, abril, 1970.

²⁶ Marx-Engels. *Obras escogidas*, Moscú, Ed. Progreso, 1966, t. II, pp. 407 ss.

²⁷ Se ha observado ya que los gobiernos latinoamericanos tienden a construir ciudades universitarias lejos de los centros de actividad comercial, o bien no las construyen, prefiriendo la dispersión ecológica de los estudiantes. Faltan estudios comparativos sobre las modalidades y criterios de la concentración obrera y campesina.

²⁸ CEPAL, *El cambio social*, op. cit., p. 131.

diferentes medios de asegurar “dominios de reserva”: la libertad de contratación (“el empresario decide, en última instancia, a quién contrata”), la definición de las calificaciones de modo que se adecuen a las cualidades probables de los candidatos (“estudios universitarios”; “buena presencia” —expresión que en algunos países viene a discriminar al mestizo y, desde luego, al indio—), o mediante la agresión a los posibles cuadros competidores (por ejemplo, provocando el deterioro de los niveles académicos en universidades nacionales para favorecer las privadas y confesionales; o bien, el deterioro de todo marco universitario para favorecer a los cuadros formados en otros centros de poder.²⁹

Mas las variables de tipo espacial no son suficientes. Veamos ahora qué factores intervienen en la determinación de las características de la oferta del empleo y del perfil ocupacional.

La población económicamente activa es, por definición, una proporción variable de la población total. Esta variabilidad está en función de diferentes factores: *i*) demográficos (por ejemplo, el volumen diferencial de población que pretende ingresar al empleo); *ii*) culturales (por ejemplo, la mujer no se encuentra igualmente motivada que el hombre a asumir y perseverar en ciertos empleos; la actitud frente al trabajo manual está en función de la extracción social del sujeto);³⁰ *iii*) económicos (por ejemplo, las oportunidades de emplearse elevan las tasas de participación); *iv*) institucionales (por ejemplo, se dan normas más o menos explícitas sobre la edad mínima para emplearse o retirarse; la capacidad de sindicalización —como veremos más adelante— puede tanto incrementar la presión del lado de la oferta como estabilizarla mediante la creación de sus propios “dominios de reserva”; *v*) tecnológicos (por ejemplo, cada técnica tiene multiplicadores ocupacionales diferentes).

Sin embargo, parece que detrás de estos factores operan factores políticos. Sólo daremos algunos breves indicios a título ilustrativo. Nuestro acervo de información no nos permite ir más lejos.

Es evidente que los módulos de comportamiento cultural pueden modificarse con relativa rapidez si es que los centros de poder se encuentran interesados en ello. Algunos de los instrumentos disponibles para ello son: modificación de los programas de educación formal, cam-

²⁹ Véase al respecto J. Hodara, “La sociopatología de la rebelión estudiantil en América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, 1968. Se sospecha que el deterioro total del sistema universitario argentino en 1966 fue motivado por las apetencias ocupacionales de los oficiales formados en las instituciones de altos estudio del ejército. Véase el reciente trabajo de H. Sanguinetti, en *Mundo Nuevo*, julio, 1970.

³⁰ Este tema ha sido ampliamente analizado por CEPAL, *Educación, op. cit.* La *rationale* de este fenómeno ha sido expresada de una manera impresionfística por un autor argentino: “Es verdaderamente curioso comprobar cómo decrecen en los obreros las facultades intelectuales en la misma proporción en que se intensifica el esfuerzo cotidiano. A medida que decrece la intensidad de nuestros esfuerzos físicos, sentimos el progreso de la agilidad de coordinación mental”... Véase F. Falaschi, “Antología breve”, *Mundo Nuevo*, febrero, 1970, p. 32.

pañas sostenidas de publicidad, utilización de algunos métodos de dinámica de grupos, incentivos (fiscales y sociales) a la movilidad geográfica de la mano de obra.

De la misma manera, algunos factores económicos son políticamente manipulables. Las orientaciones de la inversión y del consumo, la movilización de fuentes externas e internas³¹ de financiamiento, la revisión de las políticas fiscales y monetarias: éstos son algunos instrumentos políticamente disponibles. Desde luego, en cada caso nacional se tropiezan con restricciones diferentes, mas no invencibles.

Los factores institucionales claramente dependen de decisiones políticas. Si políticamente se quisiera (esto es, si se diese la disposición a arrostrar los costos políticos de tal decisión) se podría mitigar sensiblemente el fenómeno de la explotación del trabajo infantil en América Latina. De la misma manera se podría ampliar la capacidad de organización de obreros y campesinos, en particular cuando se observa que esta capacidad no se traduce necesariamente en una orientación contra el *statu quo*. Asimismo, no sería demasiado utópico suponer la modificación deliberada de las normas de movilidad y contratación no sólo de extranjeros con respecto a nacionales, sino también dentro de los diferentes sectores nacionales.

Finalmente, la selección de técnicas no obedece en América Latina a cálculos exclusivamente económicos. Antes al contrario, razones de prestigio nacional ("la adopción de equipos modernos significa que somos modernos...") han gravitado en el ofrecimiento de estímulos de diferente tipo a los sectores empresariales. Éstos, favorecidos por este proteccionismo y sin la resistencia de agrupaciones obreras (las agrupaciones obreras carecen generalmente de tradiciones y tienden a aceptar un nivel de tecnología como "dado") han seleccionado diferentes técnicas, sin detenerse en demasía en los costos relativos o en las indivisibilidades. Es obvio que así como este comportamiento ha sido políticamente determinado es políticamente modificable.³² Esta posibilidad ha sido expresada un tanto oblicuamente por R. Prebisch en su Informe al BID al señalar que el "desarrollo es un arte" y al preguntarse: "¿Es concebible afectar el consumo de los estratos intermedios sin llegar a formas compulsivas? ¿Sería posible hacerlo con persistencia en el juego ordinario de los partidos políticos?"³³

³¹ Sobre la movilización de fuentes internas véase el reciente estudio de R. Prebisch, *Transformación y desarrollo*, Informe presentado al BID, Santiago de Chile, 1970. Acerca de los criterios eminentemente políticos que se han seguido en el endeudamiento externo, consúltese a M. S. Wionczek. "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina", en H. Jaguaribe *et al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1969.

³² Algunas ideas sobre los grados de libertad que admite el desarrollo tecnológico pueden encontrarse en W. L. Hodges y M. A. Kelly (eds.), *Technological Change and Human Development*, Cornell University, 1970. También podrá consultarse J. Hodara, *Criterios e indicadores de productividad científica*, México, UNAM, 1970.

³³ R. Prebisch, *op. cit.*, p. 21.

Aclarados algunos factores políticos que intervienen en el elemento estructural del mercado de trabajo cabe pasar a la consideración de los horizontes temporales.

Las informaciones sobre este tema son precarias. Sólo se pueden ensayar algunas hipótesis de trabajo. Juzgamos que los horizontes temporales de diferentes sectores de la población latinoamericana (tal vez con la excepción de México) son extremadamente cortos. En algunos de ellos el horizonte parece ser "infinito" (si creemos a pie juntillas en las descripciones que del indio y de su mentalidad nos hacen escritores como Ciro Alegría e Icaza); mas esta infinitud, en términos operacionales, tiene un escaso valor. Esta estrechez del horizonte temporal quizá podría explicarse invocando los siguientes hechos:

i) Las constantes fluctuaciones en los precios de los productos importantes latinoamericanos impiden la articulación de un horizonte relativamente más amplio; cuando la incertidumbre tiene un nivel crítico es superfluo consagrarse a la formulación de acciones a largo plazo.³⁴

ii) Las tendencias inflacionarias que se observan en algunas economías latinoamericanas desalientan igualmente los cálculos de largo plazo.

iii) El tiempo como un bien escaso, sometido a plazos finitos, es relativamente extraño a la cultura latinoamericana. Por el contrario, se da la extraña fe en que todos los procesos son reversibles ("hay tiempo"; "será en otra oportunidad", etc.). H. Jaguaribe se cuenta entre los pocos autores latinoamericanos que han percibido, al menos en el nivel del análisis, la prescriptibilidad necesaria de los plazos.³⁵

iv) Los constantes cambios en los elencos de poder no favorecen el cálculo de largo plazo; en esta situación resulta más racional atender los elementos coyunturales que los estructurales.

v) La experiencia latinoamericana en materia de planificación sectorial y global es precaria, a despecho de los votos de fe que constantemente se le hacen. La planificación parece responder más a un ritual aprendido ("se debe planificar") que a una convicción consistente. Esta experiencia no alienta los cálculos de largo plazo.

vi) Finalmente, se ha difundido la convicción de que el continente se encuentra en los umbrales de una "violencia revolucionaria". Y si ésa es la perspectiva, los empresarios prefieren alentar la salida de sus capitales (y de sus hijos) que invertirlos en el sistema nacional en rubros no especulativos.

³⁴ Esta incertidumbre parece estar determinada por lo menos por dos factores. El primero se repite constantemente: la naturaleza de las exportaciones y su escasa diferenciación; el segundo todavía espera ser estudiado: en qué medida algunas teorías económicas de corte medievalista ("el precio justo", etc.) y romántico ("el hombre es naturalmente justo; lástima que sus apetitos económicos lo corrompan") sobre el comercio internacional contribuyen *de facto* a mantener la vulnerabilidad relativa de las economías.

³⁵ H. Jaguaribe, "Dependencia y autonomía en América Latina", en H. Jaguaribe, *et al.*, *op. cit.*, pp. 26 ss.

Señalamos que en el caso mexicano se dan algunas notas excepcionales. En efecto, aquí observamos un régimen peculiar en donde la estabilidad (que denota continuidad) y la revolución (que denota una percepción discreta del tiempo) han sido conciliadas usando interesantes mecanismos.³⁶ La estabilidad surge de una definición más o menos explícita de las variaciones que se consideran probables y permisibles dentro del sistema nacional y alienta la gestión y el cálculo de largo plazo; la revolución viene a ofrecer una gratificación emocional y un sentido de legitimidad al régimen.

En resumen: cuando los horizontes temporales son relativamente cortos no se da una propensión a tomar medidas drásticas que corrijan deformaciones en el mercado de trabajo. Parece juzgarse que la incertidumbre es de suyo alta, y, por lo tanto, no es conveniente incrementarla aún más con la toma de decisiones de largo plazo, que involucran riesgos (costos) no siempre previsibles. Así se puede comprender el acuerdo que *de facto* existe entre los gobiernos, los empleadores y los empleados en mantener políticas económicas deformantes, como lo denunciara recientemente R. Prebisch.

La información es una variable de fundamental interés en todo estudio del mercado de trabajo. Proponemos dos hipótesis: *i*) que en las sociedades latinoamericanas existe una situación de falta de información particularmente alta; *ii*) que en la escasa información que se posee es monopolizada por los centros de poder.

La hipótesis *i*) podría fundamentarse en los siguientes hechos:

a) A diferencia de los países asiáticos y africanos donde las potencias coloniales organizaron servicios estadísticos más o menos confiables, en Latinoamérica estos servicios carecen de continuidad y creditibilidad. La organización de censos nacionales es reciente; los cuestionarios se modifican con frecuencia, lo cual dificulta la elaboración de series históricas sobre indicadores homogéneos; por lo demás, los resultados son discrecionalmente entregados, con demoras considerables.

b) Otras posibles fuentes de información —como institutos de investigaciones, centros académicos— también son afectadas por discontinuidades y “reorganizaciones”. Estas últimas suelen dilatarse tanto que se puede preguntar si no se trata de una artificio para postergar acciones sostenidas y consistentes.

c) Los servicios de inteligencia latinoamericanos se han dedicado generalmente a las necesidades de la “guerra interna”; el espionaje político, económico y militar enfocado a países fuera del área ha sido sensiblemente descuidado. Sólo entre algunos empresarios se perciben modalidades rudimentarias de espionaje tecnológico.

d) El español y el portugués son los idiomas dominantes en la región; son escasos los sectores que dominan idiomas en los cuales se expresan las innovaciones teóricas, estéticas y técnicas. Tal vez esta deficiencia se

³⁶ Sobre algunos de estos mecanismos véase Aviami Li, “Tapado y tapadismo en México”, *Mundo Nuevo*, mayo, 1970.

podría mitigar con un servicio ordenado de traducciones (como existen en Estados Unidos, Rusia e Israel que descodifican sistemáticamente "información estratégica" expresada en diferentes idiomas); mas aún no se han dado pasos en este sentido.

Desde luego, esta falta de información no es completa. Nuestra hipótesis *b)* sugiere que la escasa información confiable que se posee no es del uso público. Las magnitudes de la deuda externa, la composición de los acervos de capital, algunos incentivos a empresas internacionales y nacionales, la distribución suficientemente desagregada del gasto público, la composición de las juntas directivas de diferentes empresas, el descontento entre sectores generalmente "no audibles" de la población, las tendencias de los precios, el estallido de violencias y epidemias en lugares relativamente aislados, las circunstancias en las que se emplean la fuerza pública, el financiamiento de algunas actividades partidarias: éstos son algunos de los temas sobre los cuales no siempre es posible —y a veces puede resultar peligroso— enterarse por las vías ordinarias. Ciertamente, algunos centros internacionales de investigación e inteligencia pueden poseer buena parte de esta información; mas su propagación en el ámbito nacional se considera con frecuencia "disfuncional". Se recordará que tanto Perón como Frondizi intentaron ocultar las concesiones ofrecidas a compañías petroleras internacionales en el sur argentino; su "descubrimiento" precipitó la caída de ambos. Ante esta experiencia, ¿debe sorprender la reticencia del actual gobierno peruano a revelar los términos de la concesión en Cuajone? ³⁷

Si éste es el nivel de información que se tiene respecto de algunas variables que gravitan sobre el mercado del empleo, son explicables fenómenos como los siguientes: la preferencia por las carreras tradicionales, las resistencias de los sindicatos burocratizados a radicalizar sus demandas, la estrechez de los horizontes temporales, las acciones de tipo ritual en algunos ministerios públicos, el mantenimiento de los sistemas tradicionales de distribución del prestigio y, de una manera más general, la subutilización de los recursos.

Las normas constituyen el último elemento que define el mercado de trabajo. Suponemos que factores políticos gravitan sobre su formulación y sobre su implementación efectiva. Como vimos, existen normas en el mercado del empleo: a qué edad se "puede" ingresar, cuáles son las ocupaciones "inadecuadas" para la mujer, quiénes pueden ingresar a los dominios de reserva (en el sector privado, en la administración pública, en el ejército), cuál "debe ser" la remuneración, qué calificaciones exige tal o cual ocupación, etc. Estas normas admiten diferentes grados de explicitéz e implementación. En general, las legislaciones en materia laboral son más generosas que efectivas. Generalizando una anécdota que los colombianos cuentan sobre Bogotá: si cualquier capital latinoamericana fuera destruida por un terremoto y redescubierta al cabo de

³⁷ Esta reticencia sorprende y escandaliza a E. J. Hobsbawn, "What's New in Peru", *The New York Review of Books*, mayo 21, 1970.

10 000 años, los intrépidos arqueólogos se sentirían asombrados por la grandeza y espíritu humanístico de esas civilizaciones. Las escritas leyes laborales nada dirían acerca de su no registrado incumplimiento.

Hay, empero, algunos registros de ese incumplimiento. Por ejemplo, en un país como Argentina se sabe que los niños que viven no lejos de la ciudad capital comienzan a trabajar a los nueve años;³⁸ en otros países los censos nacionales consideran a los niños de ocho años como parte de la población económicamente activa. De una manera general los casos de discriminación racial-social no son excepcionales en América Latina, a despecho de las leyes. Tampoco debe sorprender que los empleadores paguen por debajo de los salarios mínimos, hecho que no es desconocido a los ministerios de trabajo o a los sindicatos. También se sabe que la cobertura de los regímenes de seguridad social es parcial; y no toda la población nominalmente asegurada goza de iguales servicios. Debe recordarse asimismo que las "reservas técnicas" de los institutos de seguridad social no siempre se conocen; incluso en la última etapa del período peronista fueron totalmente "invertidas" en fines no especificados.

Ciertamente, lo que parece a algunos es "incumplimiento de normas", para otros es "flexibilidad". Esta flexibilidad tiene sus ventajas en una sociedad que no puede superar algunas restricciones financieras y organizacionales para racionalizar sus procedimientos. En este orden de ideas se puede estimar la funcionalidad de instituciones como la "coima", o la "mordida", o el favor personal: son medios racionales de obtener servicios y gratificaciones en un tipo de sociedad que carece de normas objetivas e impersonales.³⁹

De esta manera hemos concluido el examen, necesariamente breve, de las dimensiones políticas de los elementos que definen el mercado del empleo. En las próximas páginas se señalarán las principales tendencias y características de ese mercado. Posteriormente se han de considerar algunos mecanismos políticos de adaptación.

III

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO LATINOAMERICANO

Esta sección es puramente descriptiva; sólo intenta señalar algunas tendencias del mercado de trabajo en un estilo un tanto esquemático. Del lado de la oferta se observan los siguientes hechos:

³⁸ Véase H. D. Friedman, "Los adolescentes de las villas de emergencia de Buenos Aires", *Revista Latinoamericana de Sociología*, marzo, 1969.

³⁹ Es interesante señalar que los grupos que propugnan la asociación de Puerto Rico como Estado en el sistema norteamericano apuntan que la isla se encuentra "madura" para este fin, ya que el pago de los impuestos y la desaparición del soborno son dos realidades socioeconómicas que separan a Puerto Rico del resto de América Latina.

i) La población económicamente activa (PEA) crece a ritmos sumamente rápidos (2.8 por ciento en promedio anual en el quinquenio 1965-69 en toda América Latina); los incrementos en la PEA agrícola son sensiblemente menores a la PEA no agrícola (1.5 contra 3.5 por ciento en el período 1950-65).⁴⁰

ii) La población en edad de trabajar representa una proporción baja con respecto a la población total, si la comparamos con los porcentajes en otros países. Generalmente la proporción es cercana al 50 por ciento (en los países centroamericanos está por debajo de este porcentaje). La estructura "joven" de la población, la corta esperanza de vida, las condiciones de salud: estos factores explican, al menos en parte, lo arriba señalado.⁴¹

iii) Se acepta que el perfil educacional de la PEA es generalmente deficiente (altas tasas de analfabetismo, baja cobertura escolar, etc.), si bien no está claro si estas deficiencias pueden justificar, en la actual fase de desarrollo, la escasez de oportunidades de empleo.

Del lado de la demanda se observa:

i) Una escasa diferenciación ocupacional determinada, entre otras cosas, por la propensión a invertir en rubros tradicionales.

ii) Una capacidad relativamente estática de absorción de mano de obra tanto en el sector agrícola como en el sector industrial. Especialmente en el primero se notan excedentes considerables de mano de obra, circunstancia que determina al tiempo que explica flujos crecientes hacia los centros urbanos. Ciertamente, este flujo se hubiera producido también en ausencia de esa circunstancia, mas su ritmo hubiera sido probablemente menor. Dentro del sector industrial se perciben fenómenos de subocupación, especialmente en los establecimientos artesanales.

iii) Como consecuencia, los servicios han absorbido mano de obra en un grado desproporcionado al desarrollo económico de los países.

De aquí surgen dos previsiones generalmente aceptadas:

a) Se estima que la capacidad para subocupar está llegando a su límite y que, en consecuencia, en un plazo relativamente corto se producirá una generalizada desocupación.

b) Este fenómeno puede provocar situaciones caóticas, no necesariamente "revolucionarias", que conllevarán, en lo interno, a regímenes decididamente autoritarios, y, en lo externo, sumirán a América Latina en una condición de "satelización crónica".⁴² La previsión de estos resultados se funda en el hecho de que América Latina no puede "exportar" sus problemas alentando una emigración masiva, como lo hiciera Europa en el siglo pasado.⁴³

⁴⁰ Los datos han sido reunidos en el estudio de R. Prebisch ya citado.

⁴¹ Se ha consultado en especial el capítulo sobre "Desarrollo social en Latinoamérica" elaborado por la CEPAL para el *Report on World Social Situation*, 1970.

⁴² Esta es una de las opciones que analiza con bastante lucidez H. Jaguaribe. Véase *op. cit.*

⁴³ La improbabilidad de una emigración masiva ha sido señalada por G. Germani, *op. cit.*

Y bien: si éstas son las principales tendencias en el mercado de trabajo determinantes de esos dos fenómenos catastróficos, ¿cómo es posible explicar la secular estabilidad política e institucional de América Latina? porque, en rigor, la inestabilidad tan voceada es más aparente que real. Se han verificado cambios en los elencos, se han incorporado nuevos grupos a las élites tradicionales, se han reformado ideologías aparentemente renovadoras, y sin embargo, con excepción de Cuba, no se han formulado de una manera drástica los proyectos y las condiciones de viabilidad de América Latina en el sistema contemporáneo de naciones.

Juzgamos que este fenómeno se explica por la acción de diferentes mecanismos de adaptación que tienen efectos claros en el mercado de trabajo. En la próxima parte señalaremos tres de estos mecanismos: la subutilización de los recursos, la sindicalización, y la formulación y propagación de “gratificaciones emocionales”.

IV

ALGUNOS MECANISMOS POLÍTICOS DE AJUSTE EN EL MERCADO DE TRABAJO

Ya se ha observado⁴⁴ que en el mercado de trabajo operan los siguientes mecanismos de ajuste: la práctica del empleo múltiple, la solidaridad vecinal y familiar y las condiciones del trabajo artesanal. Estos medios proveen algunas “válvulas de escape” a las frustraciones acumuladas. Nuestra atención se dirigirá más bien a otros fenómenos que parecen cumplir una función similar: la subutilización de los recursos, la sindicalización y lo que Harry G. Johnson llamara “ingresos psicológicos”.

En la sección anterior observamos que la subocupación es una de las características salientes del mercado de trabajo latinoamericano. Aquí la aprehenderemos no como característica sino como mecanismo de ajuste. Esta perspectiva se fundamenta en las siguientes consideraciones:

i) La subutilización de los recursos es un fenómeno secular en América Latina; son nuevos el instrumental y la preocupación por el problema, mas no el fenómeno mismo. Independientemente del hecho de si la desocupación va en aumento o no (y aquí se debe tener cuidado en establecer si este agravamiento se explica —o no— por los perfeccionamientos de los registros estadísticos y del instrumental), América Latina no ha pasado de un régimen de “pleno empleo” a otro de subocupación crónica. En las economías de tipo natural y feudal no se dan precisamente los criterios capitalistas sobre aprovechamiento de recursos. Más aún, si los empresarios modernos (y aquí no es relevante la diferenciación entre el “bloque occidental” y “oriental”) no siempre operan atendiendo a criterios de “productividad marginal”, difícilmente puede pensarse que terratenientes, comerciantes y sacerdotes (estos últimos interesados en conferirle al capital social formas de catedral) de

⁴⁴ CEPAL, *El cambio social*, etc., *op. cit.*, pp. 135 ss.

mentalidad preempresarial (en el sentido weberiano), hayan aplicado normas optimizantes en la asignación de sus recursos. Desafortunadamente este aserto sólo puede apoyarse en la lectura de relatos parciales e impresionísticos sobre los hábitos e instituciones de empleo en diferentes lugares y períodos; la historiografía económica y social latinoamericana aún se encuentra en estado embrionario.

ii) Si la subutilización de recursos es una nota secular en América Latina, cabe preguntarse acerca de las razones de su preservación — tal vez agravamiento— en los momentos actuales. Para contestar es conveniente distinguir entre el espacio rural y el urbano, ya que en cada caso la subocupación parece tener una funcionalidad política diferente.

r. Se ha argumentado que para incrementar la productividad en el campo es imprescindible una reforma agraria entendida como una redistribución de la tenencia de las tierras y del control de las fuentes de riego. Se podrían sugerir dos requisitos adicionales: la comercialización del producto agrícola y la transformación de las actitudes básicas del campesino. Sugerimos que la subutilización se mantiene porque estos tres requisitos —y no sólo el primero— no pueden satisfacerse en la constelación política actual, salvo en el caso cubano.

En efecto: los programas de reforma agraria tropiezan con resistencias en la mayoría de los países latinoamericanos. Desde luego, se da una adhesión ceremonial a sus principios y se la incluye en todos los programas de gobierno,⁴⁵ mas en términos reales el progreso es, generalmente, escaso, tal vez con la excepción de México. Es posible que no se debe inculpar de esta situación solamente a los grupos tradicionales de poder; el diseño de los programas —responsabilidad de los políticos y de sus asesores— no siempre es claro y consistente. En lo que respecta a los intelectuales, muchos de ellos no han avanzado más allá de una filosofía de la reforma agraria.

De todos modos, además de estas dificultades inherentes al diseño y realización de las reformas, se tropieza con problemas conectados con la demanda del producto agrícola. Se ha observado, de un lado, la baja elasticidad de la demanda, y, por otro, la presión que las masas urbanas ejercen en favor de los precios de sostén, especialmente en condiciones inflacionarias. “Pese a la insuficiencia general de la producción de alimentos, los mercados internos son muy poco flexibles frente a aumentos de la oferta de algún producto. Las cosechas excepcionalmente buenas a menudo sólo significan excedentes imposibles de vender.”⁴⁶

Finalmente, no se debe considerar como evidente la disposición de los campesinos a modificar sus seculares actitudes frente al trabajo, el dinero, el tiempo, la enfermedad, la dieta, las catástrofes naturales, etc.

⁴⁵ Uno de los casos más interesantes de realización de programas de reforma agraria es el mexicano. Sobre las modalidades de adhesión real y ceremonial a sus principios consúltese a R. Stavenhagen, “Marginalidad y participación en la reforma agraria mexicana”, *Revista Latinoamericana de sociología*, julio, 1969.

⁴⁶ CEPAL, *El cambio social*, op. cit., p. 110, nota 4.

Algunos intelectuales latinoamericanos (escritores e ideólogos) han propagado una imagen excesivamente romántica del trabajo de la tierra y de los campesinos; en este sentido se dan curiosas coincidencias con el comportamiento y las idealizaciones de los socialdemócratas rusos en el siglo pasado. Mas, en rigor, la disposición al cambio no debe exagerarse.

En resumen, la subocupación agrícola, en la actual constelación de poder, es políticamente funcional. Las resistencias a la reforma agraria, la baja elasticidad de la demanda de los productos agrícolas, y las modalidades seculares de comportamiento de los campesinos convergen en la preservación de esa subutilización.

2) La funcionalidad de la subocupación en el espacio urbano tiene dos aspectos: a) la primera generación de migrantes urbanos recibe generalmente ocupaciones de baja remuneración; sin embargo es compensada, al parecer, por dos mecanismos: los servicios y las "luces" de la ciudad que podrían considerarse como transferencias a la remuneración en salarios; las relaciones de tipo familiar con las comunidades de origen, ante quienes el inmigrante suele aparecer como un "triumfante conquistador" de la ciudad. b) La subocupación de los grupos que han interiorizado ya los valores urbanos opera de una manera un tanto diferente. Los servicios, especialmente, los del sector público, se amplían para dar cabida a las demandas de trabajo; los individuos son diferencialmente gratificados. Los que tienen una acusada preferencia al ocio se ven satisfechos con las flexibles condiciones de trabajo (horario "elástico", frecuencia de feriados, liberal utilización de los servicios que provee la unidad empleadora, conexiones sociales con personal de "cuello blanco" y exigencias más bien rituales que efectivas de trabajo). Y aquellos que tienen una mayor propensión al trabajo se ven también favorecidos por la posibilidad de emplearse en diferentes lugares, aprovechando esas mismas características del trabajo en el servicio público.

Considerando la funcionalidad de la subocupación en este último caso no debe sorprender que los diversos intentos de eliminar algunas de las plácidas condiciones de trabajo (en Chile con Frei, en Perú con Belaúnde, en Venezuela con Betancourt) han fracasado completamente.

En definitiva, también en el sector urbano la subocupación puede ser considerada como un mecanismo político de ajuste.

El segundo mecanismo que sugeriremos aquí es la sindicalización. El trazo de este tema será igualmente esquemático; nuestra intención es sólo sugerir algunas líneas de investigación.

Juzgamos que los sindicatos latinoamericanos operan como instrumentos de ajuste. Este aserto se basa en las siguientes consideraciones:

i) El derecho y la capacidad de sindicalizarse no están uniformemente distribuidos. Los gobiernos han concedido discrecionalmente el derecho y han favorecido esa capacidad, ya sea anticipándose a la demanda, ya sea con la intención de usarla en el juego político interno.⁴⁷ Es un hecho

⁴⁷ Hemos consultado en particular el trabajo de H. A. Landsberger, "La élite obrera de América Latina y la revolución", en Lipset y Solari, *op. cit.*

que los grupos seculares "silentes" (como los grupos indígenas, campesinos y marginales urbanos) no han sido igualmente favorecidos por la liberal disposición de los gobiernos, en contraste con algunos sectores de la clase obrera, los empleados públicos, los empleados de bancos y puertos, etcétera.

ii) No debe extrañar, entonces, que esta sindicalización parcial provoque la formulación de demandas de tipo pragmático (aumentos de sueldos, mejoramiento de las condiciones físicas del trabajo, beneficios sociales) y no ideológico (reconstrucción total de la sociedad, como era la aspiración de algunos grupos socialistas y anarquistas en los primeros lustros del siglo). Más aún, algunas organizaciones sindicales persiguen una co-optación en el poder con el objeto de asegurar la continuidad y mejoramiento de las condiciones en sus propios "dominios de reserva". La burocratización de los líderes sindicales es una de las causas de esta tendencia.⁴⁸

iii) Ahora bien, al constituirse como un instrumento de co-optación y desarrollar actitudes pragmáticas, las organizaciones sindicales operan como un freno ante las demandas demasiado "radicales". En algunos casos se permiten expresiones de violencia representacional (manifiestos audaces y agresivos, manifestaciones callejeras de corta duración, huelgas selectivas, etc.) que suelen satisfacer, al menos emocionalmente, a las bases y que sirven para legitimar el liderazgo de la clase obrera. Como resultado, "es en este sentido que en muchos países de América Latina puede decirse, aunque parezca paradójico, que algunos sindicatos participan, por más que de manera magra, en los privilegios de una regresiva distribución del ingreso".⁴⁹

iv) Finalmente, no debe descuidarse el hecho de que la celebración de contratos de trabajo no es sólo un mecanismo que favorece a los sectores obreros. Los líderes sindicales no pueden ignorar que estos contratos que se realizan cada dos o tres años sirven, por un lado, para asegurar la elasticidad de la oferta de mano de obra (para ventaja de los empresarios), y, por el otro, sus efectos son mitigados porque los mayores costos son transferidos a los precios.

Los "ingresos psicológicos" conforman el tercer mecanismo de ajuste. La expresión y la descripción pionera de este mecanismo le pertenece al economista Harry G. Johnson.⁵⁰ Este autor analiza de una manera muy sugestiva los ingresos psicológicos involucrados en las diferentes actitudes y medidas del nacionalismo económico en países en vía de desarrollo. En efecto, los proteccionismos al capital, al trabajo y al producto nacionales; la confiscación de empresas extranjeras; el control estatal de algunos sectores son medidas que brindan, al parecer, algunas satis-

⁴⁸ R. Stavenhagen, *op. cit.*, observa que en el caso mexicano los grupos ejidales han sido diferencialmente favorecidos y que constituyen —tal vez en virtud de esa positiva discriminación— el fundamento de la Confederación Nacional Campesina.

⁴⁹ A. Solari, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁰ H. G. Johnson (ed.), *Economic Nationalism in Old and New States*, Londres, Alien & Unwin, 1967.

facciones emocionales que compensan los costos reales de una interpretación singular del nacionalismo. "Es completamente plausible que el regocijo psicológico de las masas derivado de los aspectos consuntivos del nacionalismo es suficiente para compensar la pérdida de ingreso material impuesta por políticas económicas nacionalistas; de esta manera las políticas nacionalistas consiguen un resultado bastante aceptable desde el punto de vista de la maximización de la satisfacción."⁵¹

Sugerimos que el nacionalismo cultural y económico, al institucionalizarse, puede servir de mecanismo de ajuste. Cuando se dice que una huelga perjudica "el interés nacional", o que "los obreros deben sacrificarse en bien de la patria", o que "todos debemos cuidar nuestra imagen en el mundo", etc., se introducen elementos emocionales que suelen ablandar la expresión de insatisfacciones. Algunos gobiernos, conscientes de este fenómeno, han consagrado fuertes inversiones para representar y propagar los símbolos nacionales: museos, dramatizaciones colectivas de hechos históricos, repartición masiva de retratos de héroes históricos y contemporáneos, etcétera.

Desde luego existen otros mecanismos de gratificación colectiva (carnavales, competencias deportivas, etc.), mas pensamos que los nacionalismos se están perfilando como un instrumento relativamente estable de gratificación y ajuste.

Ciertamente, estos nacionalismos no se nutren solamente de afirmaciones positivas; en última instancia se sustentan en una interpretación singular de los hechos históricos y económicos, interpretación que en sus formas más vulgares se expresa en un antiespañolismo o en un antiyanquismo, según el tema. Independientemente de su validez, el mecanismo funciona; provee una explicación aparentemente plausible del atraso y estimula la postergación de demandas.

COMENTARIOS FINALES

Se ha tratado de demostrar en este trabajo la importancia de algunas variables políticas en la determinación de los niveles de empleo. Animados por esta intención, hemos sugerido una formalización de las características que definen el mercado de trabajo, especialmente en el contexto latinoamericano. Concluimos que cada una de estas características, así como los mecanismos de ajuste expuestos, requieren ser explorados con mayor detenimiento. Si sólo se ha provocado en el lector alguna inquietud por estos temas, nos sentiremos razonablemente satisfechos.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 14-15.